

Grenzen verleggen

Over externalisering van asiel en de noodzaak van een breed gedragen hervormingsinitiatief

Huub Verbaten,
Warner ten Kate,
Monika Sie Dhian Ho,
Anouk Pronk en
Johan Wiersma

Clingendael Rapport



Clingendael

Nederlands Instituut voor Internationale Betrekkingen



Clingendael

Nederlands Instituut voor Internationale Betrekkingen

Grenzen verleggen

Over externalisering van asiel en de noodzaak van een breed gedragen hervormingsinitiatief

Huub Verbaten
Warner ten Kate
Monika Sie Dhian Ho
Anouk Pronk
Johan Wiersma

Clingendael Rapport
Februari 2026

Over de auteurs

Huub Verbaten is Senior Research Fellow bij het migratieprogramma van Clingendael.

Warner ten Kate is Programmaleider Migratie van Instituut Clingendael.

Monika Sie is Algemeen Directeur van Instituut Clingendael.

Anouk Pronk is Research Fellow bij het migratieprogramma van Instituut Clingendael

Johan Wiersma was Onderzoeksassistent bij het migratieprogramma van Instituut Clingendael.

Dankwoord

De auteurs danken de volgende experts voor hun bereidheid deel te nemen aan interviews en voor het delen van hun waardevolle inzichten: Alexander Betts, Meghan Benton, Vincent Cochetel, Andreina de Leo, Susan Fratzke, James C. Hathaway, Nicolaj Hejberg Petersen, Gerald Knaus, Judith Kohlenberger, Salvatore Nicolosi, Svenja Niederfranke, Annick Pijnenburg, Harald Christian Scheu, Daniel Thym en Nikolas Feith Tan.

Contents

1	Inleiding	1
2	Internationale afspraken in vogelvlucht	7
2.1	Het Vluchtelingenverdrag	7
2.2	Andere relevante internationale verdragen	10
2.3	Europees Verdrag tot bescherming van de Rechten van de Mens en de Fundamentele Vrijheden (EVRM)	11
2.4	Toepasselijk kader EU-recht	12
3	Vormen van externalisering en samenwerking met derde landen	19
3.1	Screening langs de migratieroute	20
3.2	Ontscheppingsplatform	24
3.3	(Buitengrens)procedure in niet EU-land	26
3.4	Procedure en opvang in derde land (veilig-derde-landconcept)	28
3.5	Terugkeer/transithubs	33
3.6	Actuele situatie binnen de EU met betrekking tot deze modellen	35
3.7	Samenwerking met landen die deze modellen zouden moeten huisvesten en/of implementeren	35
4	Conclusie	38
	Overzicht kernbepalingen verdragen	39
	Tot slot	43
	Annex debat over ontwikkelingen EVRM	45

1 Inleiding

In de aanloop naar de Tweede Kamerverkiezingen in Nederland van najaar 2025 viel op hoe veel politieke partijen van uiteenlopende gezindten de grenzen willen verleggen in het asielbeleid. Zowel verkiezingswinnaar D66, het sterk gegroeide CDA als de stabiel gebleven VVD pleiten voor een fundamentele hervorming van het asielsysteem waarbij (delen van) de asielprocedure buiten de Europese Unie plaatsvinden en vluchtelingen (alleen nog) via hervestiging naar Nederland kunnen komen. Ook binnen GroenLinks/PvdA woedt de discussie, met een pleidooi voor een ‘rigoureuus ander vluchtelingenstelsel’ in het blad S&D,¹ hoewel deze voorstellen het verkiezingsprogramma niet haalden. De PVV, die de verkiezingen nipt verloor, pleit voor een totale asielstop, waarbij alle asielzoekers aan de grens worden geweigerd, en het opkomende JA21 belooft verouderde internationale verdragen te moderniseren, waartoe Nederland een internationale top zou moeten organiseren. Hoewel de motieven voor deze voorstellen verschillen, hebben ze gemeen dat meer controle over de asielinstroom centraal staat en dat politieke partijen die zoeken in verplaatsing van (delen van) de asielprocedure naar buiten de grenzen van de Europese Unie. Waar nodig moeten internationale verdragen worden hervormd om deze zogenaamde ‘externalisering van asiel’ mogelijk te maken. Eerder in 2025 nam de Tweede Kamer al de moties Boomsma/Van Zanten en Ceder met dezelfde strekking aan.² Deze politieke inzet is ook duidelijk verwoord in het coalitieakkoord van D66, CDA en VVD, waarin staat dat Nederland samen met andere Europese landen de leiding zal nemen om draagvlak te vinden voor de modernisering van het internationaal vluchtelingenrecht en de organisatie van een asieltop in het vooruitzicht wordt gesteld. Doel van de regeringspartijen is dat uiteindelijk asielaanvragen buiten Europa kunnen worden ingediend en afgehandeld, en dat in Nederland geen asielprocedures meer worden doorlopen.

Ook in de academische literatuur verleggen wetenschappers vanuit verschillende disciplines de grenzen. Zo worden theoretische funderingen voor alternatieven

1 Michiel Emmelkamp, "[Waarom we moeten kiezen voor een rigoureuus ander vluchtelingenstelsel](#)", S&D, 25 april 2025.

2 Motie van het lid Ceder over een conferentie over modernisering van het VN-Vluchtelingenverdrag, Tweede Kamer, [Kamerstuk 26150-229](#), 11 september 2025; Gewijzigde motie van de leden Van Zanten en Boomsma over een verkenning naar verdragen die mogelijk moeten worden gemoderniseerd of herzien, Tweede Kamer, [Kamerstuk 32317-961](#), 12 juni 2025.

voor territoriaal asiel gegeven door Hathaway en anderen met hun ideeën over ‘gecollectiviseerde, oplossingsgerichte bescherming’; door Betts en Collier met hun ‘marktgebaseerde model voor autonomie van vluchtelingen’; en door Koopmans met zijn ‘radicaal gedachte-experiment’ om van individueel asielrecht naar humanitaire contingenten van hervestigingen te gaan.³ Wetenschappers wijzen erop dat externalisering van asiel een instrument kan zijn om de toegang tot bescherming te vergroten of beperken, maar dat het in de praktijk vooral nog vooral functioneert als manier om asielzoekers te ontmoedigen om territoriaal asiel na te streven.⁴ Juridische doctrine verfijnt ondertussen de contouren van de verantwoordelijkheid van het bestemmingsland in het geval van externalisering, terwijl beleidsactoren juist naar mogelijkheden zoeken om de politieke wensen van parlementaire meerderheden te realiseren.⁵ Evaluaties vanuit mensenrechtenperspectief wijzen op significante beschermingsrisico’s en stellen voorzorgsmaatregelen, afdwingbare waarborgen en transparantie voorop.⁶

-
- 3 James C. Hathaway en R. Alexander Neve, "[Making International Refugee Law Relevant Again: A Proposal for Collectivized and Solution-Oriented Protection](#)", *Harvard Human Rights Journal*, 1997, 10, p. 115–211; Thomas Gammeltoft-Hansen en James C. Hathaway, "[Non-Refoulement in a World of Cooperative Deterrence](#)", *Columbia Journal of Transnational Law*, 2015, 53(2), p. 235–284; Alexander Betts en Paul Collier, "[Refuge: Transforming a Broken Refugee System](#)", Penguin Books, 2017; Ruud Koopmans, "[De Asieloterij: Het Europese vluchtelingenbeleid van 2015 tot de Oekraïne-oorlog en hoe het beter kan](#)", Prometheus, mei 2023.
 - 4 Pauline Endres de Oliveira en Nikolas Feith Tan, "[External Processing: A Tool to Expand Protection or Further Restrict Territorial Asylum?](#)", *Migration Policy Institute*, februari 2023; K.P. Norman en A. Martin Gil, "[Opening doors, hardening borders: Inside Biden's strategy on mixed migration and the lessons learned for Europe](#)", *Mixed Migration Centre*, 10 oktober 2025; Nikolas Feith Tan, "[Transnational Asylum: Toward a Principled Framework](#)", Routledge, 19 maart 2025.
 - 5 David Cantor et al., "[Externalisation, Access to Territorial Asylum, and International Law](#)", *International Journal of Refugee Law*, Volume 34, Issue 1, 28 juni 2022, p. 120–156; Andreina De Leo en Eleonora Celoria, "[The Italy–Albania Protocol: A New Model of Border-Shifting within the EU and Its Compatibility with Union Law](#)", *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, Volume 31, Issue 5, 12 januari 2025, p. 595–618; Annick Pijnenburg en Kris van der Pas, "[Litigating Externalisation Policies: The Added Value of a Multi-Level Legal Order?](#)", *Refugee Survey Quarterly*, Volume 44, Issue 3, september 2025, p. 345–369.
 - 6 Sandra Lavenex, "[The Cat and Mouse Game of Refugee Externalisation Policies](#)", in: A. Dastyari, A. Nethery en A. Hirsch (red.), *Refugee Externalisation Policies: Responsibility, Legitimacy and Accountability*, Routledge, 22 juli 2022; Violeta Moreno-Lax en Martin Lemberg-Pedersen, "[Border-induced displacement: The ethical and legal implications of distance-creation through externalization](#)", *Questions of International Law*, Volume 56, 28 februari 2019, p. 5–33; Piotr Sadowski, "[The EU's approach to the extraterritorial processing of asylum claims and its compliance with international law](#)", *Revista General de Derecho Europeo*, nr. 53, 2021, p. 28–78; Evangelia Tsourdi, Andrea Ott en Zvezda Vankova, "[The EU's Shifting Borders Reconsidered: Externalisation, Constitutionalisation, and Administrative Integration](#)", *European Papers*, Volume 7, nr. 1, 2022, p. 87–108.

Buiten het recht, conceptualiseren wetenschappers externalisering van asiel in een context van mondiale *governance* van migratie, met een nadruk op controle via internationale overeenkomsten en *containment* buiten het eigen territorium.⁷

Tegen deze achtergrond heeft het ministerie van Asiel en Migratie om een beleidsmatige verkenning gevraagd, resulterend in een publiek paper dat ingaat op de volgende hoofdvraag:

Wat zou nodig zijn voor initiatieven om meer asielzoekers buiten de EU op te vangen en/of meer asielverzoeken buiten EU-grondgebied af te handelen?

Om deze hoofdvraag te beantwoorden zijn de volgende deelvragen geformuleerd:

- Wat is de betekenis van het internationaal juridisch kader inzake vluchtelingenbescherming voor mogelijke vormen van externalisering van (delen van) de asielprocedure?
- Welke typen van externalisering kunnen worden onderscheiden?
- Wat zijn mogelijke knelpunten voor deze typen van externalisering?
- Welke mogelijkheden zijn er om deze typen van externalisering te realiseren binnen huidige EU-kaders en verdragen op het gebied van asiel en migratie?
- Wat zijn aandachtspunten wanneer zou worden besloten tot inzet op het aanpassen van EU-kaders en verdragen?

Het begrip 'externalisering' is breed en omvat uiteenlopende vormen van samenwerking en uitbesteding van asielmanagement. De definitie die het Europees Parlement hanteert luidt: "Under externalisation practices, countries may opt to transfer part or all of the management of irregular arrivals outside their territory".⁸ In dit rapport richten we ons op initiatieven tot het – geheel

7 David Scott FitzGerald, "[Remote Control of Migration: Theorizing Territoriality, Shared Coercion, and Deterrence](#)", *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 17 oktober 2020, 46(1), p. 4–22; Lena Laube, "[Diplomatic Side-Effects of the EU's Externalization of Border Control and the Emerging Role of 'Transit States' in Migration Diplomacy](#)", *Historical Social Research*, november 2021, 46(3), p. 78–105; Alice Mesnard et al., "[The Effects of Externalization Policies on Refugees and other Migrants](#)", *Sciences Po CERI*, 13 september 2024; Inka Stock, Ayşen Üstübcici en Susanne U. Schultz, "[Externalization at work: responses to migration policies from the Global South](#)", *Comparative Migration Studies*, 17 december 2019, 7(48), p. 1–9.

8 Gabija Leclerc en Maria Margarita Mentzelopoulou, "[Extraterritorial processing of asylum claims](#)", Onderzoeksdienst van het Europees Parlement, juli 2025.

of gedeeltelijk – uitbesteden van de asielprocedure en op maatregelen die de terugkeer van afgewezen asielzoekers moeten vergemakkelijken.

Waarom zou Nederland willen ‘externaliseren’? Wij hebben immers het Vluchtelingenverdrag ondertekend en hebben ingestemd met EU-wetgeving, waaronder de hervormingen onder het Asiel- en Migratiepact, dus waarom zijn wij dan niet in staat of bereid de bijbehorende verplichtingen na te komen? Het woord ‘externalisering’ roept ook snel de associatie op van het afschuiven van verantwoordelijkheid – het verwijt dat veel tegenstanders van deze benadering dan ook maken aan degenen die werken aan zogenaamde ‘innovatieve partnerschappen’ met het oog op externalisering.⁹

Er zijn echter meerdere argumenten vóór externalisering. Ten eerste het grote aandeel mensen met een ongegrond asielverzoek dat naar Europa komt, wat het asielsysteem onder grote druk zet. Het laten terugkeren naar het land van herkomst van deze groep blijft bovendien een grote uitdaging – volgens de Europese Commissie lukt het de lidstaten jaarlijks slechts rond de 20 à 30 % van de terugkeerbesluiten te effectueren.¹⁰

Ten tweede dat grote groepen migranten (met terechte en onterechte asielclaims, zogenaemde *mixed flows*) van verre naar Europa komen via gevaarlijke routes – over de Middellandse zee en soms letterlijk over de muren van fort Europa – in plaats van door een poort voor hervestiging¹¹ of legale migratie. Mensensmokkelaars maken hiervan hun businessmodel.

Ten derde, dat het systeem nu vooral mensen bevoordeelt die mensensmokkelaars kunnen betalen, terwijl veel van de meest kwetsbaren nauwelijks toegang krijgen tot bescherming. Externalisering zou daar een oplossing voor

9 Amnesty International, “EU: New ‘safe third country’ proposals cynical attempt to downgrade rights and offload asylum responsibilities,” 20 mei 2025.

10 Europese Commissie, [New European Common System on Returns](#), 11 maart 2025. [Eurostat, Returns of irregular migrants - quarterly statistics](#), December 2025.

11 In 2024 heeft UNHCR 2,4 miljoen vluchtelingen geïdentificeerd voor hervestiging. In 2024 werd minder dan 5% (116.500 vluchtelingen) daadwerkelijk hervestigd. Nederland heeft dat jaar ongeveer 750 vluchtelingen hervestigd (waarvan 350 ihkv de EU-Turkije verklaring). Zie: Ministerie van Asiel en Migratie, “[De Staat van Migratie 2025](#),” juli 2025.

kunnen zijn, omdat daarmee het (migratie)motief om specifiek in Europa asiel aan te vragen kan worden weggenomen.¹²

Ten vierde is het systeem duur. Er wordt heel veel geld uitgegeven aan asielprocedures voor een relatief kleine groep mensen die Europa weet te bereiken, terwijl er veel meer financieringsbehoeften zijn ter bekostiging van een veel grotere groep vluchtelingen die in buurlanden van conflicten wordt opgevangen.¹³

Ondanks deze argumenten om externalisering te overwegen, is van groot belang om dergelijke maatregelen niet in isolatie te treffen, want juist dan blijft het beeld van ‘afschuiven’ overeind. Vaak wordt in Europa weinig rekening gehouden met het feit dat landen buiten Europa die de grootste aantallen vluchtelingen opvangen, ook met grote problemen kampen.¹⁴ Daarom zouden eventuele maatregelen altijd moeten worden ingebed in een bredere hervormingsstrategie die niet alleen Europa ten goede komt, maar het mondiale systeem van vluchtelingenbescherming als geheel versterkt. Dat is niet alleen een morele overweging, maar ook een kwestie van eigenbelang. Het lijkt immers onwaarschijnlijk dat de hieronder besproken modellen duurzaam kunnen functioneren zonder onderdeel te zijn van zo’n bredere benadering. In dat opzicht is het dus tijd dat de grenzen ook in termen van deelname aan het beleidsdebat worden verlegd, van een Eurocentrische discussie naar een mondiale dialoog met het oog op een breed gedragen hervormingsinitiatief.

In dit rapport beantwoorden we in hoofdstuk twee de vraag welk internationaal en EU-kader relevant is voor aspiraties om (delen van) de asielprocedure

12 In de afgelopen tien jaar bestond ongeveer twee derde van de eerste asielaanvragers in de EU uit mannen, merendeels tussen de 18 en 34 jaar oud. In Nederland is dit patroon vergelijkbaar. Zie EUAA, “[Data Analysis of Asylum Applications by Sex and Age in 2024](#)”, augustus 2025; CBS, “[Asiel en integratie](#)”, 2025, p. 28 e.v.

13 Ter illustratie: Duitsland begroot voor 2026 17,6 miljard euro op asiel (het totaalbedrag minus de aanpak grondoorzaken migratie), terwijl het totaalbudget van de UNHCR 8,5 miljard dollar (ong. 7,25 mld euro) bedraagt voor hetzelfde jaar; Deutscher Bundestag, “[Finanzplan des Bundes 2024 bis 2028](#)”, 30 augustus 2024; UNHCR, “[Overview of budget and expenditure](#)”, geraadpleegd januari 2026. Zie ook Loes Mulder, *Reflectie. De werkelijkheid van het asielbeleid*, artikel voor de Staatscommissie Demografische Ontwikkelingen 2050, 16 oktober 2023.

14 Zie Jesse Marks, “[Syrian Refugees in Jordan: A Crisis of Dwindling Humanitarian Aid](#),” *Carnegie Endowment*, 9 januari 2024. Zie ook Amnesty International, “[Pakistan: 'Treat us like human beings': Afghans in Pakistan at risk of unlawful deportation](#),” 4 april 2025.

te externaliseren, en gaan we in op debatten die gevoerd worden over de interpretatie van dit kader en noodzaak tot actualisering. Hoofdstuk drie geeft de analyse van de typen externalisering waar het debat zich nu op toespitst, met voorbeelden uit de praktijk, en een inventarisatie van risico's van die modellen en knelpunten in relatie tot het bestaande juridische kader. Het hoofdstuk sluit af met handelingsperspectieven ten opzichte van die knelpunten, en ten opzichte van de landen die (delen van) de te verplaatsen asielpcedure zouden moeten huisvesten en/of uitvoeren. De conclusie vat de antwoorden op de onderzoeksvragen samen en plaatst die in het kader van een pleidooi voor een breder hervormingsinitiatief. Een eerste en snel vorm te geven stap daartoe zou de vorming kunnen zijn van een internationale en inclusieve *like-minded* groep van wetenschappers en professionals. Deze groep zou zich kunnen buigen over de contouren van een nieuw mondiaal stelsel, ter inspiratie en aanvulling op multilaterale routes voor hervorming via de Verenigde Naties en UNHCR.

2 Internationale afspraken in vogelvlucht

Het Nederlandse asielbeleid maakt deel uit van een breed stelsel van internationale afspraken over vluchtelingenbescherming, vastgelegd in diverse verdragen en EU-regelgeving waarbij Nederland partij is. Hieronder worden deze internationale afspraken en het EU-recht op hoofdlijnen besproken, mede in het licht van hun betekenis voor mogelijke vormen van externalisering van (delen van) de asielprocedure en de terugkeer van onrechtmatig verblijvende migranten. Daarbij komt eerst het Vluchtelingenverdrag aan bod, gevolgd door andere relevante internationale verdragen en specifiek het Europees Verdrag tot bescherming van de Rechten van de Mens en de Fundamentele Vrijheden (EVRM), en ten slotte het EU-recht.

2.1 Het Vluchtelingenverdrag

Het Vluchtelingenverdrag van 1951 en het bijbehorende Protocol van 1967¹⁵ vormen de kern van het internationale vluchtelingenrecht. Het Vluchtelingenverdrag kwam tot stand na de Tweede Wereldoorlog en in de context van het begin van de Koude Oorlog, met als achterliggende gedachte om individuen die werden vervolgd door hun eigen overheid (bijvoorbeeld door communistische regimes) bescherming te bieden in een andere staat. Het Aanvullend Protocol werd in 1967 toegevoegd om de beperkingen van het VN-Vluchtelingenverdrag van 1951 op te heffen in geografische zin (het betreft niet langer alleen vluchtelingen uit Europa) en in temporele zin (niet langer alleen vluchtelingen van vóór 1951). Door het Protocol heeft het verdrag dus een mondiale en permanente werking gekregen. Verschillende landen in Azië, het Midden-Oosten en Afrika, hebben het Protocol echter niet ondertekend omdat ze het geen recht vonden doen aan de realiteit van grootschalige opvang in hun regio van mensen die vluchten voor geweld en wanorde.¹⁶

15 UNHCR, "[The 1951 Refugee Convention and 1967 Protocol relating to the Status of Refugees](#)".

16 O.a. Irak, Jordanië, Libanon, Golfstaten, Eritrea, Libië, Bangladesh, India, Indonesië en Pakistan. Zie: Alexander Betts en Paul Collier, "[Refuge. Transforming a Broken Refugee System](#)", Penguin Books, 2017, p. 5.

Het Vluchtelingenverdrag definieert een vluchteling als iemand die gegronde vrees heeft voor vervolging wegens zijn ras, religie, nationaliteit, het behoren tot een bepaalde sociale groep of zijn politieke overtuiging. Deze afbakening is wezenlijk: personen die uitsluitend vluchten voor oorlogsgeweld zonder onder een van deze gronden te vallen, kwalificeren zich volgens het verdrag niet als vluchteling. Omdat ook deze groep bescherming behoeft, heeft de Europese Unie in de Kwalificatierichtlijn de status van ‘subsidiare bescherming’ ingevoerd. Deze personen vallen echter niet onder het toepassingsbereik van het Vluchtelingenverdrag. Het gaat om een omvangrijke groep, waaronder een groot deel van de Syrische en Afghaanse asielzoekers. Ook de Oekraïense ontheemden hebben onder de Tijdelijke beschermingsrichtlijn een aparte status gekregen in de EU. Daarnaast sluit het Vluchtelingenverdrag personen uit die ernstige misdrijven hebben gepleegd.

Centraal in het Vluchtelingenverdrag staat het beginsel van *non-refoulement*. Dit verbiedt staten om een vluchteling uit te zetten naar een gebied waar diens leven of vrijheid zou worden bedreigd op een van de in het verdrag genoemde gronden. Dit betekent dat iedere asielaanvraag individueel moet worden beoordeeld en dat een persoon met een gegronde asielclaim niet mag worden teruggestuurd naar een onveilig gebied. Het verdrag schrijft echter niet voor in welk land de bescherming moet worden geboden. Het is daarom in overeenstemming met het verdrag als Nederland een vluchteling zou overdragen aan een ander land, mits dat land bereid is de betrokkene op te nemen en de rechten onder het Verdrag te bieden.¹⁷

Wordt iemand echter niet als vluchteling erkend, dan valt die persoon buiten de reikwijdte van het Vluchtelingenverdrag. Het verdrag bevat dan ook geen bepalingen over de behandeling van personen met een afgewezen asielverzoek.

Het Vluchtelingenverdrag is relatief beknopt en vormt op zichzelf geen belemmering voor externalisering van (onderdelen van) de asielprocedure. De kern van het verdrag – en de belangrijkste verplichting die eruit voortvloeit – is het beginsel van *non-refoulement*. Omdat dit beginsel inmiddels wordt

17 James C. Hathaway, "[The Rights of Refugees under International Law](#)", Cambridge University Press, 2021.

beschouwd als internationaal gewoonterecht,¹⁸ zou zelfs een eventuele opzegging van het verdrag deze verplichting niet zonder meer doen vervallen.

Tot slot is het relevant op te merken dat het verdrag, juist door zijn beknopte karakter, niet alleen aanzienlijke ruimte laat aan individuele staten voor de wijze van implementatie, maar ook openlaat hoe internationale samenwerking op het gebied van vluchtelingenbescherming vorm zou moeten krijgen. De opstellers van het verdrag onderkennen dit al in 1951, zoals blijkt uit de preambule van het verdrag: *'considering that the grant of asylum may place unduly heavy burdens on certain countries, and that a satisfactory solution of a problem of which the United Nations has recognized the international scope and nature cannot therefore be achieved without international co-operation, expressing the wish that all States, recognizing the social and humanitarian nature of the problem of refugees, will do everything within their power to prevent this problem from becoming a cause of tension between States'*.¹⁹

De internationale samenwerking waartoe de ondertekenaars al in 1951 oproepen, is tot op heden onvoldoende tot stand gekomen om de huidige uitdagingen het hoofd te bieden. De UNHCR heeft in 2018 weliswaar een poging gedaan om deze samenwerking te versterken via het *Global Compact on Refugees*,²⁰ maar dit betreft een niet-bindend instrument dat in de praktijk slechts beperkt wordt geïmplementeerd.²¹ Een vergelijkbare situatie geldt voor het in hetzelfde jaar vastgestelde *Global Compact for Migration*.²² Dit document wordt door veel Europese landen als ontoereikend beschouwd en sommige EU-lidstaten onthielden zich van stemming of stemden tegen in de VN. Ook in Nederland leidde het tot aanzienlijke politieke ophef.²³ Net zoals het vluchtelingencompact is het migratiecompact niet-bindend, en de implementatie ervan blijft onvolledig.

18 Ministerial Meeting of States Parties, "[Declaration of States Parties to the 1951 Convention and or Its 1967 Protocol relating to the Status of Refugees](#)", 16 januari 2002.

19 UNHCR, "[The 1951 Refugee Convention and 1967 Protocol relating to the Status of Refugees](#)", p.13.

20 United Nations, "[Global Compact on Refugees](#)", 2018.

21 UNHCR, "[Global Compact on Refugees Indicator Report 2025](#)", 2025.

22 United Nations General Assembly, "[Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration](#)", 11 januari 2019.

23 Carla Joosten, "[Hoe 'Marrakesh' almaar niet op de agenda kwam](#)", *EW Magazine*, 9 november 2018.

Er is daarmee alle aanleiding om te onderzoeken in hoeverre intensievere internationale samenwerking kan bijdragen aan een effectievere aanpak van de huidige vluchtelingen- en migratieproblematiek. De in het Vluchtelingenverdrag van 1951 verwoorde intentie tot internationale samenwerking is tot op heden slechts beperkt gerealiseerd en wacht nog altijd op een daadwerkelijke en duurzame implementatie. In het slothoofdstuk wordt hierop nader ingegaan.

2.2 Andere relevante internationale verdragen

Binnen de negen VN-mensenrechtenverdragen, die gezamenlijk het fundament vormen van het internationale mensenrechtenkader,²⁴ zijn drie door Nederland geratificeerde verdragen in het bijzonder relevant voor de bescherming van vluchtelingen. Allereerst het *Internationaal Verdrag inzake Burgerrechten en Politieke Rechten*,²⁵ dat onder meer bepalingen bevat over foltering en over de uitzetting van vreemdelingen. Daarnaast het *Verdrag tegen Foltering en Andere Wrede, Onmenselijke of Onterende Behandeling of Bestrafing*, waarin expliciet is vastgelegd dat geen enkele verdragsstaat een persoon mag uitzetten, terugzenden naar ('refouler') of uitleveren aan een andere staat wanneer er gegronde redenen zijn om aan te nemen dat hij daar gevaar zou lopen te worden onderworpen aan foltering.²⁶ De derde relevante bron is het *Verdrag inzake de Rechten van het Kind*, dat het beginsel van 'the best interests of the child' centraal stelt.²⁷ Dit heeft directe gevolgen voor de behandeling van vluchtelingen- en migrantenkinderen, onder meer op het gebied van detentie, gezinshereniging en uitzetting.

24 OHCHR, "[The Core International Human Rights Instruments and their monitoring bodies](#)".

25 United Nations General Assembly, "[International Covenant on Civil and Political Rights](#)", 16 december 1966, artikel 7 en 13.

26 OHCHR, "[Convention against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment](#)", 10 december 1984, artikel 3. Het VN-Verdrag legt de nadruk op preventie, vervolging en monitoring, terwijl artikel 3 EVRM in migratiezaken sterker is door toetsing door het EHRM.

27 OHCHR, "[Convention on the Rights of the Child](#)", 20 november 1989, artikel 3 en 22.

Deze verdragsverplichtingen hebben ook implicaties voor de mogelijkheden van externalisering van de asielpcedure, omdat een individuele risicobeoordeling en het betrekken van mensen- en kinderrechten noodzakelijk blijft.²⁸

2.3 Europees Verdrag tot bescherming van de Rechten van de Mens en de Fundamentele Vrijheden (EVRM)

Het EVRM dateert uit 1950 en telt nu 46 lidstaten van de Raad van Europa, waaronder alle huidige 27 EU-lidstaten. Het betreft dus geen EU-verdrag: de Europese Unie is zelf geen partij, maar alle individuele EU-lidstaten zijn dat wel. Toezicht op de naleving van het EVRM wordt uitgeoefend door het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM), gevestigd in Straatsburg. Alle verdragsstaten moeten mensenrechten respecteren zodra zij feitelijke controle hebben over een persoon – zowel op eigen grondgebied als bij reddingsacties op zee.

Het EVRM vormt het fundament van de mensenrechtenbescherming in Europa en is daarmee een essentieel en te koesteren verdrag. Tegelijkertijd is het verdrag – en met name de wijze waarop het door het EHRM in migratiezaken wordt geïnterpreteerd – al lange tijd onderwerp van debat.²⁹ Artikel 3 EVRM bepaalt dat niemand onderworpen mag worden aan foltering of onmenselijke of vernederende behandeling of bestraffing. Via de jurisprudentie van het EHRM heeft het folterverbod zich ontwikkeld tot een verbod op uitzetting.³⁰ Het EHRM leidt uit artikel 3 EVRM echter géén recht op verblijf af; dat verblijfsrecht is vooral door het EU-recht gecreëerd (zie paragraaf 2.4), voortbouwend op al bestaande praktijken in veel lidstaten. De interpretatie van artikel 3 EVRM is geleidelijk verschoven van een strikt individuele risicotoets naar de erkenning dat ook het behoren tot een systematisch vervolgd minderheidsgroep, of zelfs de algemene

28 Een individuele en zorgvuldige beoordeling van risico's op behandeling in strijd met o.a. art. 7 IVBPR en art. 3 CAT, en van de specifieke kwetsbaarheid (o.a. kinderen), waardoor automatische of collectieve overdracht onverenigbaar is met deze verdragen. De EU heeft reeds besloten tot afwijkende afspraken voor toepassing van het concept van een 'veilig derde land' op minderjarigen (zie paragraaf 2.4), en bij de ontwikkeling van *return hubs* zal de bescherming van minderjarigen eveneens een belangrijke rol spelen.

29 Zie annex voor ontwikkelingen in het debat over het EVRM.

30 Zie EHRM 7 juli 1989, [Soering t. Verenigd Koninkrijk, nr. 14038/88](#).

situatie van ernstig geweld of mensenrechtenschendingen, voldoende kan zijn om een 'reëel risico' op schending van artikel 3 EVRM bij overdracht of uitzetting te vormen.³¹

Ook artikel 8 EVRM, waarin het recht op eerbiediging van privé-, familie- en gezinsleven is neergelegd, is een belangrijke rol gaan spelen bij uitzettingen van (gevestigde) onrechtmatig verblijvende migranten. Dit artikel is gebalanceerd in die zin dat in lid 1 betreffende individuele rechten worden genoemd, terwijl in lid 2 aandacht is voor de belangen van de gemeenschap: 'Geen inmenging van enig openbaar gezag is toegestaan in de uitoefening van dit recht, dan voor zover bij de wet is voorzien en in een democratische samenleving noodzakelijk is in het belang van de nationale veiligheid, de openbare veiligheid of het economisch welzijn van het land, het voorkomen van wanordelijkheden en strafbare feiten, de bescherming van de gezondheid of de goede zeden of voor de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen'.

De jurisprudentie van het EHRM bepaalt in hoge mate hoe breed of hoe beperkt die ruimte voor staten uitvalt. Het Hof benadrukt dat het niet in de plaats treedt van nationale autoriteiten, zolang de nationale rechter de feiten zorgvuldig onderzoekt, de EHRM-lijn toepast en een evenwichtige belangenafweging maakt.

In de praktijk betekent dit dat de individuele proportionaliteitstoets bepaalt hoe strikt of flexibel staten kunnen omgaan met uitzettingen naar derde landen waarmee geen (gezins)banden bestaan, bijvoorbeeld via zogenoemde 'transit- of terugkeerhubs'.³²

2.4 Toepasselijk kader EU-recht

De hierboven beschreven internationale verplichtingen zijn verankerd in het EU-recht. Het EU-recht – en de interpretatie ervan – gaat echter aanzienlijk verder en bevat veel gedetailleerdere voorschriften dan de internationale normen waarop het voortbouwt. Bovendien heeft het EU-recht een meer

31 Zie annex en Myrthe Wijnkoop, "[Elke vluchteling is migrant, niet elke migrant vluchteling](#)", in: Monika Sie Dhian Ho et al. (red.), *Over de grens*, 2022, Van Gennep Amsterdam, p. 57.

32 Een transit- of terugkeerhub is een opvang- of detentiecentrum buiten de EU voor vertrekplichtige migranten en in afwachting zijn van hun terugkeer naar het land van herkomst.

dwingend karakter. Daardoor is het EU-recht uiteindelijk van grotere betekenis en legt het strengere beperkingen op aan het nationale asielbeleid dan het Vluchtelingenverdrag en andere verdragen. Dit concludeerden ook Donner en Den Heijer in een 'verkenning van de opportuniteit van een onderzoek naar de vraag of, en zo ja op welke wijze, het Vluchtelingenverdrag uit 1951 bij de tijd kan worden gebracht om een duurzaam juridisch kader te kunnen bieden voor het internationale asielbeleid van de toekomst'.³³ Het kabinet Rutte-III (2017-2022) had dit onafhankelijke onderzoek in zijn Regeerakkoord aangekondigd.³⁴ Donner en Den Heijer vatten hun onderzoek als volgt samen: 'De mogelijkheden om nationaal beleid te voeren zijn beperkter geworden, maar het Vluchtelingenverdrag is daar niet de oorzaak van. Het is ongetwijfeld gedateerd, maar niet verouderd en het staat zeker niet in de weg aan een verantwoord asielbeleid. Veel nadrukkelijker beperkingen vloeien voort uit het EVRM en het recht van de EU. Wijziging of opzegging van het Vluchtelingenverdrag zal de Nederlandse verplichtingen jegens asielzoekers en vluchtelingen daarom niet wezenlijk veranderen of verlichten.'

In deze paragraaf is gekozen voor een kort overzicht van het EU-recht. We belichten alleen bepalingen die invloed hebben op externalisering en uitsluitend (nieuwe) EU-regelgeving die de ruimte voor externe asielprocedures en uitzettingen naar derde landen vergroot of beperkt.

Handvest van de Grondrechten van de EU

Het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie (EU-Handvest) is sinds de inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon in 2009 juridisch bindend voor zowel de EU-instellingen als de lidstaten, voor zover zij het Unierecht ten uitvoer brengen of toepassen.³⁵ Voor zover het EU-Handvest rechten bevat die overeenkomen met het EVRM, zijn inhoud en reikwijdte gelijk aan die van het EVRM; het Unierecht kan echter ruimere bescherming bieden onder andere via bepalingen over menselijke waardigheid (artikel 1).³⁶ Artikel 18 van het

33 J.P.H. Donner en M. den Heijer, "[Terechte Zorg, verkeerd aanknopingspunt](#)", 2020, p. 39.

34 Zie: VVD, CDA, D66 en ChristenUnie, "[Vertrouwen in de toekomst. Regeerakkoord 2017 – 2021](#)", 2017, p. 51.

35 Violeta Moreno-Lax en Cathryn Costello, "[The Extraterritorial Application of the Charter: From Territoriality to Facticity, the Effectiveness Model](#)", in: S. Peers et al. (red.), *The EU Charter of Fundamental Rights: A Commentary*, Hart Publishing, 2014, p. 1657-1683.

36 "[Handvest van de grondrechten van de Europese Unie](#)", 26 oktober 2012. Art. 52 lid 3 Handvest, zie: Handvest van de grondrechten van de EU, Expertisecentrum Europees Recht.

EU-Handvest garandeert het recht op asiel “met inachtneming van de regels van het Vluchtelingenverdrag en het Protocol van 1967”, waarmee internationale verplichtingen in het EU-recht worden verankerd. Artikel 19 EU-Handvest bepaalt dat “niemand mag worden verwijderd, uitgezet of uitgeleverd naar een staat waar een ernstig risico bestaat op de doodstraf, foltering of andere onmenselijke of vernederende behandeling of bestraffing”. Artikel 4 versterkt dit door een absoluut verbod op foltering en onmenselijke of vernederende behandeling of bestraffing, vergelijkbaar met artikel 3 EVRM. Artikel 7 waarborgt het recht op eerbiediging van privé- en gezinsleven, in lijn met artikel 8 EVRM. Artikel 24 benadrukt het belang van het kind. Overdrachten naar landen waarbij gezinnen gescheiden worden en kinderrechten niet gegarandeerd zijn of opvang- en detentieomstandigheden voor hen schadelijk zijn, kan strijdig zijn met deze artikelen.³⁷

Ten slotte waarborgt artikel 47 EU-Handvest het recht op een doeltreffend rechtsmiddel en een eerlijk proces, wat impliceert dat asielzoekers toegang moeten hebben tot onafhankelijke rechterlijke toetsing van beslissingen, inclusief terugkeerbesluiten naar derde landen. Iedere asielzoeker op EU-grondgebied kan bescherming in de EU vragen, inclusief de mogelijkheid om een rechtsmiddel in te stellen tegen een negatieve beslissing.

Gemeenschappelijk Europees Asielstelsel

Het EU-juridische kader voor asiel en migratie heeft zich sinds de start van het Gemeenschappelijk Europees Asielstelsel (GEAS) begin jaren 2000 sterk ontwikkeld. Het GEAS, dat is vastgelegd in diverse richtlijnen en verordeningen, harmoniseert onder meer de normen voor asielprocedures, opvangvoorwaarden en de criteria om te bepalen welke lidstaat verantwoordelijk is voor de behandeling van een verzoek. De Asielprocedurerichtlijn bevat daarbij de procedurele regels voor de verlening en intrekking van internationale bescherming en vormt de basis voor een gemeenschappelijke asielprocedure in de EU.³⁸

37 Concrete waarborgen van fysieke veiligheid, toegang tot basisvoorzieningen en bescherming tegen geweld en uitbuiting met als kernbeginselen het belang van het kind en familie-eenheid. Kinderdetentie is daarmee vrijwel nooit gerechtvaardigd; alleen als uiterst middel en voor de kortst mogelijke duur.

38 De Asielprocedurerichtlijn wordt in juni 2026 vervangen door de Asielprocedureverordening (EU) 2024/1348. Zie: [“Asielprocedureverordening \(EU\) 2024/1348”](#) en [“Directive 2013/32/EU on common procedures for granting and withdrawing international protection”](#).

De huidige richtlijn (per 12 juni 2026 de Asielprocedureverordening) bevat ook bepalingen die direct relevant zijn voor externalisering, zoals het veilig-derde-landconcept. Een asielverzoek kan niet-ontvankelijk worden verklaard wanneer een derde land als 'eerste asiel land' kan dienen, mits de betrokkene daar al als vluchteling is erkend of anderszins voldoende bescherming geniet én opnieuw wordt toegelaten.³⁹ Daarnaast kan een verzoek niet-ontvankelijk worden verklaard wanneer een derde land als 'veilig derde land' kan worden aangemerkt.⁴⁰ Dit vereist onder meer dat de betrokkene een betekenisvolle band heeft met dat land (dit wijzigt per 12 juni 2026 zie hierna) én dat dat land bereid is hem of haar terug te nemen. In dat geval kan de verdere asielprocedure in het betrokken derde land plaatsvinden.

Het Unierecht stelt daarnaast duidelijke grenzen aan het uitbesteden van asielprocedures buiten de EU. Artikel 9 van de richtlijn (en artikel 10 Asielprocedureverordening) bepaalt dat asielzoekers het recht hebben in de lidstaat te blijven zolang hun procedure – inclusief beroep in eerste aanleg – loopt. Overdracht op basis van het veilig-derde-landconcept kan daarom pas plaatsvinden nadat een afwijzing of niet-ontvankelijkverklaring onherroepelijk is geworden.

Belangrijke onderdelen van het EU-asielacquis, zoals de Asielprocedurerichtlijn en de Opvangrichtlijn, zijn territoriaal begrensd en gelden uitsluitend voor verzoeken die op EU-grondgebied worden ingediend. De EU beschermt niet alleen vluchtelingen maar ook 'subsidiar beschermden' op basis van de Kwalificatierichtlijn,⁴¹ en biedt daarnaast tijdelijke bescherming aan Oekraïense ontheemden op basis van de Richtlijn Tijdelijke Bescherming.

Hervorming van de Asielprocedureverordening

Op 18 december 2025 is een politiek compromis tussen de Raad en het Europees Parlement bereikt. Bij aanneming daarvan worden vanaf 12 juni 2026 de

39 Op grond van artikel 33, lid 2, onder b, juncto artikel 35 van de Asielprocedurerichtlijn. Zie ook Artikel 58 Asielprocedureverordening.

40 Op grond van artikel 33, lid 2, onder c, juncto artikel 38, dat Asielprocedurerichtlijn. Zie ook Artikel 59 Asielprocedureverordening.

41 Subsidiar beschermden zijn personen die niet in aanmerking komen voor vluchtelingenstatus, maar wel een reëel risico lopen op ernstige schade – zoals doodstraf, foltering of willekeurig geweld in een gewapend conflict – en daarom bescherming genieten op grond van de Kwalificatierichtlijn.

voorwaarden veranderd voor toepassing van het concept ‘veilig derde land’ in de Asielprocedureverordening (APV).⁴² De belangrijkste wijzigingen met gevolgen voor de mogelijkheden voor externalisering zijn:⁴³

Geen verplichte ‘betekenisvolle band’

Voorheen werd een substantiële band vereist tussen de aanvrager en het derde land (bijvoorbeeld familiebanden, eerder verblijf). Dit is niet langer verplicht, maar optioneel.

Transit of bilaterale overeenkomst volstaat

Louter doorreis door een derde land en/of het bestaan van een overeenkomst die asielbehandeling daar garandeert, is voldoende om een aanvraag niet-ontvankelijk te verklaren.

Beroep zonder automatisch opschortende werking

Aanvragers kunnen beroep instellen, maar dat heeft niet meer automatisch schorsende werking. Wel kan een rechter aanleiding zien tot schorsing.

Daarnaast kwamen de Raad en het Europees Parlement overeen dat toepassing van het veilige-derde-landconcept niet kan worden toegepast op basis van een overeenkomst of regeling wanneer het om alleenstaande minderjarigen gaat, tenzij er sprake is van doorreis of een betekenisvolle band met een transitland.⁴⁴

Hervorming van de Terugkeerrichtlijn

Een EU-lidstaat mag alleen mensen terugsturen binnen de grenzen die de Terugkeerrichtlijn stelt. Dat betekent dat zowel de reis naar een derde land, het verblijf daar, als de doorreis naar het land van herkomst moet passen binnen de

42 Europees Parlement, [“Application of the ‘safe third country’ concept, 2025/0132\(COD\)”](#), 2025.

43 Raad van de Europese Unie, [“Safe third country: Council and European Parliament agree on new EU law restricting admissibility of asylum claims”](#), 18 december 2025. Het Europese Parlement stemde op 10 februari 2026 in met de aanpassing van het veilig-derde-land concept en de vaststelling van een EU-lijst met veilige landen van herkomst, zie persbericht: [Asylum: new rules for safe third countries and EU safe countries of origin list | News | European Parliament](#).

44 Bijvoorbeeld bij eerder bestendig verblijf van een alleenstaande minderjarige in een derde land en onder een EU terug- en overnameovereenkomst en acceptatie door het derde land.

definitie van terugkeer in de Terugkeerrichtlijn.⁴⁵ Als het gaat om gedwongen terugkeer, kan een EU-lidstaat alleen terugkeer organiseren naar het land van herkomst of naar een land dat formeel heeft ingestemd met het toelaten van deze personen tijdens hun doorreis. Over tijdelijke opvang of verblijf in een willekeurig derde land onderweg naar het land van herkomst bestaan binnen het Europese recht nauwelijks regels. Doorgaans gaat het bij doorreis om een kort verblijf. Daarom ligt het voor de hand dat verblijf in een transit- of terugkeerhub beperkt moet blijven in tijd wanneer het doel is om iemand door te laten reizen naar zijn of haar land van herkomst.

Wanneer een terugkeeroperatie erop is gericht om iemand te verwijderen naar een land dat officieel als ‘transitland’ is aangewezen, kan een langer verblijf in een transithub beter worden gerechtvaardigd. Hierbij geldt dat een land alleen als transitland kan worden gebruikt wanneer er een formele afspraak met dat land bestaat.

Op 11 maart 2025 stelde de Europese Commissie een Gemeenschappelijk Europees Systeem voor Terugkeer voor om regels te harmoniseren en het terugkeerpercentage te verhogen.⁴⁶ De Raad stemde op 8 december 2025 in met een ontwerp dat terugkeerhubs en strengere detentie- en sanctiebepalingen omvat, en het voorstel gaat nu de volgende fase in. Het plan introduceert duidelijker procedures voor vrijwillige en gedwongen terugkeer, strengere maatregelen tegen onderduiken en speciale bepalingen voor veiligheidsrisico’s. Ook voorziet het in een juridische basis voor transit- en terugkeerhubs in derde landen, op basis van overeenkomsten en regelingen met derde landen die het internationale recht respecteren, met inbegrip van het beginsel van *non-refoulement*.

Onder de huidige Terugkeerrichtlijn is instemming van de persoon (en toelating door het derde land) vereist voor terugkeer naar een willekeurig derde land.⁴⁷

45 Europees Parlement en de Raad, “[Directive 2008/115/EC on common standards and procedures in Member States for returning illegally staying third-country nationals](#)”, 16 december 2008, artikel 3(3). ‘Terugkeer’ is het proces waarbij een derdelander terugkeert – vrijwillig of gedwongen – naar:

1) zijn of haar land van herkomst, of 2) een land van doorreis op grond van communautaire of bilaterale overnameovereenkomsten of andere regelingen, of 3) een ander derde land waarheen de betrokkene vrijwillig besluit terug te keren en dat hem of haar toelaat.

46 Europese Commissie, “[New Common European System for Returns](#)”, 11 maart 2025.

47 Artikel 3(3) Terugkeerrichtlijn.

Gedwongen terugkeer naar het land van herkomst of een aangewezen ‘transitland’ onder EU- of bilaterale terugnameovereenkomsten is wel mogelijk. Terugkeer naar een willekeurig land is afhankelijk van de wil van de persoon en medewerking van het derde land. De voorgestelde Terugkeerverordening wil deze instemming nuanceren of verminderen om gedwongen terugkeer te vergemakkelijken. Het voorstel formaliseert ook het gebruik van ‘regelingen’, zoals *soft law*-instrumenten of bilaterale politieke verklaringen naast verdragen, om technische obstakels voor samenwerking te verkleinen.

Hoewel bepaalde vereisten zoals toezichtmechanismen en uitsluitingen voor minderjarigen zijn opgenomen, biedt het voorstel voor een Terugkeerverordening lidstaten ruimte, ook bij de geografische locatie van hubs. In het voorstel wordt de uitwerking van waarborgen, zoals opvang- en detentiestandaarden, uitgesteld naar toekomstige bilaterale overeenkomsten. Uiteindelijk hangt de effectiviteit en legaliteit van transit- en terugkeerhubs af van de implementatie door lidstaten. Het ontwerpverslag van het Europees Parlement stelt beperkte waarborgen voor, zoals toepassing van het EU-Handvest en prioriteit voor terugkeer naar landen van herkomst, maar praktische obstakels voor rechtsbescherming en toezicht blijven bestaan.⁴⁸

48 ECRE, “[European Parliament Draft Report on Return Regulation](#)”, november 2025; Europees Parlement, “[LIBE draft report, PR_COD_1amCom](#)”, 30 oktober 2025; Commissie Meijers, “[Meijers Committee Comment on the Proposal for a Return Regulation](#)”, april 2025.

3 Vormen van externalisering en samenwerking met derde landen

De modellen voor externalisering van (onderdelen van) de asielprocedure en ten behoeve van terugkeer die momenteel internationaal worden besproken of al in praktijk worden gebracht, lopen sterk uiteen, afhankelijk van het antwoord op de volgende vragen:

1. Welk deel van de asielprocedure verplaatst naar het buitenland (procedurele reikwijdte)? Dit kan zijn: *screening*, behandeling, bescherming en/of terugkeer.
2. Bij wie ligt de juridische verantwoordelijkheid? Deze kan bij het bestemmingsland blijven of naar een derde partij gaan.
3. Wie voert het beleid daadwerkelijk uit (uitvoerder)?

Modellen liggen op een spectrum van *pre-entry screening*, via gedeeltelijke of volledige uitbesteding van asielprocedures aan een ander land, tot mechanismen die zich beperken tot terugkeer. Elk model pakt andere gebreken van het bestaande systeem aan.

- *Pre-entry screening* richt zich op gemengde migratiestromen en doorbreking van het verdienmodel van mensensmokkel, door asielclaims te filteren.
- Volledige overdracht van jurisdictie beoogt de uitwerking teniet te doen van asiel als poort voor permanente migratie naar een land naar keuze, in plaats van tijdelijke beschermingsvoorziening in een veilig land.
- Mechanismen voor terugkeer richten zich op het daadwerkelijk doen terugkeren van asielzoekers wiens claim niet is gehonoreerd.

De analyse hieronder behandelt vijf verschillende modellen:

1. *Screening* langs de migratieroute;
2. Ontschepingsplatform;
3. (Buiten)grensprocedure in niet EU-land;
4. Procedure en opvang in derde land (Veilig Derde Land concept);
5. Terugkeer- en transit hubs

Voor elk model bespreken we de opzet van de externalisering, de problemen in het systeem die het model beoogt aan te pakken, voorbeelden ervan in de praktijk, risico's en obstakels bij toepassing, en handelingsperspectieven om die te mitigeren en/of overkomen. We benadrukken dat de modellen elkaar niet uitsluiten en gecombineerd kunnen worden.

3.1 Screening langs de migratieroute

Opzet

Dit model⁴⁹ verplaatst de eerste screeningsfase van het asielproces zowel naar doorreislanden langs de migratieroute als naar de buitengrenzen van de EU. Na de screening worden aanvragen die waarschijnlijk ongegrond zijn, extraterritoriaal beoordeeld – langs de migratieroute of in een derde land. Voor mensen in deze categorie worden beschermings- of terugkeerprocedures extraterritoriaal aangeboden. Eventuele terugkeerbesluiten worden eveneens vanuit dat derde land uitgevoerd. Onder 'bestemmingslanden' worden alle landen verstaan – Europees én niet-Europees – die in het kader van deze multilaterale samenwerking kunnen deelnemen. Om juridische, technische en praktische complicaties te vermijden, kan worden gekozen voor gescheiden faciliteiten (zoals ambassades) of, in het kader van een pilot, voor een gezamenlijke locatie die wordt beheerd door één private partij of een internationale organisatie (regionale hub). UNCHR of IOM kan betrokken worden bij pre-screening van kandidaten. Succesvolle kandidaten worden uitgenodigd, waarbij uiteindelijke screeningsbeslissingen door de bestemmingslanden zelf genomen worden. Dit gebeurt in overeenstemming met de relevante internationale en regionale rechtsnormen, waaronder het Vluchtelingenverdrag en, waar van toepassing, het EVRM en het EU-Handvest.

Aanvragers van wie de claims waarschijnlijk gegrond zijn, worden naar het bestemmingsland gebracht (waarbij de deelnemers aan het model onderling het bestemmingsland bepalen), alwaar zij de asielprocedure doorlopen. Wie recht op asiel blijkt te hebben, krijgt bescherming in het bestemmingsland; wie dat niet krijgt, doorloopt de terugkeerprocedure van die staat. De jurisdictie

49 Dit model is geïnspireerd door Nikolas Feith Tans benadering van transnationale asielmodellen: Nikolas Feith Tan, "[Transnational Asylum: Toward a Principled Framework](#)", 2025.

blijft doorgaans bij het bestemmingsland of wordt gedeeld met internationale organisaties zoals UNHCR of IOM, die optreden als uitvoerende partijen.

Aanpak systeemlacune (gevaarlijke routes en screening vooraf)

Dit model is ontworpen om de rechtvaardigheids- en veiligheidsproblemen van gemengde migratiestromen en gevaarlijke reizen aan te pakken. Door in contact te treden met potentiële asielzoekers voordat zij het grondgebied van een bestemmingsland bereiken, kunnen zij langs de migratieroute naar een bestemmingsland een asielaanvraag indienen. Dit heeft tot doel gemengde migratiestromen effectiever te beheren.

Via deze screening komen aanvragers met vermoedelijk ongegronde asielverzoeken in de asielprocedure en, indien afgewezen, direct in het terugkeerproces vanaf die locatie in het buitenland. Op deze manier kan een dergelijk model het aantal aanvragen van ongegronde asielverzoeken in het bestemmingsland verminderen en terugkeer naar landen van herkomst versnellen – mits deze aanvragers overtuigd raken dat verdere reis naar het bestemmingsland niet de moeite waard is,⁵⁰ of alternatieve routes aangeboden krijgen (bijvoorbeeld voor specifieke legale arbeidsmigratie).

(Een deel van de) aanvragers met waarschijnlijk gegronde asielverzoeken worden overgebracht naar het bestemmingsland voor de asielprocedure. Dit sluit aan bij de *whole of route approach* van IOM en UNHCR, waarin langs de hele migratieroute veilige, legale en beschermde opties worden gecreëerd, iets wat momenteel grotendeels ontbreekt.⁵¹ Het beoogt de ongelijkheid in toegang tot het huidige systeem te corrigeren, dat onevenredig in het voordeel is van jonge mannen die gevaarlijke irreguliere routes kunnen overleven, terwijl velen in nood geen toegang krijgen.⁵² Bovendien kan het aanbieden van dergelijke routes helpen om de steeds lucratievere en dodelijker mensensmokkelpraktijken te ontmantelen.

50 Niet kan worden uitgesloten dat zij na een afwijzing toch doorreizen en in de EU asiel aanvragen. Asielzoekers mogen in de lidstaat blijven zolang hun asielprocedure loopt, zie paragraaf 2.4.

51 UNHCR, "[Route-Based Approach: Establishing Multi-Purpose Hubs - A guide](#)", juli 2025.

52 In de afgelopen tien jaar bestond ongeveer twee derde van de eerste asielaanvragers in de EU uit mannen, merendeels tussen de 18 en 34 jaar oud. In Nederland is dit patroon vergelijkbaar. Zie EUAA, "[Data Analysis of Asylum Applications by Sex and Age in 2024](#)", augustus 2025; CBS, "[Asiel en integratie](#)", 2025, p. 28 e.v.

Voorbeelden

- **Zwaar model:** door het bestemmingsland beheerde faciliteiten in het buitenland, met toepassing van normen van het bestemmingsland (juridisch complex, zie paragraaf 3.4).
- **Licht model:** pre-screening via ambassades of UNHCR/IOM (zoals de Amerikaanse *Safe Mobility Offices*) of klassieke hervestiging; een digitaal profiel wordt aangemaakt en gedeeld, waarbij elk land controle houdt over aantallen en criteria.

De asielerzoeken die waarschijnlijk ongegrond zijn worden beoordeeld door het doorreisland.

Het doorreisland gedeelte van dit model vertoont gelijkenis met de door de VS gefinancierde *Safe Mobility Offices*. Deze meldpunten, gelanceerd onder de Amerikaanse President Biden in verschillende Latijns-Amerikaanse landen in 2023, fungeerden als regionale hubs om (toekomstige) migranten informatie te bieden over hun kansen op asiel en humanitaire toelating of andere legale routes zoals familie- of werkvisa in de VS, Canada en Spanje en screening door UNHCR.⁵³ Toegang liep uitsluitend via een online platform; de kantoren bleven gesloten voor inloop en hun locaties werden geheim gehouden om wachtrijen te voorkomen. Het plan van de regering Biden was om deze legale routes, waaronder programma's die sponsors, paspoorten en zelfbetaalde vluchten vereisen, aan te bieden gekoppeld aan strengere grensprocedures met een omkering van de bewijslast bij het aanvragen van asiel aan de buitengrens van de VS.

Volgens het U.S. State Department dienden 266.570 personen een aanvraag in; 31.361 kregen informatie over legale routes of integratie; 26.738 arriveerden via het U.S. Refugee Admissions Program; en meer dan 1.000 werden via *Safe Mobility Offices* naar derde landen doorverwezen.⁵⁴ Zo nam Spanje ongeveer 200 Nicaraguanen vanuit Costa Rica op en denkt na over het opzetten van centra in Senegal en Mauritanië die informatie zouden verschaffen

53 Kathleen Bush-Joseph, "[Outmatched: The U.S. Asylum System Faces Record Demands In Search of Control, United States of America Country Report](#)," MPI, februari 2024.

54 U.S. Department of State, "[Safe Mobility Initiative: Helping Those in Need and Reducing Irregular Migration in the Americas](#)," Bureau of Population, Refugees, and Migration, geraadpleegd januari 2026.

over migratieroutes.⁵⁵ Het succes van de *Safe Mobility Offices* lag ook in strengere grensprocedures in de VS die zodanig zijn ingericht dat screening eerder plaatsvindt. Vanaf juni 2026 komen er in de EU striktere screening- en buitengrensprocedures. Bovendien leent de variant met buitenlandse faciliteiten (zwaar model) zich voor combinatie met uitbesteding van asiel aan een derde land, om het aantal aanvragen aan de buitengrens tegelijk te verminderen (zie paragraaf 3.4). De meeste VS-programma's voor legale migratie zijn binnen enkele maanden na het aantreden van de Trump-regering in 2025 ontmanteld.

Risico's

Het voorgestelde model stuit op een reeks uitdagingen. Politiek hangt het succes af van de bereidheid van doorreislanden om mee te werken aan het uitvoeren van de screening en, voor asiolverzoeken die waarschijnlijk ongegrond zijn, om het volledige asielproces uit te voeren – inclusief het doen terugkeren van de asielzoeker naar land van herkomst. Dit vraagt om sterke, wederzijds voordelige partnerschappen, iets dat tijd kost om op te bouwen.

Bovendien kan het moeilijk zijn om politieke steun in Europa te vinden voor een dergelijke opzet, aangezien het systeem praktisch gezien ook kan leiden tot een bredere beschikbaarheid van bescherming in Europa, als mensen met beschermingsbehoeften een overdracht naar de EU kunnen krijgen, wat als een forse 'pull factor' kan werken. Dit kan worden begrensd door (hervestigings) quota, afhankelijk van drie factoren: de capaciteit van de locatie, het maatschappelijk draagvlak voor opnemen van vluchtelingen en de afspraken met een niet-EU-land (onderlinge verdeling quota). Tenslotte brengt het opzetten en beheren van screening-faciliteiten in derde landen door één of meerdere staten grote operationele uitdagingen met zich mee, waarbij robuust toezicht op opvang- en terugkeeromstandigheden vereist is door actoren zoals UNHCR, IOM en, waar passend, EUAA of Frontex.

55 Kelsey P. Norman en Ana Martin Gil, "[Opening doors, hardening borders: Inside Biden's strategy on mixed migration and the lessons learned for Europe](#)," *Mixed Migration Centre*, October 2025.

3.2 Ontschepingsplatform

Opzet

Het ontschepingsplatform biedt veilige ontschepping na redding op zee. Het is een aangewezen locatie of faciliteit buiten de EU waar migranten en asielzoekers die zijn gered, veilig aan land kunnen gaan. Dit geldt wanneer zij zijn gered in de territoriale wateren van derde landen of in internationale wateren door EU-schepen, zolang het non-refoulementbeginsel wordt gerespecteerd.

Aanpak systeemlacune (gevaarlijke routes)

Dit model kan de gemengde migratiestromen en gevaarlijke bootreizen mogelijk aanpakken. Het verplaatst screening naar buiten de EU. Als er geen afspraken zijn tussen landen, adviseert de Internationale Maritieme Organisatie dat de primaire verantwoordelijkheid voor het organiseren van een “place of safety” bij de staat ligt die verantwoordelijk is voor de betreffende ‘Search and Rescue’ zone. Deze verplichting houdt niet noodzakelijk ontschepping op eigen grondgebied in.⁵⁶ Dit biedt daarom geen automatisch recht op toegang tot EU-territorium of de EU-asielprocedure voor personen die door een EU-schip zijn gered.

Voorbeeld

- **Ontschepingsprocedure Italië-Albanië:** De afspraken bepalen dat alleenstaande mannen uit door Italië als ‘veilige landen van herkomst’ aangemerkte staten die op zee door Italiaanse schepen zijn gered niet in Italië, maar in Albanië van boord gaan, in de daarvoor ingerichte opvangcentra. Bij aankomst in de haven van Shëngjin worden zij geregistreerd en medisch gescreend, en worden kwetsbare personen geïdentificeerd; deze worden teruggebracht naar Italië. Alleen personen die als ‘geschikt voor detentie’ worden beoordeeld, worden overgebracht naar het gesloten centrum in Gjadër, waar de versnelde grensprocedure wordt uitgevoerd.

56 Volgens de IMO-richtlijnen (o.a. [MSC.167\(78\)](#)) ligt de primaire verantwoordelijkheid om een “place of safety” te bieden bij de staat die verantwoordelijk is voor de SAR-zone waar de redding plaatsvond.

De richtlijnen verplichten die staat echter niet om ontschepping op eigen grondgebied toe te staan; ze vereisen slechts dat een veilige plaats binnen redelijke tijd wordt geregeld.

Risico's

De plicht om mensen op zee te redden is pas nagekomen wanneer zij daadwerkelijk veilig kunnen ontschepen. Als een derde land mensen terughaalt naar zijn eigen grondgebied (pullbacks), is dat geen refoulement, maar kan het wel hun recht schenden om vrij elk land te mogen verlaten.⁵⁷

Wanneer een EU-schip buiten het eigen grondgebied en territoriale wateren mensen overdraagt aan een willekeurig niet-EU land zonder hun individuele omstandigheden te beoordelen, kan dit neerkomen op een collectieve uitzetting en mogelijk een risico op (ketting)refoulement onder artikel 3 EVRM.⁵⁸ Als zulke risicobeoordelingen onder tijdsdruk plaatsvinden tijdens ontscheping, komt de rechtsbescherming onvermijdelijk onder druk te staan. Het is daarom van belang afspraken te maken met een niet EU-land als “place of safety”. Het ligt voor de hand in eerste instantie te kijken naar Europese landen die gebonden zijn aan het EVRM en in de praktijk non-refoulement respecteren.

Hoewel hiervoor geen wijziging van EU-wetgeving nodig is en de Commissie in 2018 oordeelde dat deze platforms juridisch en praktisch haalbaar zijn, blijft de uitvoering afhankelijk van partnerlanden rond de Middellandse Zee.⁵⁹ Zonder bereidheid van partnerlanden (tot nu alleen Albanië), plus investeringen in kustwachtcapaciteit en procedures die aan mensenrechtennormen voldoen, blijft uitvoering van ontschepingsplatforms onzeker.

Tegen deze achtergrond rijst de vraag welk model het meest geschikt is om ontscheping buiten EU-territorium juridisch houdbaar en operationeel uitvoerbaar te organiseren. De keuze hangt in belangrijke mate af van de mate waarin de EU-lidstaat zeggenschap wil behouden over de procedure. Wanneer het ontschepingsplatform vooral wordt gezien als een verlengstuk van de EU-buitengrens, ligt het voor de hand aan te sluiten bij een buitengrensprocedure in een niet-EU-land, waarin de rechtsmacht volledig bij de bestemmingsstaat blijft en de procedure feitelijk extraterritoriaal wordt uitgevoerd (zie paragraaf 3.3).

57 Nora Markard, [“The Right to Leave by Sea: Legal Limits on EU Migration Control by Third Countries”](#), *European Journal of International Law*, Volume 27, Issue 3, augustus 2016, p. 591–616.

58 Zie: Sergio Carrera et al., [“The 2023 ItalyAlbania Protocol on Extraterritorial Migration Management”](#), CEPS, december 2023.

59 Europese Commissie, [“Commission contribution to the European Council: Economic and Monetary Union, migration, EU budget for the future”](#), 20 juni 2018.

Wordt daarentegen gekozen voor een model waarbij niet alleen de fysieke opvang maar ook de asielprocedure en de verantwoordelijkheid voor bescherming geheel aan een derde land worden toevertrouwd, dan verschuift het model richting een veilig-derde-landconcept, waarin de EU-staat zijn verantwoordelijkheid grotendeels overdraagt (zie paragraaf 3.4). Deze keuze is bepalend voor zowel de juridische risico's als de praktische haalbaarheid van extraterritoriale modellen.

3.3 (Buitengrens)procedure in niet EU-land

Opzet

In dit model screent de bestemmingsstaat asielzoekers aan de buitengrens, waarbij een fictie van niet-toegang wordt gecreëerd (buitengrensprocedure). Degenen met waarschijnlijk gegronde asielverzoeken krijgen toegang tot de asielprocedure binnen het bestemmingsland. Indien het verzoek toch in afwijzing resulteert, doorlopen deze personen vanuit het bestemmingsland de terugkeerprocedure.

Personen van wie de asielverzoeken waarschijnlijk ongegrond zijn, worden daarentegen fysiek overgebracht naar een niet EU-land voor het doorlopen van de asielprocedure en – indien het verzoek wordt afgewezen – de terugkeerprocedure. Als de aanvrager toch bescherming nodig blijkt te hebben, wordt deze persoon overgebracht naar het bestemmingsland voor bescherming. Gedurende het hele proces behoudt het bestemmingsland volledige jurisdictie, ook voor procedures die in het niet EU-land worden uitgevoerd. Dit betekent dat het EU-recht en het EVRM van toepassing is.

Het niet EU-land fungeert slechts als gastheer voor de fysieke infrastructuur, door het territorium te bieden maar niet het juridische kader, terwijl de ambtenaren van de bestemmingsstaat de procedure uitvoeren volgens hun eigen nationale (en EU-)wetgeving. Dit model creëert een scenario van *'portable responsibility'*, waarbij de juridische verplichtingen van het bestemmingsland met betrokkenheid van zijn ambtenaren volgen.

Aanpak systeemlacune (veiligheidsaspect en secundaire migratie)

Deze scheiding van territorium en jurisdictie kan helpen om veiligheidsaspecten en secundaire bewegingen aan te pakken. Door aanvragers tijdens de procedure in een gecontroleerde extraterritoriale faciliteit vast te houden, voorkomt

het model dat zij gedurende langere procedures verdwijnen in het open Schengengebied.⁶⁰ Dit model is daarnaast ook bedoeld om snellere terugkeer mogelijk te maken.

Voorbeeld

Dit model vormde de basis van het oorspronkelijke Italië-Albanië-protocol, waarin Italië versnelde procedures toepaste op mensen die buiten de Italiaanse territoriale wateren werden onderschept op weg naar Italië.⁶¹ Het doel was om specifieke groepen te identificeren, voornamelijk volwassen mannelijke migranten uit aangewezen veilige landen van herkomst, en hen over te brengen naar extraterritoriale faciliteiten in Albanië. De procedures om hun asielverzoeken te beoordelen zouden onder Italiaans en EU-recht blijven vallen, ondanks de fysieke locatie van de aanvragers buiten de EU.

De oorspronkelijke Italiaanse opzet stuitte tot nu echter op juridische bezwaren. Op 18 oktober 2024 weigerde de Italiaanse rechter de detentie van de eerste overgebrachte personen te bekrachtigen. Hij was van oordeel dat de versnelde procedure niet kon worden toegepast omdat de landen van herkomst van de migranten (Bangladesh en Egypte) voor bepaalde categorieën personen niet als veilig konden worden aangemerkt. Hierover stelde de rechter prejudiciële vragen aan het EU-Hof. Het HvJ-EU oordeelde in het arrest van 1 augustus 2025 dat een land niet als veilig land van herkomst kan worden aangemerkt, als het voor bepaalde categorieën personen niet voldoet aan de voorwaarden die de procedurerichtlijn hieraan stelt.⁶²

Daarom zette de Italiaanse regering de Albanese faciliteiten om in repatriëringscentra voor migranten die al onder een uitzettingsbevel van Italiaans grondgebied vielen. De wijze waarop Italië buiten het grondgebied opereert is

60 Een gebrek in het huidige systeem is dat asielzoekers niet in de eerste lidstaat van aankomst blijven en doorreizen of onderduiken om een Dublinoverdracht naar de verantwoordelijke lidstaat te ontlopen.

61 Anna Fazzini, "[The Italy-Albania Protocol on the Extraterritorial Detention of Migrants: Critical Issues in International Law](#)", *The Italian Yearbook of International Law Online*, 2025, p. 273-294.

62 HvJ-EU 1 augustus 2025, C-758/24 (Alace) & C-759/24 (Canpelli).

juridisch kwetsbaar.⁶³ Momenteel zijn er drie prejudiciële zaken bij het EU-Hof aanhangig over de verenigbaarheid hiervan met het EU-recht.⁶⁴

Overigens zal de recent aangepaste Asielprocedureverordening territoriale of groepsgebonden uitzonderingen toestaan bij de aanwijzing van veilige landen van herkomst. Dat zou de Italiaanse oorspronkelijke plannen mogelijk kunnen maken.⁶⁵

Risico's

Het concept van een grensprocedure in een derde land is juridisch mogelijk. Dit hoeft niet noodzakelijkerwijs gepaard te gaan met een versnelde procedure voor asielzoekers uit veilige landen van herkomst, zoals in het Italiaanse model. De praktische haalbaarheid hangt echter in sterke mate af van de bereidheid van niet-EU-landen om samen te werken, evenals van de wijze waarop staten hun bilaterale afspraken vormgeven en uitvoeren om naleving van het EU-recht en het EVRM in de praktijk te garanderen. De kosten van opvang in een niet-EU land kunnen tegen vallen. In Albanië bijvoorbeeld kostte het opzetten van de centra elf keer meer dan het creëren van opvangplaatsen in Italië.⁶⁶ Waarbij is aangetekend dat voor een goede vergelijking van modellen ook andere typen kosten in kaart zouden moeten worden gebracht.

3.4 Procedure en opvang in derde land (veilig-derde-landconcept)

Opzet

In dit model wordt een asielzoeker (of bepaalde groepen asielzoekers)⁶⁷ overgebracht naar een derde land voor de asielprocedure. Zelfs als deze persoon als vluchteling wordt erkend, blijft diegene in dat derde land en wordt niet per definitie hervestigd in de EU. Als het verzoek wordt afgewezen, doorloopt hij

63 Zie ook: ASGI, "[Extraterritorial detention and the return of irregular migrants from Albania: doubts about compatibility with EU law](#)," juli 2025.

64 HvJ-EU 24 juni 2025, C-414/25 (Sedrata). HvJ-EU 6 november 2025, C-706/25 (Comeri) en C-707/25 (Sidilli).

65 Andreina de Leo, "[Managing Migration the Italian Way: The 'Innovative' Italy-Albania Deal under Scrutiny](#)", *Verfassungsblog*, 29 October 2024.

66 James Imam et al., "[€72,461 per bed: Construction costs soar for Meloni's offshore migrant hubs](#)", *Follow the Money*, 26 juni 2025.

67 Bijvoorbeeld groepen met een laag erkenningspercentage voor bescherming. De keuze kan zijn om bepaalde categorieën kwetsbare groepen, zoals minderjarigen, uit te sluiten.

vanuit deze locatie de terugkeerprocedure of blijft in het derde land. Dit model vertegenwoordigt de meest verregaande vorm van uitbesteden van asiel en terugkeer, waarbij de volledige verantwoordelijkheid voor zowel de asielaanvraag als de daaropvolgende bescherming, dan wel de verplichting betrokkene te laten terugkeren, wordt overgedragen aan een derde staat.

Aanpak systeemplacune

Dit model beoogt het loskoppelen van de link tussen territoriale aankomst en legaal verblijf. Door ervoor te zorgen dat fysieke toegang tot Europa niet leidt tot vestiging, probeert het model de specifieke keuze voor een EU-land als bestemmingsland en irreguliere migratie door groepen met een laag erkenningspercentage te ontmoedigen.

Voorbeelden

Het VK heeft geprobeerd een dergelijk model uit te voeren in samenwerking met Rwanda. Het plan, aangekondigd in april 2022, was bedoeld ter ontmoediging van irreguliere reizen per boot met als doel om asiel aan te vragen in het VK. Het idee was om een selectie asielzoekers naar Rwanda te sturen en daar een asielprocedure te laten doorlopen, onder Rwandees recht.⁶⁸ Degenen met beschermingsbehoeften zouden deze bescherming in Rwanda krijgen en niet terug kunnen naar het VK. Afgewezen asielzoekers zouden een kans aangeboden krijgen om in Rwanda te integreren of terug te keren naar hun land van herkomst.

De Britse regering heeft een lange juridische strijd gevoerd om asielzoekers naar Rwanda te kunnen sturen.⁶⁹ Het Britse *High Court*⁷⁰ oordeelde dat transfer van asielzoekers naar Rwanda niet strijdig is met de Britse verplichtingen in het kader van het VN Vluchtelingenverdrag, andere internationale overeenkomsten of gerechtelijke uitspraken, maar deze uitspraak werd *overruled* door het Britse *Court of Appeal*.⁷¹ Dat oordeelde dat – hoewel het niet onwettig is om

68 Asielzoekers die het VK sinds 1 januari 2022 zonder toestemming binnenkwamen met een 'inadmissible claim', vooral via kleine bootjes of andere irreguliere routes.

69 Francesco Mascini en Monika Sie Dhian Ho, "[Deal met Rwanda: Dilemma's bij bescherming van vluchtelingen in derde landen](#)," *Clingendael*, oktober 2023, p. 13; zie ook: Peter William Walsh, "[Q&A: The UK's former policy to send asylum seekers to Rwanda](#)", *Migration Observatory*, 25 juli 2024.

70 "[AAA and others v Secretary of State for the Home Department \[2022\] EWHC 3230 \(Admin\)](#)", *High Court of Justice*, 19 december 2022.

71 "[AAA and others v Secretary of State for the Home Department \[2023\] EWCA Civ 745](#)", *Court of Appeal*, 29 juni 2023.

asielzoekers naar een veilig derde land te sturen – Rwanda geen veilig derde land is vanwege het risico op *refoulement*. Dit oordeel laat de mogelijkheid open dat Rwanda een veilig derde land kan worden in de toekomst, als het voldoende capaciteit opbouwt om individuele asielaanvragen te beoordelen.⁷² De toenmalige Britse regering was het niet eens met het oordeel van een risico op *refoulement* en heeft nog een nieuw verdrag met Rwanda ondertekend waarin het land als veilig werd aangemerkt.⁷³ Labour besloot echter niet verder te gaan met deze vorm van externalisering van asiel, na hun verkiezingsoverwinning in 2024.

In tegenstelling tot het VK slaagde Australië erin om asielzoekers naar derde landen te sturen in het kader van zijn offshore-asielbeleid. Mensen die probeerden Australië per boot te bereiken, werden ofwel onderschept op zee en teruggebracht naar hun land van herkomst, ofwel naar Papoea-Nieuw-Guinea of Nauru gebracht.⁷⁴ Dit heeft de aankomsten vrijwel tot stilstand gebracht, maar ernstige consequenties gehad voor personen die hierdoor jarenlang in detentie werden vastgehouden op de eilanden, zonder toekomstperspectief. Zij die erkend waren als vluchteling waren uiteindelijk afhankelijk van bereidheid van landen als de Verenigde Staten en Nieuw-Zeeland voor hervestiging.

Australië opereert in een juridisch en geopolitiek uitzonderlijke positie – zonder supranationaal hof of in de constitutie verworven mensenrechten, maar omringd door eilandstaten die economisch sterk van Australië afhankelijk zijn. Dit maakt dit type samenwerking met derde landen mogelijk. Nadat deze aanpak meerdere keren is stopgezet, werd het na 2023 een nieuw leven ingeblazen met een nieuwe overeenkomst met Nauru, al dan niet voor een (vooralsnog) klein aantal mensen.⁷⁵

In 2025 oordeelde het VN-Mensenrechtencomité, dat toezicht houdt op het IVBPR, dat Australië verantwoordelijk is voor de personen in de geëxternaliseerde

72 De Court of Appeal verwees in juni 2023 naar bewijs dat het hostel waar asielzoekers in Rwanda zouden worden ondergebracht slechts ruimte had voor circa 100 mensen. De infrastructuur ontbrak in Rwanda.

73 "[Safety of Rwanda \(Asylum and Immigration\) Act 2024](#)", UK Home Office, 25 april 2024.

74 Zie voor meer over dit beleid: Anouk Pronk, "[The price of deterrence](#)", Clingendael, 12 februari 2024.

75 Zie voor de maandelijkse statistieken Australian Border Force [Newsroom](#). Sinds 2025 wordt daarnaast een groep onderugkeerbare migranten, die wegens een rechterlijke uitspraak vrijgelaten moesten worden, opgepakt en met een langdurig visum naar Nauru teruggestuurd.

asielprocedure wegens de uitoefening van effectieve controle, ondanks herhaaldelijke ontkenning door de Australische overheid.⁷⁶

Een ander voorbeeld is de toepassing van het concept 'veilig derde land' binnen de EU-Turkije-afspraken. De EU-Turkije-verklaring van 2016 voorzag in de terugkeer van irreguliere migranten naar Turkije, waar zij bescherming ontvangen onder de Turkse wetgeving; tussen 2016 en 2020 werden 2.140 personen daadwerkelijk teruggestuurd.⁷⁷ In Griekenland werd Turkije als veilig derde land aangewezen, maar de Griekse beroepsinstanties oordeelden dat een korte transit niet volstaat om een relevante band met Turkije aan te nemen.⁷⁸ Sinds 2021 ligt de feitelijke terugkeer naar Turkije stil, mede door rechterlijke uitspraken en het uitblijven van Turkse heropname. In oktober 2024 oordeelde het HvJ-EU dat een lidstaat een asielaanvraag niet niet-ontvankelijk mag verklaren wanneer vaststaat dat de betrokkene geen toegang zal krijgen tot het aangewezen derde land.⁷⁹ Vervolgens vernietigde de Griekse Raad van State in maart 2025 de Turkije-aanwijzing als veilig land wegens procedurele tekortkomingen.⁸⁰

In het kader van de EU-Turkije-verklaring heeft de EU de afgelopen jaren aanzienlijk geïnvesteerd in de opvang en ondersteuning van vluchtelingen in Turkije. Via de *Facility for Refugees in Turkey* werd €6 miljard beschikbaar gesteld, waarvan inmiddels meer dan €5,7 miljard is uitgekeerd, gericht op onderwijs, gezondheidszorg, humanitaire hulp en gemeentelijke infrastructuur.⁸¹ Dit maakte Turkije beter toegerust om meer dan 4 miljoen Syrische vluchtelingen en andere ontheemden te ondersteunen. De EU vulde dit later aan met nog eens €3 miljard, waardoor projecten konden worden voortgezet en uitgebreid. Deze langdurige financiële samenwerking heeft aantoonbaar bijgedragen aan betere toegang tot basisvoorzieningen, sociale stabiliteit en verbeterde

76 OHCHR, "[Australia responsible for arbitrary detention of asylum seekers in offshore facilities, UN Human Rights Committee finds](#)", 9 januari 2025; Parliamentary Joint Committee on Human Rights, "[Human rights scrutiny report](#)", 5 februari 2025.

77 UNHCR, "[Returns from Greece to Turkey \(under EU-Turkey statement\) as of 31 March 2020](#)", maart 2020.

78 Zie o.a. 9th Appeals Committee, Decision 15602/2017, 29 September 2017, European Database of Asylum Law.

79 HvJ-EU 4 oktober 2024, C-134/23, Elliniko Symvoulío (Greek Council for Refugees).

80 RSA, "[The Greek Council of State annuls the designation of Turkey as a 'safe third country'](#)", maart 2025.

81 European Court of Auditors, "[The Facility for Refugees in Turkey. Beneficial for refugees and host communities, but impact and sustainability not yet ensured](#)", 2024.

leefomstandigheden voor Syrische vluchtelingen, en vormt daarmee een positief en essentieel onderdeel van de bredere uitvoering van de EU–Turkije-verklaring.

Risico's

In het geval van toepassing op de EU, wordt juridisch gezien de overdracht van aanvragers aan de grens naar een niet-EU land voor de asielpprocedure momenteel beperkt door het EU-vereiste van “betekenisvolle band met een land”, wat een belemmering vormt voor overdracht naar een willekeurig land buiten de EU.⁸² Aangezien er recent een EU-akkoord is bereikt om dit vereiste aan te passen, is dit model uitvoerbaar als de aanpassing in juni 2026 in EU-wetgeving wordt opgenomen.⁸³ Deze voorgestelde wijzigingen in het EU-recht – het schrappen van de verplichte aard van het bandencriterium en het beperken van het opschortende effect van beroepen tegen niet-ontvankelijkheidsbeslissingen – kunnen de haalbaarheid van deze aanpak vergroten. Toch blijven er juridische uitdagingen, zoals een zorgvuldige individuele risicobeoordeling vóór overdrachten en tekortkomingen in de bescherming in zogenoemde ‘veilige’ landen, evenals precedenten zoals het arrest van het Britse Hooggerechtshof.⁸⁴

Zorgen over mensenrechtennormen in niet-EU landen zijn er ook. Naleving van het EVRM en het Vluchtelingenverdrag is verplicht, terwijl toezicht en handhaving in het buitenland moeilijk zijn, waardoor het risico op misstanden “uit het zicht” toeneemt.⁸⁵ De bewijslast voor staten om veiligheid bij overdracht in de praktijk aan te tonen is hoog, en het model wordt breed bekritiseerd als verantwoordelijkheidsverschuiving in plaats van verantwoordelijkheidsdeling, wat internationale samenwerking ondermijnt.⁸⁶

82 Berfin Nur Osso, “[Unpacking the Safe Third Country Concept in the European Union: B/orders, Legal Spaces, and Asylum in the Shadow of Externalization](#)”, *International Journal of Refugee Law*, Volume 35, Issue 3, oktober 2023, p. 272–303.

83 Raad van de Europese Unie, “[Safe third country: Council and European Parliament agree on new EU law restricting admissibility of asylum claims](#)”, 18 december 2025. Zie persbericht: [Asylum: new rules for safe third countries and EU safe countries of origin list | News | European Parliament](#).

84 De uitspraak stelde dat Rwanda onveilig was vanwege systemische tekortkomingen en risico's op refoulement. Zie: “[AAA and others v Secretary of State for the Home Department \[2023\] UKSC 42](#)”, UK Supreme Court, 15 november 2023.

85 Zie bijvoorbeeld: “[Indefinite Despair: the tragic mental health consequences of offshore processing on Nauru](#)”, MSF, 3 december 2018.

86 David Cantor et al., “[Externalisation, Access to Territorial Asylum, and International Law](#)”, *International Journal of Refugee Law*, Volume 34, Issue 1, 2022, p. 120–156.

3.5 Terugkeer-/transithubs

Opzet

Dit model richt zich op het overbrengen van vertrekplichtige migranten naar een terugkeer- of transithub in een derde land, waar zij wachten op hun verdere terugkeer naar het land van herkomst. Dit model is pas van toepassing nadat een volledige, rechtenconforme (asiel)procedure in de EU is afgerond. De reikwijdte van de personen die onder deze procedure vallen kan worden aangepast, bijvoorbeeld door bepaalde categorieën zoals minderjarigen uit te sluiten, of door het op specifieke groepen te richten, zoals personen met een strafblad.

De overdracht blijft onderworpen aan een mensenrechtentoets, met name het verbod op onmenselijke of vernederende behandeling onder artikel 3 EVRM en artikel 4 van het EU-Handvest.

Aanpak systeemlacune (handhaving op terugkeer)

Dit mechanisme is een reactie op de handhavingskloof bij terugkeer van vertrekplichtige migranten. Effectieve handhaving van terugkeer van vertrekplichtigen is van belang voor het behoud van draagvlak voor het gehele asielsysteem.

Dit model kan ook een antwoord zijn op het belangenconflict met de vertrekplichtige en met landen van herkomst. Als het alternatief voor medewerking bij terugkeer niet verblijf in Europa is, maar wachten in een terugkeer- of transithub in een niet-EU land, kan de persoon eerder geneigd zijn vrijwillige terugkeer naar het land van herkomst te accepteren. Ook verliest het herkomstland de onderhandelingsmacht ten opzichte van de EU doordat hun burger feitelijk niet meer in de EU verblijft.

Voorbeeld

Een voorbeeld van een dergelijk model zijn de plannen voor een transithub in Oeganda, die Nederland gedurende de vorige kabinetsperiode heeft ontwikkeld. In het coalitieakkoord van D66, CDA en VVD is aangekondigd dat deze plannen 'on hold' zijn gezet.⁸⁷ Nederland heeft plannen gemaakt om vertrekplichtige migranten uit de regio naar Oeganda te brengen, te beginnen met een beperkt aantal in een pilotfase. Het doel is dat overgebrachte personen terugkeren naar hun land van herkomst. Nederland blijft echter tot bepaalde hoogte

87 Coalitieakkoord D66, VVD en CDA, "[Aan de slag: Bouwen aan een beter Nederland](#)", 30 januari 2026.

verantwoordelijk voor deze personen. Op dit moment hebben beide staten een intentieverklaring ondertekend; de details van de samenwerking waren nog in onderhandeling, met nauwe betrokkenheid van IOM en UNHCR.⁸⁸ De intentie was dat het een open faciliteit zou zijn en dat Nederland verantwoordelijkheid zou behouden voor de goede behandeling van terugkeerders. Andere EU-lidstaten, waaronder Duitsland en Griekenland, overwegen eveneens vergelijkbare transit- of terugkeerhubs, terwijl de overeenkomst tussen Italië en Albanië zich heeft ontwikkeld tot een vergelijkbaar model.

Risico's

Overdrachten naar een hub blijven onderworpen aan de bescherming tegen onmenselijke behandeling uit artikel 3 EVRM. Dit geldt zowel voor het hub-land als voor de uiteindelijke bestemming, en moet worden beoordeeld op basis van de actuele situatie op het moment van uitzetting. Als het verblijf in de hub detentie omvat, moet verzekerd zijn dat de omstandigheden voldoen aan mensenrechtelijke normen. Wanneer een lidstaat zelf detentie in het hub-land beheert of betrokken migranten begeleidt, oefent het personeel feitelijk controle uit. In dat geval is de lidstaat verantwoordelijk voor het naleven en waarborgen van de relevante mensenrechten.

Ondanks de mogelijke toelaatbaarheid onder de Terugkeerrichtlijn (en -Verordening), brengt dit model juridische en praktische risico's met zich mee. Juridisch zal het initiatief waarschijnlijk onderworpen worden aan rechterlijke toetsing in nationale rechtbanken. De haalbaarheid hangt onder meer af van het aantonen van naleving van het nationale en internationale recht. Het overbrengen van personen naar een derde land vereist een grondige beoordeling van de mensenrechtensituatie in dat land. De wetgeving van Oeganda roept bijvoorbeeld ernstige zorgen op over de veiligheid van LGBTQ+-personen en twijfels of rechten in opvang- of detentiefaciliteiten kunnen worden gewaarborgd. Daarnaast moet worden nagaan of de leefomstandigheden na uitzetting toereikend zijn en geen reëel risico op materiële ontbering vormen. De wenselijkheid van afspraken met de huidige Oegandese regering zal ook worden bevraagd in het licht van de betwiste verkiezingsuitslag en het onder huisarrest plaatsen van de oppositieleider.⁸⁹

88 Rijksoverheid, "[The Netherlands and Uganda make arrangements on returning migrants via Uganda](#)", 25 september 2025.

89 Zie DW, "[Museveni's contested 2026 election](#)", 19 januari 2026. Sky News, "[Uganda election descends into deadly violence as President Yoweri Museveni looks to cling to power](#)", 17 januari 2026.

Het toewijzen van verantwoordelijkheid voor moeilijk terug te sturen migranten aan een derde land geeft dat land aanzienlijke onderhandelingsmacht. Praktisch gezien zijn systemen voor effectieve terugkeer nog onderontwikkeld. Dit creëert een risico van langdurige limbo voor personen die niet kunnen terugkeren naar hun land van herkomst en maakt het monitoren en afdwingen van rechten in het buitenland uitdagend totdat een duurzame oplossing wordt gevonden.

3.6 Actuele situatie binnen de EU met betrekking tot deze modellen

Een kopgroep van 19 EU-lidstaten, aangevoerd door Nederland en Duitsland, dringt er bij de Europese Commissie op aan om de invoering en financiering van innovatieve migratieoplossingen te versnellen.⁹⁰ Centraal staat de oprichting van terugkeerhubs en partnerschappen met veilige derde landen, ondersteund door een stevig financieel kader en diplomatieke strategie. Internationale organisaties en EU-agentschappen worden gezien als partners voor ontwerp, uitvoering en monitoring van deze oplossingen. Hun betrokkenheid moet plaatsvinden binnen hun mandaat en met volledige naleving van Europese en internationale wetgeving. Voorbeelden zijn het versterken van Frontex' capaciteit en samenwerking met IOM en UNHCR om operationele en juridische waarborgen te garanderen.

Met de op 18 december 2025 aangenomen wijzigingen in de EU-wetgeving⁹¹ worden deze modellen niet langer theoretische concepten, maar vanaf 12 juni 2026 juridisch haalbare opties voor een vernieuwd migratiebeleid.

3.7 Samenwerking met landen die deze modellen zouden moeten huisvesten en/of implementeren

Het opbouwen van effectieve en legitieme partnerschappen met derde landen als *Safe Third Country* die de vluchtelingenbescherming op zich zouden nemen of een *return hub* huisvesten, is niet eenvoudig. Het vereist duidelijke criteria en voorwaarden die besluitvorming sturen en naleving van Europese juridische

90 Zie de brief van de ministers: "[Joint follow-up letter from the undersigned ministers on the operationalisation of new and innovative solutions to counter and prevent irregular migration to Europe](#)", 16 december 2025.

91 Zie paragraaf 2.4.

normen waarborgen. De kernuitdaging bestaat uit het vinden van een evenwicht tussen operationele efficiëntie en de bescherming van fundamentele rechten, terwijl tegelijkertijd de legitimiteit en duurzaamheid van dergelijke regelingen worden gewaarborgd.

Bereidheid tot samenwerking

Cruciaal is of een partnerland bereid is samen te werken, of er betrouwbare afspraken kunnen worden gemaakt, en of humane opvang daadwerkelijk kan worden gegarandeerd. Tot op heden hebben slechts enkele staten dergelijke bereidheid getoond. Voor Europa zijn Turkije, Rwanda, Oeganda en Albanië voorbeelden waar serieuze stappen zijn gezet om modellen voor externalisering van asielprocedures en terugkeerhubs te ontwikkelen en implementeren.

Het beperkte aantal bereidwillige partners vormt een aanzienlijk risico. Het Europese debat over innovatieve benaderingen van migratiemanagement wordt reeds enige tijd gevoerd, maar zonder een significant aantal landen dat bereid is daaraan mee te werken, dreigt de discussie enigszins theoretisch te blijven, zeker als het model op grotere schaal toegepast zou moeten worden.

Het moge ook duidelijk zijn dat hoe minder landen er zijn te vinden die dergelijke samenwerking willen aangaan, hoe hoger de prijs van die samenwerking zal zijn, en hoe minder eisen er te stellen zijn vanuit Europa aan die samenwerking. Terwijl tegelijkertijd de Europese regelgeving er wel hoge eisen aan stelt.

Het lijkt daarom verstandig om dergelijke vormen van samenwerking niet in isolatie te willen implementeren maar deze in te bedden in een bredere benadering, waarbij andere vormen van samenwerking (economisch, politiek, ontwikkelingssamenwerking, andere vormen van migratiesamenwerking) ook aan bod komen. Op die manier kan de samenwerking aantrekkelijker worden gemaakt voor partnerlanden, en wordt het minder aantrekkelijk voor het betreffende land om afspraken betreffende de externalisering niet na te komen.

Legitimiteit

De legitimiteit van externaliseringspartnerschappen hangt af van de selectie van partnerlanden die voldoen aan minimumnormen op het gebied van bestuur, mensenrechtenbescherming, institutionele capaciteit en politieke stabiliteit. Volgens het internationaal recht kunnen staten hun juridische verplichtingen niet overdragen door handelingen te delegeren aan andere staten of organisaties. Verantwoordelijkheid ontstaat zodra een staat effectieve controle uitoefent

over een persoon of faciliteit, wat betekent dat Europese mensenrechtennormen (EVRM) en EU-grondrechten (voor zover een EU-lidstaat het EU-recht uitvoert) van toepassing zijn op externe asiel- en terugkeercentra die worden beheerd door of namens EU-lidstaten.

Effectiviteit

Naast legitimiteitsvereisten hangt het succes van partnerschappen met derde landen af van duidelijke effectiviteitsnormen. Deze mechanismen moeten waarborgen dat beleidsdoelstellingen worden bereikt zonder juridische verplichtingen te schenden.

De eerste effectiviteitsnorm betreft het vermogen van het partnerland om adequate bescherming en essentiële diensten te bieden aan overgebrachte personen. Dit omvat niet alleen basisopvang en levensonderhoud, maar ook toegang tot juridische bijstand, gezondheidszorg, onderwijs en andere diensten die noodzakelijk zijn voor een waardige behandeling conform EU-regelgeving.

Een tweede effectiviteitsnorm betreft de operationele capaciteit van partnerlanden om externaliseringsregelingen efficiënt uit te voeren. Dit omvat administratieve capaciteit voor het verwerken van overdrachten, het beheren van faciliteiten, het coördineren met EU-instellingen en het uitvoeren van terugkeerprocedures.

Verantwoording

Effectieve monitoringmechanismen zijn essentieel om naleving te waarborgen en problemen te detecteren voordat zij uitgroeien tot systematische schendingen. Het Europees Bureau voor de Grondrechten benadrukt dat toezichthoudende instanties onafhankelijk, goed gefinancierd en bevoegd moeten zijn om klachten te onderzoeken en corrigerende maatregelen aan te bevelen.⁹² Zonder dergelijk toezicht lopen externaliseringsregelingen het risico op beschermingslacunes en onvoldoende verantwoording, die zowel de legitimiteit als de effectiviteit ondermijnen.

92 Europees Bureau voor de Grondrechten, "[Planned return hubs in third countries: EU fundamental rights law issues](#)", 6 februari 2025.

4 Conclusie

Dit rapport verschijnt in een roerige periode. De internationale rechtsorde staat onder zware druk en het mondiale asielbeleid wordt steeds vaker ter discussie gesteld. De Verenigde Staten uiten kritiek op Europa vanwege immigratie,⁹³ terwijl zij Zuid-Amerikaanse migranten naar Zuid-Soedan sturen.⁹⁴ In Europa winnen exclusief nationalistische partijen, die hun gemeenschap willen afbakenen op basis van ras en religie, zoals AfD in Duitsland, terrein en komen steeds dichterbij de macht. Tegelijkertijd treedt in Nederland een minderheidscoalitie aan van middenpartijen D66, CDA en VVD. In hun coalitieakkoord beloven deze partijen meer controle, een verminderde instroom van asielmigranten en een fatsoenlijke opvang.

Hiermee ontstaat nu een bijzondere combinatie van kansen en uitdagingen. In een wereld waarin de internationale rechtsorde onder druk staat en een slecht functionerend asielsysteem in meerdere landen tot politieke onrust leidt, is het essentieel om dat systeem te hervormen – maar dan wel op een manier die de internationale rechtsorde niet verder ondermijnt. Ten eerste is Nederland afhankelijk van die rechtsorde en heeft daarom het nastreven daarvan zelfs in de grondwet vastgelegd.⁹⁵ Ten tweede moet worden benadrukt dat het asielsysteem, ondanks zijn tekortkomingen, er wél voor zorgt dat 67% van alle vluchtelingen in buurlanden wordt opgevangen.⁹⁶ Een verdere uitholling van het internationale asielstelsel zou dit percentage juist kunnen doen dalen.

Tegen deze achtergrond richtte dit rapport zich op de volgende onderzoeksvraag:

Wat zou nodig zijn voor initiatieven om meer asielzoekers buiten de EU op te vangen en/of meer asielverzoeken buiten EU-grondgebied af te handelen?

Het juridische kader waartegen de mogelijkheden voor externalisering van asielprocedures en de terugkeer van onrechtmatig verblijvende migranten

93 Zie bijvoorbeeld de speech van de Amerikaanse Vice President J.D. Vance in februari 2025: Emily Atkinson, "[JD Vance attacks Europe over free speech and migration](#)," BBC, 15 februari 2025.

94 Zie: NOS, "[Acht door de VS uitgezette migranten komen aan in Zuid-Sudan](#)," 6 juli 2025.

95 De Nederlandse Grondwet, artikel 90: *De regering bevordert de ontwikkeling van de internationale rechtsorde.*

96 Vluchtelingenwerk Nederland, "[Cijfers over vluchtelingen wereldwijd](#)," geraadpleegd januari 2026.

moet worden onderzocht bestaat uit internationale verdragen, zoals het Vluchtelingenverdrag, het EVRM, en het Europees Recht.

De onderstaande tabel geeft een overzicht van de belangrijkste juridische instrumenten die relevant zijn voor externaliseringsbeleid, zoals behandeld in hoofdstuk 2, en vat hun kernbepalingen samen. Het gaat om verdragen zoals het Vluchtelingenverdrag en het EVRM die bindende verplichtingen vastleggen zoals het verbod op refoulement en bescherming tegen foltering. Het EU-Handvest van de Grondrechten versterkt deze bescherming binnen het Europese rechtskader en voegt rechten toe zoals asiel en menselijke waardigheid. De Asielprocedureverordening zal een juridische basis creëren voor het afdoen van asielaanvragen op basis van de veilige derde landen-concepten, binnen de grenzen van Europees en internationaal recht.

Overzicht kernbepalingen verdragen

Verdrag	Kernbepalingen	Relevantie
Vluchtelingenverdrag 1951 en Protocol 1967	Non-refoulement (Art. 33), Geen sancties voor illegale binnenkomst (Art. 31)	Bindend voor overdracht, bescherming elders mogelijk
Internationaal Verdrag inzake Burgerrechten en Politieke Rechten	Verbod op foltering, bepalingen bij uitzetting	Bindend
Verdrag tegen foltering en andere wrede, onmenselijke of ontorende behandeling of bestraffing	Verbod op uitzetting bij risico op foltering	Bindend
Verdrag inzake de Rechten van het Kind	'The best interests of the child', bepalingen omtrent detentie, gezinshereniging	Bindend
Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens	Verbod op foltering en onmenselijke behandeling (Art. 3) Respect voor privé- en gezinsleven (Art. 8) Effectief rechtsmiddel (Art. 13) Geen collectieve uitzettingen (Art. 4 Protocol nr. 4)	Bindend voor 46 Europese Verdragsstaten
Handvest van de Grondrechten van de Europese Unie	Menselijke waardigheid (Art. 1), Verbod op foltering en onmenselijke behandeling (Art. 4) Respect voor privé- en gezinsleven (Art. 7), Recht op asiel (Art. 18), Geen collectieve uitzettingen (Art. 19), Rechten van het kind (Art. 24), Recht op effectief rechtsmiddel (Art. 47)	Bindend voor 27 EU-lidstaten wanneer zij het EU-recht toepassen

Binnen dit kader spelen debatten over de interpretatie en toepassing van deze regels, met name rond asielprocedures buiten de EU en overdracht naar veilige derde landen en de spanning tussen grenscontrole en mensenrechten. Discussies richten zich op de vraag of hervorming van verdragen nodig is, of dat pragmatische oplossingen en *soft-law* instrumenten volstaan. Een eerste conclusie van dit rapport is dat de externaliseringsopties die in dit rapport besproken zijn in principe juridisch gezien mogelijk zijn indien de EU-wetgeving wordt aangepast zoals op dit moment voorzien.

In hoofdstuk 3 is een vijftal modellen voor externalisering van asiel geanalyseerd dat momenteel al in de praktijk wordt gebracht of wordt besproken in beleidskringen.

Externaliseringsmodellen				
Model	Procedures (deels) geëxternaliseerd	Operationele uitvoering	Doel	Voorbeeld
Screening migratieroute	Screening, behandeling en terugkeer	Internationale organisaties	Gemengde migratiestromen beheren	Safe Mobility Offices
Ontschepingsplatform	Screening	Bestemmingsland	Gemengde migratiestromen beheren	Italië-Albanië plan
(Buitengrens) procedure in niet EU-land	Behandeling en terugkeer	Bestemmingslanden	Controle en tegengaan secundaire migratie	Italië-Albanië plan
Procedure en opvang in derde land	Behandeling, opvang en terugkeer	Derde land	Verminderen aankomsten	VK-Rwanda plan
Terugkeer-/transithub	Terugkeer	Derde land	Terugkeer bevorderen	NL-Oeganda plan

Hoewel al deze modellen juridisch gezien in principe mogelijk zijn (afhankelijk van het derde land waarmee wordt samengewerkt), valt te verwachten dat de invoering ervan op het niveau van de individuele asielzoeker tot aanzienlijke praktische complicaties en rechtszaken zal leiden. Het debat draait vooral om EU-wetgeving, eerder dan om het VN-Vluchtelingenverdrag en het EVRM. Het blijft daarom noodzakelijk het debat over de interpretatie en aanpassing van EU-wetgeving actief in Brussel en de hoofdsteden te blijven voeren.

Naast het debat over wetgeving is er een nog groter praktisch en geopolitiek vraagstuk. Hoeveel landen zijn daadwerkelijk bereid om een asielprocedure voor een EU-lidstaat uit te voeren of een *return hub* te huisvesten? En hoeveel van deze landen zijn op de langere termijn voldoende stabiel en goed bestuurd om deze rol te kunnen vervullen? Bovendien moet rekening worden gehouden met binnenlandse en internationale kritiek op dergelijke opties, die vaak worden gezien als het afschuiven van verantwoordelijkheid, een kwalificatie die, wanneer deze maatregelen geïsoleerd worden toegepast, niet onterecht is.

De belangrijkste conclusie van dit rapport is dan ook dat deze externaliserings-opties op enige schaal slechts kans van slagen hebben wanneer zij deel uitmaken van een breder hervormingsinitiatief. Een dergelijk initiatief zou de volgende punten adresseren:

1) Betere geografische vertegenwoordiging in discussies over hervormingen

De recente discussies over ‘innovatieve partnerschappen’ en externalisering worden voornamelijk in Europa gevoerd en richten zich vrijwel uitsluitend op Europese problemen. Dit terwijl landen wereldwijd te maken hebben met tekortkomingen in het asielsysteem. Door deze eurocentrische benadering zijn de voorgestelde oplossingen eveneens sterk op Europa gericht. De *return hub* bijvoorbeeld adresseert enkel een Europees terugkeerprobleem en biedt geen antwoord op de bredere, mondiale uitdagingen rond vluchtelingen en migratie.

2) Verbind de domeinen Opvang in de Regio en Migratiesamenwerking

Binnen Europese overheden zijn de werkterreinen van ‘vluchtelingenopvang/ opvang in de regio’ en ‘migratie’ sterk van elkaar gescheiden. Zowel binnen nationale overheden als binnen de Europese Commissie vallen deze thema’s onder verschillende ministeries en directoraten. Opvang in de regio wordt doorgaans gezien als onderdeel van klassieke ontwikkelingsamenwerking, terwijl migratiesamenwerking vooral het terrein is van ministeries van migratie of binnenlandse zaken. Het betreft gescheiden financieringsstromen, verschillende professionele gemeenschappen en uiteenlopende opvattingen en motivaties. Toch is het noodzakelijk deze werelden dichter bij elkaar te brengen om tot systeembrede oplossingen te komen. De opvang van vluchtelingen in de regio en de opvang in Europa zijn immers twee zijden van dezelfde medaille.

Zo is het bijvoorbeeld opvallend dat, terwijl binnen de migratiegemeenschap wordt gesproken over *innovative approaches* (externaliseringsopties), binnen de gemeenschap rond opvang in de regio de discussie draait om *sustainable solutions*. Deze gesprekken zouden met elkaar moeten worden verbonden. Onderdeel van die *sustainable solutions* is bijvoorbeeld ook een betere, langdurige en voorspelbare financiering van opvanglanden. Dergelijke financiering zou gecombineerd kunnen worden met discussies over 'veilig-derde-land' opties.

3) *Proximity Protection*⁹⁷

Het is van groot belang toe te werken naar een situatie waarin meer mensen dichterbij huis effectieve bescherming kunnen krijgen. Dit verkleint de noodzaak om gevaarlijke migratieroutes te volgen en vermindert het aantal kansarme asielaanvragen. De nadruk moet liggen op opvang in de regio – in het Engels ook wel aangeduid als *Proximity Protection*. Dat is dus een ander uitgangspunt dan bescherming zoveel mogelijk buiten Europa te doen plaatsvinden, want mensen kunnen ook moeten vluchten van nabij de EU (zoals in het geval van de Oekraïense ontheemden). *Proximity protection* als uitgangspunt kan worden gerealiseerd via een aanvullend protocol bij het Vluchtelingenverdrag, maar ook binnen bestaande regelgeving, bijvoorbeeld door middel van *veilig-derde-land*-mechanismen.

4) *Tijdelijkheid van bescherming en verbetering van registratie door opvanglanden*

Het verbeteren van internationale regelingen en het behouden van maatschappelijk draagvlak voor vluchtelingenbescherming is alleen mogelijk wanneer duidelijk is dat bescherming gericht is op mensen die daadwerkelijk vluchteling zijn, en dat hun status zolang voortduurt als nodig is op basis van hun individuele veiligheidsrisico's. Zijn die risico's weg, dan moet dit leiden ofwel tot terugkeer ofwel tot een andere verblijfsstatus.

In veel landen elders in de wereld worden vluchtelingen niet of slechts deels geregistreerd. Zij ontvangen vaak slechts een *prima facie*-status of leven in een

⁹⁷ Term geleend van Alexander Betts en Paul Collier, uit hun boek 'Refuge: Transforming a Broken Refugee System' London UK, Penguin Random House, 2018.

juridische limbo-situatie. In veel gevallen blijft deze status jarenlang bestaan, zelfs wanneer de situatie in het land van herkomst inmiddels is veranderd. Dit roept belangrijke vragen op: Is iedere Afghaan in Iran nog steeds een vluchteling? Iedere Somaliër in Kenia? En hoe zit het met kleinkinderen van vluchtelingen, geboren in het opvangland en zonder enige band met het land van herkomst? De vluchtelingenstatus zou óf moeten leiden tot terugkeer zodra de omstandigheden dat toelaten, óf tot een overgang naar een andere vorm van verblijfsrecht. Verbeterde registratie en een duidelijkere vaststelling van de status door opvanglanden zijn essentieel om een betere en eerlijkere financiering van opvanglanden mogelijk te maken en dus ook *Proximity Protection* verder te stimuleren.

5) *Faciliteer legale migratie*

Veel asielzoekers in Europa zijn in essentie op zoek naar werk en een beter leven – en dat werk is, gezien de vergrijzing, in veel sectoren beschikbaar. Het is waarschijnlijk dat Europa selectieve, legale arbeidsmigratie nodig zal blijven hebben en in de komende periode steeds meer zal krijgen. Om die reden zou Europa ruimhartiger kunnen zijn in het verstrekken van werkvisa en selectieve legale arbeidsmigratie (bijvoorbeeld in de gezondheidszorg en IT-sector) actief kunnen faciliteren. Deze legale routes zouden onderdeel kunnen uitmaken van migratiepartnerschappen, waarbij landen van bestemming investeren in de opleiding van arbeidskrachten in de betreffende sectoren, teneinde *brain drain* te voorkomen. Legale migratie zou bovendien onderdeel kunnen zijn van discussies over *proximity protection*.

Samengevat: er is behoefte aan een breed gedragen hervormingsinitiatief dat *Proximity Protection* als uitgangspunt neemt en die bescherming tijdelijk laat zijn, gecombineerd met ruimere mogelijkheden voor legale migratie en structureel betere financiering van opvanglanden.

Tot slot

In de gesprekken die wij hebben gevoerd met vooraanstaande academici en beleidsmakers uit binnen- en buitenland, kwam een duidelijke behoefte aan vernieuwing naar voren. Vaker dan verwacht omschreven zij het huidige systeem als ‘dysfunctioneel’ of zelfs ‘onhoudbaar’. Meerdere geïnterviewden adviseerden dat een compacte kopgroep van academici, denktanks en (internationale)

beleidsmakers uit verschillende regio's het voortouw zou kunnen nemen om innovatieve, systeembrede oplossingen te ontwikkelen voor de huidige impasse. Zij gaven bovendien aan graag aan een dergelijke groep te willen deelnemen.

Zou het, in het licht van de 75e verjaardag van het Vluchtelingenverdrag, niet bijzonder passend zijn om juist dit jaar gehoor te geven aan de oproep tot internationale samenwerking die al in de preambule van het verdrag klinkt (zie ook hoofdstuk 2.1.)? Het zou een betekenisvolle manier zijn om deze mijlpaal te markeren.

Annex debat over ontwikkelingen EVRM

Deze annex is opgenomen omdat recente EVRM-ontwikkelingen relevant zijn voor bredere beleids- en wetgevingsdebatten op het gebied van asiel, maar buiten de directe scope van de onderzoeksvragen van dit rapport vallen. Om de rode draad van het rapport niet te onderbreken schetsen we deze ontwikkelingen hier in vogelvlucht. Ze bieden context, maar zijn niet bepalend voor de kern van het onderzoek.

Voor de millenniumwisseling bood het Hof in Straatsburg staten aanzienlijk meer ruimte voor migratiecontrole dan vandaag. Zaken als *Moustaquim tegen België* (1991), en *Chahal tegen het Verenigd Koninkrijk* (1996) illustreren dit: het Hof erkent veiligheidsbelangen en laat staten aanzienlijke discretie bij uitzettingsbeslissingen, maar paste beperkte proportionaliteitstoetsen toe.⁹⁸ Straatsburg accepteerde destijds maandenlange detentie aan de buitengrenzen voor toegangscontroles, waarbij een terughoudende toets werd toegepast in plaats van de strikte proportionaliteitstoets die nu gangbaar is.⁹⁹ Dublin-overdrachten konden plaatsvinden zonder schorsende rechtsmiddelen, wat het interstatelijk vertrouwensbeginsel versterkte.¹⁰⁰ Pogingen om verwijdering op gezondheidsgronden te blokkeren werden door nationale rechters, zoals het Duitse *Bundesverfassungsgericht*, resoluut afgewezen.¹⁰¹

98 EHRM 15 november 1996 *Chahal t. Verenigd Koninkrijk*, [22414/93](#); EHRM 18 februari 1991, [Moustaquim t. België](#), [12313/86](#).

99 Zie bijv. EHRM 30 oktober 1991, [Vilvarajah e.a. t. Verenigd Koninkrijk](#), nrs. [13163/87](#), [13164/87](#), [13165/87](#), [13447/87](#), [13448/87](#); EHRM 25 juni 1996, [Amuur t. Frankrijk](#), nr. [19776/92](#); EHRM 29 januari 1997, [Bouchelkia t. Frankrijk](#), nr. [23078/93](#).

100 EHRM 7 maart 2000, [T.I. t. Verenigd Koninkrijk](#), [43844/98](#). Dublin-overdrachten zijn de verplichte overdrachten van asielzoekers naar het EU-land dat verantwoordelijk is voor hun asielaanvraag, meestal het eerste land van binnenkomst; andere lidstaten mogen de aanvraag dan niet zelf behandelen.

101 Duits Federaal Administratief Hof, "[Bundesverwaltungsgericht Urt. v. 15.04.1997, Az.: BVerwG 9 C. 38/96](#)", 15 april 1997.

De jurisprudentie is na 2004 sterk veranderd omdat het EHRM vaak meebewoog met steeds uitgebreidere Europese afspraken over asiel.¹⁰² De toets onder artikel 3 EVRM is verschoven van een strikt individualiseringsvereiste naar de erkenning dat ook het behoren tot een systematisch vervolgte minderheidsgroep voldoende is,¹⁰³ en dat in gewelddadige conflictsituaties zelfs de enkele herkomst uit het betrokken gebied voldoende kan zijn voor een 'reëel risico' op schending van artikel 3 EVRM.¹⁰⁴ Wat begon als redelijk breed gedeelde politieke keuzes, bijvoorbeeld extra bescherming bij groepslidmaatschap en algemene situaties van ernstig geweld of extreme armoede, werd door uitspraken van het Hof steeds meer omarmd als harde normen.¹⁰⁵

Rond 2010 uitten staten, aangevoerd door het Verenigd Koninkrijk, kritiek op gesteld activisme van het EHRM over kwesties betreffende immigratie en stemrecht voor gevangenen (*Hirst-zaak* en ontwikkeling EHRM).¹⁰⁶ Dit leidde tot de Verklaring van Brighton (2012) en Protocol nr. 15 (2021), het beginsel van subsidiariteit, op grond waarvan staten de primaire verantwoordelijkheid dragen de rechten uit het EVRM te verzekeren en de *margin of appreciation* doctrine formeel verankerden in de preambule van het EVRM. In Denemarken speelde in de jaren voorafgaand aan 2018 een politiek en juridisch debat over de uitzetting van langdurig verblijvende vreemdelingen met een strafblad, onder meer in verband met de zaak *Levákovic* tegen Denemarken.¹⁰⁷ In die bredere context werd in 2018 de Verklaring van Kopenhagen aangenomen, als onderdeel

102 Sinds 2004 het Gemeenschappelijk Europees Asiel Systeem (GEAS) met EU-richtlijnen over tal van asiel-, opvang-, procedure- en terugkeurnormen. Het introduceerde bijvoorbeeld in 2005 extra bescherming aan 'subsidiar beschermden' in een algemene geweldssituatie.

103 EHRM 11 januari 2007, *Salah Sheekh t. Nederland*, nr. 1948/04.

104 EHRM 17 juli 2008, *NA t. Verenigd Koninkrijk*, nr. 25904/07.

105 Het Hof beoordeelt omstandigheden in Griekse opvangcentra, zie EHRM 21 januari 2011, *M.S.S. t. België en Griekenland*, nr. 30696/09. Verplichtingen gelden ook buiten het eigen grondgebied, zoals in EHRM 23 februari 2012, *Hirsi Jamaa e.a. t. Italië*, nr. 27765/09. En algemene risico's bij gewapend conflict in EHRM 28 juni 2011, *Sufi en Elmi t. Verenigd Koninkrijk*, nrs. 8319/07 en 11449/07.

106 EHRM *Hirst t. VK* 6 oktober 2005, nr. 74025/01, betref het stemrecht van gevangenen en leidde tot kritiek in het VK op het Hof. Voor ontwikkeling EHRM op migratiezaken in het VK zie: House of Commons Library, [The European Convention on Human Rights and the UK](#) (Research Briefing CBP-10376, 2024).

107 EHRM *Levákovic v. Denemarken* 23 oktober 2018, nr. 7841/14, betref een uitzetting van een Kroatische crimineel in Denemarken wegens schending van artikel 8 EVRM. Dit voedde het debat en resulteerde in de Verklaring van Kopenhagen (april 2018), gericht op subsidiariteit en beoordelingsruimte.

van het lopende Interlaken-hervormingsproces inzake het functioneren van het Hof. Deze hervormingen moedigen staten aan om meer rechterlijke terughoudendheid te bepleiten, maar met behoud van kernprincipes inzake mensenrechten.

Het EHRM heeft via zijn 'living instrument'-benadering uitspraken gedaan over grensdetentie, collectieve uitzettingen, *non-refoulement* en sociaaleconomische rechten, die verder gaan dan wat het Vluchtelingenverdrag zelf waarborgt. In de loop der tijd zijn in deze rechtspraak belangrijke waarborgen ontwikkeld, zoals individuele risicobeoordelingen, effectieve rechtsmiddelen en aandacht voor gezinshereniging en het belang van het kind.¹⁰⁸ Tegelijkertijd balanceert het Hof deze bescherming met respect voor staatsdiscretie, door beginselen als 'subsidiariteit' en de '*margin of appreciation*' toe te passen.¹⁰⁹ De uitspraken zijn verankerd in de tekst van het Verdrag, eerdere precedentes en gedetailleerd feitenonderzoek, en het Hof heeft richtsnoeren uitgevaardigd om zijn aanpak systematischer te maken.

De laatste jaren neemt het politieke debat toe, waarbij politici in verschillende lidstaten kritiek uiten dat de huidige interpretaties door het EHRM meer nadruk leggen op individuele rechten dan op het publieke belang, zelfs bij personen die veroordeeld zijn voor ernstige misdrijven.¹¹⁰ Hier kan tegen in worden gebracht dat immigratiezaken slechts ongeveer 2% van de ingediende zaken bij het Hof vormen en dat het EHRM in de afgelopen tien jaar in slechts zo'n 300 zaken een schending vaststelde.¹¹¹ Dit laat echter onverlet dat de impact groot kan zijn, omdat nationale rechters jaarlijks in tienduizenden immigratiezaken oordelen waarin EHRM-normen richtinggevend zijn. Het debat geeft ook een te simplistisch beeld van de complexe, veranderlijke EHRM-jurisprudentie en de uiteenlopende interpretaties van nationale migratiemaatregelen door rechters

108 Bařak alı, Ledi Bianku & Iulia Motoc (red.), [Migration and the European Convention on Human Rights](#) (Oxford University Press, 2021).

109 *Subsidiariteit* betekent dat het EHRM alleen ingrijpt wanneer nationale autoriteiten er niet in slagen de rechten uit het Verdrag te beschermen. De *marge van appreciatie* geeft staten ruimte om rechten en publieke belangen tegen elkaar af te wegen, onder toezicht van Straatsburg.

110 House of Commons Library, [The European Convention on Human Rights and the UK](#). InfoMigrants, Judges and bureaucrats 'won't stop us on migrants', Italian PM, 29 augustus 2025. Premier de Wever [Schoo-lezing](#), september 2025.

111 ECHR Factsheet, [Focus on migration](#), december 2025.

in verschillende rechtsstelsels.¹¹² Ook hierdoor is een groot deel van het asiel- en terugkeerbeleid veel juridischer en minder flexibel geworden dan voorheen.¹¹³

Op initiatief van Denemarken en Italië hebben de staatshoofden en regeringsleiders van negen lidstaten (Denemarken, Italië, Oostenrijk, België, Polen, Tsjechië, Estland, Letland, Litouwen) in mei 2025 een gezamenlijke brief opgesteld. Hun stelling is dat verdragen zoals het Vluchtelingenverdrag en het EVRM zijn ontworpen in een tijd waarin migratie en veiligheidsdreigingen beperkter in omvang waren, terwijl staten vandaag de dag voor ongekende uitdagingen staan: grootschalige irreguliere migratie, georganiseerde misdaad en geopolitieke instrumentalisering van asiel. Om die reden stellen deze leiders ‘... hun democratische mandaat [te] willen gebruiken om een nieuw en open minded gesprek te lanceren over de interpretatie van het EVRM, en de goede balans te herstellen’.¹¹⁴ Hun plannen omvatten uitbreiding van uitzettingsbevoegdheden, monitoring van niet-uitzetbare personen en maatregelen tegen het instrumentaliseren van migratie door vijandige actoren. Denemarken en Italië hebben sindsdien het voortouw genomen met voorstellen in deze richting. In plaats van het EVRM zelf te herzien, worden alternatieven overwogen zoals een politieke verklaring.^{115,116}

De secretaris-generaal van de Raad van Europa, Alain Berset, verklaarde dat ‘het EVRM zich moet kunnen aanpassen aan een snel veranderende wereld, maar alleen op een manier die de kernwaarden bewaart en waarbij hervormingen zonder taboes bespreekbaar zijn’.¹¹⁷ Als vervolg daarop werd door Berset een informele bijeenkomst georganiseerd van de Raad van Europa om het debat over het Hof in goede banen te leiden via de juiste institutionele kanalen. Op 10 december 2025 kwamen 46 ministers informeel bijeen en spraken af een politieke verklaring op te stellen over migratie, voor aanneming tijdens een top in

112 Er is geen eenduidige lijn op te maken welke jurisprudentie van het EHRM problematisch is, zie Dana Schmalz, [Migrants' Rights Before the European Court of Human Rights](#), *Verfassungsblog* 7 december 2025. Zie bijvoorbeeld de ontwikkeling van jurisprudentie in het VK opgenomen in voetnoot 103.

113 Daniel Thym, [“Four Scenarios and a Proposal for the Future of the ECHR’s Dynamic Case Law on Asylum”](#), *Verfassungsblog*, 7 december 2025.

114 Zie: [“Open letter on the interpretation of the ECHR and the future of migration policy”](#), 22 mei 2025.

115 Daniel Thym, [“Four Scenarios and a Proposal for the Future of the ECHR’s Dynamic Case Law on Asylum”](#), *Verfassungsblog*, 7 december 2025.

116 Interview met Nicolaj Hejberg Petersen, Danish Ambassador for Conventions, December 2025.

117 The Guardian, [Convention on human rights must adapt, says Council of Europe head](#), 6 juni 2025.

mei 2026, naast een nieuwe aanbeveling om mensensmokkel te bestrijden en de oprichting van een intergouvernamenteel migratiecomité.¹¹⁸ De daarin vervatte standpunten binden het Hof echter niet. De ministers van 27 staten kwamen evenwel ook met een gezamenlijke verklaring, waaronder Nederland, waarin de EVRM-beginselen werden bevestigd maar ook vijf uitdagingen benoemd:¹¹⁹

- de uitzetting van ernstige delinquenten ondanks gezinsbanden;
- de reikwijdte van het principe van ‘onmenselijke en vernederende bestraffing’;
- het bevorderen van migratieoplossingen in derde landen;
- het waarborgen van tijdige beslissingen op grond van artikel 8 EVRM; en
- het tegengaan van instrumentalisering van migratie.

Hoewel 19 staten – waaronder Frankrijk, Spanje en Turkije – ontbreken, wijst het aantal ondertekenaars van de gezamenlijke verklaring op groeiende steun voor het Italiaans-Deense initiatief. De gezamenlijke verklaring is een belangrijk signaal omdat uitspraken van het EHRM vaak gebruikt worden als argument in wetgevingsdebatten in Brussel en nationale hoofdsteden.

118 Council of Europe, “[Informal Ministerial Conference Conclusions](#)”, 10 december 2025.

119 VK Ministry of Justice, “[Joint Statement to the Conference of Ministers of Justice of the Council of Europe](#)”, 10 december 2025. De vijf uiteenlopende uitdagingen weerspiegelen de diversiteit aan opvattingen binnen de 27 lidstaten, elk met hun eigen nationale rechtstradities.