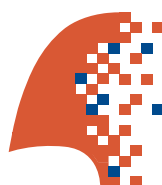




Delen in verantwoordelijkheid

VOORSTEL VOOR EEN SOLIDAIR EUROPEES ASIELSTEEEM



**Adviescommissie voor
Vreemdelingenzaken**

ADVIES

Delen in verantwoordelijkheid

VOORSTEL VOOR EEN SOLIDAIR EUROPEES ASIELSYSTEEM

Sharing responsibility

A proposal for a European Asylum System based
on solidarity

Summary at page 79

DEN HAAG, DECEMBER 2015

De ACVZ

De Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken (ACVZ) bestaat uit tien deskundigen. De ACVZ is een onafhankelijk adviesorgaan dat is ingesteld bij wet. De commissie adviseert de regering en het parlement over migratie. Zij onderzoekt beleid en wetgeving en geeft aan waar verbeteringen mogelijk zijn. De ACVZ brengt praktische adviezen uit die gericht zijn op het oplossen van bestaande en te verwachten problemen.

Colofon

Advies 'Delen in verantwoordelijkheid', uitgebracht aan de staatssecretaris van Veiligheid en Justitie.

Uitgave van de ACVZ, Den Haag, 2015

Advieskenmerk: 43•2015, december 2015
ISBN: 978-90-8521-069-6

Bestellingen van publicaties:
Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken
Turfmarkt 147
2511 DP's-Gravenhage
E-mail: acvz@acvz.org
Website: www.acvz.org
Tel: 070 370 4300



Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken

aan Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie
De heer mr.dr. K.H.D.M Dijkhoff
Postbus 20301
2500 EH Den Haag

contactpersoon R.W.J. Severijns LLM
doorkiesnummer 06-4684 0911
datum 22 december 2015
ons kenmerk ACVZ/ADV/2015/019
uw kenmerk
bijlage(n)
onderwerp Aanbieding advies "Delen in verantwoordelijkheid. Voorstel voor een solidair Europees
asielsysteem"

Geachte heer Dijkhoff,

Bij brief van 30 maart 2015 heeft u de Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken (ACVZ) verzocht u te adviseren over een EU-verdelingsmechanisme voor asielverantwoordelijkheden. Met de aanbieding van dit rapport voldoet de commissie aan dit verzoek.

In het rapport komt de ACVZ tot de onderstaande conclusies.

Er is op dit moment onvoldoende sprake van een solidair Gemeenschappelijk Europees Asielsysteem (GEAS). Het is noodzakelijk dat de verplichtingen die uit het GEAS voortvloeien, meer dan nu het geval is, worden uitgelegd in het licht van het beginsel van solidariteit.

Er is geen sprake van een billijke verdeling van asielverantwoordelijkheden. Daartoe ontbreekt een mechanisme. De ACVZ bepleit de Dublinverordening aan te passen, waardoor het mogelijk wordt voor lidstaten die verantwoordelijk zijn voor een onevenredig hoog aantal asielverzoeken, om asielzoekers over te dragen aan lidstaten waarin onevenredig weinig asielzoekers zijn geregistreerd.

Ten slotte heeft de adviescommissie de voorwaarden beschreven waaraan verder moet worden voldaan om een verdelingsmechanisme te laten leiden tot een duurzaam billijke verdeling van asielverantwoordelijkheden.

Postadres
Postbus 20301
2500 EH Den Haag

bezoekadres
Turfmarkt 147
2511 DP Den Haag

www.acvz.org

Twitter: @ACVZ_advies



Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken

De ACVZ heeft haar uiterste best gedaan om dit advies af te ronden voordat het EU voorzitterschap van Nederland op 1 januari 2016 begint. Dit betekent evenwel dat de tekst die u krijgt aangeboden nog een enkele redactionele onvolkomenheid kan bevatten. De finale versie van het advies zal begin januari 2016 officieel publiek worden gemaakt via de website van de adviescommissie.

Uiteraard is de adviescommissie desgevraagd bereid een nadere toelichting op het advies te geven.

Hoogachtend,

mr. dr. Hans Sondaal
Waarnemend Voorzitter

mr. Wolf Mannens
Secretaris

Inhoudsopgave

SAMENVATTING	9
INLEIDING	
1.1 Achtergrond en aanleiding	15
1.2 Probleemstelling	15
1.3 Onderzoeksvraag en afbakening	22
1.4 Methode en samenstelling subcommissie	23
1.5 Leeswijzer	23
HOOFDSTUK 2	
<i>Uitgangspunten en juridisch kader</i>	25
2.1 Internationale bescherming in de EU	25
2.2 Het beginsel van solidariteit en een billijke verdeling van verantwoordelijkheden	28
2.3 Een billijkere verdeling met behoud van Dublin	35
2.3.1 Het huidige functioneren van de Dublinverordening	36
2.3.2 Aanzet tot een oplossing – een aanvullend Dublincriterium dat verdeling mogelijk maakt	37
2.4 Mensen zijn mobiel	38
HOOFDSTUK 3	
<i>Wat doet de EU met het bestaande instrumentarium?</i>	41
3.1 Herplaatsing	41
3.2 De hotspot-benadering	43
3.3 Wat is er met de Tijdelijke beschermingsrichtlijn gebeurd?	45
HOOFDSTUK 4	
<i>Voorstel voor een permanent en duurzaam verdeelingsmechanisme</i>	47
4.1 Een verdeelingsmechanisme als norm, niet als uitzondering	47
4.2 Gevolgen voor de lidstaten	49
4.3 Wie worden over de lidstaten verdeeld?	50
4.4 Wie selecteert de asielzoekers voor verdeling?	50
4.5 De positie van de asielzoeker	51
4.6 Welke sleutel wordt gehanteerd?	52
4.7 Samenvatting: beschrijving van het verdeelingsproces	53
HOOFDSTUK 5	
<i>Voorwaarden</i>	55
5.1 Verdere harmonisering van het GEAS	55
5.2 Bied perspectief aan asielzoekers	60
5.3 Werk aan de externe dimensie van solidariteit	62
HOOFDSTUK 6	
<i>Conclusies en aanbevelingen</i>	67
Literatuurlijst	69

Bijlage 1:	71
Bijlage 2:	76
Bijlage 3:	77
English summary	79
Samenstelling ACVZ	85

Samenvatting

Achtergrond en aanleiding

De afgelopen jaren is veel kritiek geuit op de onevenwichtige verdeling van het aantal asielverzoeken en de daarmee samenhangende verantwoordelijkheden tussen de lidstaten van de Europese Unie (EU). Niet alleen verschilt het aantal asielaanvragen -zowel in absolute als relatieve zin- tussen de lidstaten sterk, ook de wijze waarop lidstaten omgaan met asielzoekers en asielverzoeken loopt uiteen. Dit is des te opvallender omdat de normen in de EU gelijk zijn en zijn vervat in bindende Europese richtlijnen. De onevenwichtige verdeling van asielverzoeken levert spanningen op in de EU. Om die reden heeft de staatssecretaris van Veiligheid en Justitie aan de Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken (ACVZ) gevraagd hem te adviseren over de vraag hoe het Gemeenschappelijk Europees Asielsysteem (GEAS) zich kan ontwikkelen tot een solidaire systeem, waarin de verantwoordelijkheden van lidstaten van de EU ten aanzien van asielzoekers en statushouders billijk worden verdeeld.

De ACVZ beantwoordt deze vraag door een voorstel te doen voor een permanent verdelingsmechanisme van asielverantwoordelijkheden. Onder de term asielverantwoordelijkheden verstaat de ACVZ niet alleen de behandeling van asielverzoeken en de daaraan gekoppelde opvang, maar ook de integratie van toegelaten asielzoekers en de terugkeer van, of het omgaan met asielzoekers wier verzoek is afgewezen.

Door de grote aantallen asielzoekers die dit jaar naar de EU zijn gekomen, is de discussie over de ongelijke verdeling van asielverantwoordelijkheden in een stroomversnelling terechtgekomen en zijn er in Europees verband verschillende maatregelen getroffen om de komst van deze asielzoekers in goede banen te leiden. Ook wordt gepoogd om de verantwoordelijkheden billijker over de lidstaten te verdelen, bijvoorbeeld door in totaal 160.000 asielzoekers met een hoge kans op een verblijfsvergunning te herplaatsen uit Italië en Griekenland naar de overige lidstaten. De uitvoering van deze maatregelen komt echter maar moeizaam van de grond en leidt tot verdere spanningen tussen de lidstaten. Het is dus zeer de vraag of een advies over een permanent verdelingsmechanisme op dit moment op breed politiek draagvlak kan rekenen in alle lidstaten. Een dergelijk mechanisme is volgens de ACVZ in de toekomst echter onontkoombaar. Daarom heeft de ACVZ gepoogd een advies te schrijven dat zowel juridisch haalbaar, als praktisch uitvoerbaar is.

De uitgangspunten van het advies en het juridisch kader

De doelstelling van het Europese asielbeleid

In artikel 78 van het Verdrag betreffende de werking van de EU is de opdracht op het terrein van asiel neergelegd. Hierin is bepaald dat de EU een gemeenschappelijk beleid ontwikkelt zodat naleving van het beginsel van non-refoulement wordt gegarandeerd en aan iedere onderdaan van een derde land die internationale bescherming behoeft een passende status wordt verleend. Dit betekent dat zowel vluchtelingen als personen die voor subsidiaire bescherming in aanmerking komen worden beschermd. Wie in de EU in aanmerking komt voor internationale bescherming is vastgelegd in de EU-Definitierichtlijn. Op welke wijze de eventuele beschermingsbehoefte moet worden vastgesteld in een asielprocedure, is vastgelegd in de EU-Procedurerichtlijn. Het recht op asiel brengt geen verplichting voor iedere lidstaat met zich mee om aan alle personen die in die lidstaat aanwezig zijn en internationale bescherming behoeven, ook een

verblijfsvergunning te verlenen. Het recht op asiel staat toe dat asielzoekers worden overgedragen aan een andere lidstaat van de EU, of een veilig derde land, zolang aldaar het beginsel van non-refoulement wordt nageleefd en is gegarandeerd dat in passende statusdeterminatie wordt voorzien.

De wijze waarop de doelstelling moet worden behaald

In artikel 80 van het Verdrag betreffende de werking van de EU staat welke beginselen het Europese asielbeleid beheersen. Hierin staat dat een gemeenschappelijk asielbeleid wordt beheerst door het beginsel van solidariteit en een billijke verdeling van verantwoordelijkheid tussen de lidstaten. Wat het beginsel van solidariteit inhoudt is nergens concreet uitgewerkt. Wel zijn in de literatuur en jurisprudentie van het Hof van Justitie van de EU verschillende elementen van een definitie te identificeren. Deze elementen zijn in het advies door de ACVZ als uitgangspunt genomen en luiden:

1. Solidariteit in een internationale context houdt tenminste in dat landen samenwerken.
2. Die samenwerking is gericht op het behalen van een gedeelde doelstelling die het belang van de eigen soevereine staat overstijgt.
3. Dit veronderstelt aanzienlijke investeringen van alle samenwerkende staten om te delen in het lot van de anderen, hetgeen inhoudt dat iedere deelnemer zich committeert aan het resultaat van collectieve besluitvorming.
4. Het niet-naleven van de normen die voortvloeien uit deze collectieve besluitvorming tast de rechtsorde van de EU aan.

Vervolgens is dit uitgangspunt toegepast op het GEAS om zo de verantwoordelijkheden die daaruit voortvloeien, meer dan nu het geval is, uit te leggen conform het beginsel van solidariteit. Dat beginsel vereist dat deze verantwoordelijkheden zowel als een gedeelde als een collectieve verantwoordelijkheid worden beschouwd. Dit houdt enerzijds in dat de EU-lidstaten de gedeelde verantwoordelijkheid dragen voor de naleving van alle verplichtingen die uit het GEAS voortvloeien en anderzijds dat geen enkele lidstaat zich aan die verantwoordelijkheid kan onttrekken en daarmee het bereiken van de doelstelling aan de andere lidstaten, of EU-organen kan overlaten. Lidstaten moeten samenwerken om de correcte uitvoering van het GEAS te realiseren in de gehele EU. In het advies is beschreven hoe dit uitgangspunt doorwerkt op de verschillende onderdelen van het GEAS, te weten: 1) Grensbewaking, 2) Registratie, 3) Bevoegdheidsallocatie, 4) Statusdeterminatie, 5) Terugkeer en integratie en 6) Het toezicht op de naleving van het GEAS.

Wie is verantwoordelijk voor de behandeling van het asielverzoek?

In de Dublinverordening zijn de criteria neergelegd die bepalen welke lidstaat verantwoordelijk is voor de behandeling van een asielverzoek. De Dublinverordening kent geen bepaling die de lidstaten in staat stelt om asielverzoeken over de lidstaten te verdelen. De verantwoordelijkheid voor de behandeling van een asielverzoek ligt op basis van de Dublinverordening bij de lidstaat die de belangrijkste rol heeft gespeeld bij de toegang tot, of het verblijf in de lidstaten, met inachtneming van de persoonlijke situatie van de asielzoeker. In de praktijk blijkt dat de Dublinverordening niet goed functioneert en de criteria voor bevoegdheidstoedeling niet goed worden toegepast. Een volledige en correcte naleving van de Dublinverordening zou volgens de adviescommissie al leiden tot een andere verdeling van asielverantwoordelijkheden. Dit vereist veel meer aandacht voor de eventuele band die een asielzoeker heeft met een bepaalde lidstaat. Dat kan worden bereikt door het criterium dat vraagt rekening te houden met gezins- en familiebanden, beter en ruimhartiger toe te passen. Om een billijke verdeling van asielverantwoordelijkheden tot stand te brengen zijn echter aanvullende maatregelen nodig.

Een voorstel voor een permanent verdelingsmechanisme

Om een billijke verdeling van asielverantwoordelijkheden te realiseren, moet een verdelingsmechanisme de norm worden en niet de uitzondering zoals met de huidige EU-herplaatsingsafspraken het geval is. Een voorstel hiertoe is uitgewerkt in hoofdstuk vier van dit advies. De ACVZ acht het niet mogelijk om een billijke verdeling te realiseren zonder dat asielzoekers worden gedwongen om in een bepaalde lidstaat hun asielverzoek in te dienen. Deze verplichting kan worden gerealiseerd door de artikelen 3 en 13 van de Dublinverordening aan te passen. In artikel 13 is bepaald dat als op grond van de overige Dublincriteria geen lidstaat verantwoordelijk is voor de behandeling van het asielverzoek, de lidstaat waar de asielzoeker het Dublingebied heeft betreden die verantwoordelijkheid is toebedeeld. Mocht niet kunnen worden vastgesteld in welke lidstaat de asielzoeker het Dublingebied heeft betreden, dan wordt de lidstaat waar het asielverzoek is ingediend verantwoordelijk. Deze bepalingen moeten volgens de adviescommissie worden aangevuld met een bepaling die tot uitdrukking brengt dat wanneer een lidstaat te maken heeft met een onevenredig hoog aantal asielverzoeken (een overbedeelde lidstaat), de bevoegdheid voor toekomstige asielverzoeken in die lidstaat mag worden overgedragen aan een lidstaat die tot dan toe verantwoordelijk was voor een onevenredig laag aantal asielverzoeken (onderbedeelde lidstaat). De onderbedeelde lidstaat is verplicht om deze overdracht te aanvaarden. In deze bepalingen moet ook worden verwezen naar twee nieuwe bepalingen die aan de Dublinverordening moeten worden toegevoegd.

Ten eerste moet de bevoegdheid worden gecreëerd voor de Europese Raad om een verdeelsleutel vast te stellen op grond waarvan kan worden bepaald wat een billijke verdeling is. Op basis daarvan kan de Europese Commissie (EC) vervolgens jaarlijks vaststellen voor welk percentage asielverzoeken iedere lidstaat verantwoordelijk wordt. Daarvoor is het noodzakelijk dat de EC, via Eurostat, jaarlijks de informatie ontvangt van lidstaten om deze berekening te maken.

Ten tweede moet een bevoegdheid voor de EC worden gecreëerd om per kwartaal, op basis van de vastgestelde verdeelsleutel, de gewenste procentuele verdeling van asielverzoeken vast te stellen. Hiervoor dient de EC per kwartaal een rapportage te gaan ontvangen van het EU-agentschap eu-LISA. Dit agentschap gaat over het beheer van het informatiesysteem Eurodac waarin de registratie van asielzoekers wordt opgenomen. In die rapportages dient het totaal aantal in de EU geregistreerde asielzoekers te worden vermeld, alsmede het aantal geregistreerde asielzoekers per lidstaat. De EC kan op basis daarvan vaststellen welke lidstaten significant zijn overbedeeld en hoeveel asielzoekers de overbedeelde lidstaten mogen overdragen aan de onderbedeelde lidstaten. Door de verdeling te baseren op het aantal registraties, wordt in het systeem een prikkel voor lidstaten ingebouwd om alle asielzoekers op hun grondgebied te registreren.

Voorwaarden

Voor het goed functioneren van een permanent verdelingsmechanisme moet aan een aantal voorwaarden zijn voldaan welke nader zijn uiteengezet in hoofdstuk vijf van het advies. Deze voorwaarden zijn 1) verdere harmonisering van het GEAS, 2) het bieden van perspectief aan asielzoekers, en 3) werken aan de externe dimensie van het asielbeleid.

Verdere harmonisering van het GEAS

Voor het slagen van het verdelingsmechanisme is de verdere harmonisering van het GEAS volgens de ACVZ van wezenlijk belang. Asielzoekers moeten erop kunnen vertrouwen dat zij in iedere lidstaat een gelijkwaardige behandeling van hun asielverzoek krijgen, waarbij het voor de uitkomst van de procedure niet uitmaakt in welke lidstaat het

verzoek behandeld wordt. Zonder dat vertrouwen kan van de asielzoeker moeilijk worden verlangd dat hij zich neerlegt bij de beslissing dat zijn asielverzoek zal worden behandeld in de lidstaat die niet zijn voorkeur heeft en wordt de kans op secundaire migratie vergroot. Voor verdere harmonisering van het GEAS is vereist dat de EC haar handhavingsinstrumenten actiever en strategischer gaat inzetten. Daarnaast kan de EC de lidstaat die concreet stappen onderneemt om zijn asielcapaciteit te vergroten, of zijn overcapaciteit aanbiedt aan andere lidstaten, belonen met extra financiering uit EU fondsen. Voorop staat echter dat lidstaten zelf verantwoordelijk zijn voor de correcte en tijdige toepassing van EU wet- en regelgeving. Wanneer bepaalde lidstaten deze verplichtingen niet nakomen, moeten lidstaten elkaar hierop in de Raad aanspreken. Dit kan volgens de ACVZ zelfs leiden tot uitsluiting van het verdelingsmechanisme in het geval van overbedeling. Ten slotte kunnen op termijn enkele onderdelen van het GEAS gezamenlijk uitgevoerd gaan worden. Hierbij wordt concreet gedacht aan het opstellen van EU ambtsberichten, het samenwerken tussen de lidstaten en het door de EU registreren van asielzoekers.

Het bieden van perspectief aan asielzoekers

Het voorstel van de ACVZ biedt weinig ruimte voor keuze, of inspraak van de asielzoeker voor een bepaalde lidstaat. Dit zou tot secundaire migratiebewegingen kunnen leiden van asielzoekers die zich niet kunnen vinden in de beslissing dat zij zich tot een bepaalde lidstaat moeten wenden. Als compenserende maatregelen kan aan de achterkant van het systeem aan de asielzoeker het perspectief op mobiliteit in de gehele EU worden geboden, door de asielzoeker op termijn en onder voorwaarden het recht op ‘vrij verkeer’ te bieden.

Werken aan de externe dimensie van het asielbeleid

Ten slotte moet worden opgemerkt dat het verdelen van asielverantwoordelijkheden geen invloed heeft op de hoeveelheid asielzoekers die zich naar de EU begeeft op zoek naar internationale bescherming. Daarom wordt in het advies ook aandacht gevraagd voor de externe dimensie van het asielbeleid.

Conclusies en aanbevelingen

adviescommissie komt tot de volgende conclusies en aanbevelingen:

Conclusies:

1. Er is op dit moment onvoldoende sprake van een solidair GEAS. Uit het Unierecht vloeit voort dat de inspanningen van de lidstaten moeten zijn gericht op het bieden van internationale bescherming aan een ieder die hierop recht heeft. Dit houdt in dat passende statusdeterminatie op gelijkwaardige wijze moet worden gegarandeerd in alle lidstaten. Daarvoor is nodig dat de verplichtingen uit het GEAS meer dan nu het geval is als collectieve verplichtingen worden gezien en volledig worden nagekomen.
2. Er is geen sprake van een billijke verdeling van asielverantwoordelijkheden. Die zal zonder aanpassing van het huidige Dublinsysteem en Dublinverordening ook niet ontstaan.
3. Een duurzaam billijke verdeling, vraagt om een geharmoniseerd GEAS en perspectief op integratie.
4. Een verdelingsmechanisme is geen oplossing voor migratiecrises. Daarvoor is ook externe solidariteit nodig. Een verdelingsmechanisme kan wel de beschermingscapaciteit van de EU vergroten.

Aanbevelingen:

1. Pleit er in de EU voor om de normen uit de Definitierichtlijn en de Procedurerichtlijn op te nemen in een verordening, om te benadrukken dat deze richtlijnen in de gehele EU op een gelijke wijze dienen te worden toegepast.
2. Benadruk de collectieve en gedeelde opdracht van lidstaten om bescherming te bieden. Pleit ervoor om de verantwoordelijkheden van het GEAS meer uit te leggen conform het solidariteitsbeginsel. Pleit er bij de Europese Commissie en de lidstaten voor om strenger op te gaan treden tegen lidstaten die zich niet aan hun verplichtingen houden.
3. Pleit voor aanpassing van de artikelen 3 en 13 van de Dublinverordening en voor aanvulling van de bestaande verantwoordelijkheidscriteria met een bepaling die inhoudt dat wanneer in een lidstaat een (significant) onevenredig hoog aantal asielverzoeken wordt ingediend, die lidstaat toekomstige asielverzoeken van asielzoekers, ongeacht of deze op grond van de criteria van Dublin onder de verantwoordelijkheid van die lidstaat vallen, mag overdragen aan een lidstaat waar een onevenredig laag aantal asielverzoeken is ingediend. Dit verdelingsmechanisme zou door de Europese Commissie geactiveerd kunnen worden en moeten functioneren onder haar verantwoordelijkheid. EASO of een nieuw op te richten ‘verdelingsagentschap’ moet dit proces coördineren en ondersteunen.
4. Pleit er bij de Europese Commissie en de lidstaten voor werk te maken van de verdere harmonisering van het GEAS. Hiervoor is nodig dat zowel lidstaten als de Europese Commissie, lidstaten die het GEAS niet, of niet goed uitvoeren aanspreken op hun verantwoordelijkheden en dat zij meer gebruikmaken van hun politieke en juridische middelen om deze lidstaten tot de orde te roepen. Daarnaast kunnen sommige taken uit het GEAS op termijn op Europees niveau worden uitgevoerd.
5. Pleit er bij de Europese Commissie en de lidstaten voor om gezamenlijk werk te maken van het bieden van perspectief aan asielzoekers en statushouders. Om te compenseren dat de asielzoeker geen keuze meer kan uitoefenen op de plaats waar hij zijn asielverzoek moet indienen en na statusverlening moet integreren, moet aan statushouders, op termijn en onder voorwaarden, het perspectief van mobiliteit in de gehele EU worden geboden. Dit kan irreguliere secundaire migratiestromen in de EU zoveel mogelijk voorkomen en kan reguliere intra-EU mobiliteit in goede banen leiden.
6. Pleit er bij de Europese Commissie en de lidstaten voor om meer gebruik te maken van hervestiging, en te zorgen voor veilige legale migratiekanalen. Vooral als buitengrenzen gesloten worden en afspraken met derde landen worden gemaakt om asielmigratie tegen te gaan is het belangrijk om deze maatregelen te nemen. Streef er daarnaast naar om als EU de gemeenschappelijke maatregelen tot terugkeer effectiever in te zetten.

INLEIDING

1.1 Achtergrond en aanleiding

De afgelopen jaren is veel kritiek geuit op de onevenwichtige verdeling van het aantal asielverzoeken tussen lidstaten van de Europese Unie (EU) en de daarmee samenhangende verantwoordelijkheden. Deze onevenwichtige verdeling levert spanningen op in de EU. Ook het kabinet heeft deze onevenwichtige verdeling gesignaleerd. Het kabinet streeft naar een evenwichtige verdeling van verantwoordelijkheden. Met dat oogmerk heeft de staatssecretaris van Veiligheid en Justitie op 30 maart 2015 de Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken (ACVZ) verzocht om de mogelijkheden te onderzoeken voor het opstellen van een verdelingsmechanisme van asielverantwoordelijkheden.¹

De adviescommissie verstaat onder asielverantwoordelijkheden van de lidstaten in het kader van dit advies niet alleen de verantwoordelijkheid voor de asielprocedure en daaraan gekoppelde opvang, maar ook alle verantwoordelijkheden die samenhangen met, of voortvloeien uit het indienen van een asielverzoek. Daaronder vallen dus ook de gevolgen van inwilliging of afwijzing daarvan. De adviescommissie verstaat onder 'asielverantwoordelijkheid' dus ook de verantwoordelijkheid voor de integratie van toegelaten asielzoekers en de terugkeer van afgewezen asielzoekers, en het omgaan met uitgeprocedeerde asielzoekers die na een definitieve afwijzing van het asielverzoek onrechtmatig op het grondgebied van de lidstaat verblijven.

1.2 Probleemstelling

Een onevenredige verdeling van aantallen asielverzoeken, zowel absoluut als relatief. Wanneer men kijkt naar de spreiding van asielverzoeken over de lidstaten in de jaren 2008 tot en met 2014 valt op dat die aantallen per lidstaat sterk uiteenlopen.² In 2014 werden in totaal 660.000 asielverzoeken ingediend in de gehele EU. De meeste asielverzoeken worden ingediend door asielzoekers afkomstig uit Syrië, de Westelijke Balkan, Eritrea, Afghanistan en Pakistan. De landen met de meeste inwoners ontvangen over het algemeen ook de grootste aantallen asielverzoeken, met een aantal duidelijke uitzonderingen. Zweden, als relatief klein land (qua inwoners) ontvangt bijvoorbeeld relatief gezien veel asielverzoeken.³ Spanje als groot land, ontvangt relatief gezien weinig asielverzoeken. Wat tevens opvalt is de recente stijging van het aantal asielverzoeken in Bulgarije en Hongarije. Om de aantallen in een context te kunnen plaatsen en een zinvollere vergelijking tussen lidstaten mogelijk te maken, brengt de IND tweemaal per jaar op basis van Eurostat-gegevens een overzicht uit van het aantal asielzoekers per lidstaat en relateert dit aantal aan de bevolkingsomvang, het landoppervlak en het Bruto Nationaal Product (BNP) van de lidstaten van de EU.⁴ Bij deze cijfers moet de kanttekening worden

1 Zie bijlage 1.

2 Zie voor een illustratie van de absolute aantallen asielaanvragen in de lidstaten over de periode 2008-2014 de website van Eurostat: <http://ec.europa.eu/eurostat/web/asylum-and-managed-migration/statistics-illustrated>, geraadpleegd op 8 december 2015.

3 Zweden ontving de meeste asielaanvragen in verhouding tot de omvang van de bevolking: 4.780 aanvragen per miljoen inwoners, 7 keer meer dan het EU gemiddelde dat in de tweede helft van 2014 op 686 asielaanvragen per miljoen inwoners ligt. Hongarije en Oostenrijk op de tweede en derde plaats volgen op enige afstand met respectievelijk 5,1 en 3,1 keer het EU gemiddelde. Nederland komt op de elfde plaats en ligt met 676 per miljoen inwoners asielaanvragen rond het EU gemiddelde. Spanje ontving slechts 72 asielaanvragen per miljoen inwoners. Dat is 0,1 % van het gemiddelde (bron: IND trends tweede helft 2014, <https://ind.nl/Documents/Asylum%20Trends%20juni.pdf>, geraadpleegd op 8 december 2015).

4 Eurostat is een directoraat-generaal dat de EU voorziet van statistische gegevens.

geplaatst dat ze het aantal ingediende asielverzoeken betreffen. Of de lidstaat de asielverzoeken inhoudelijk ook behandelt, is een hele andere vraag. Zo ligt het aantal beslissingen in lidstaten in sommige gevallen aanzienlijk lager dan het aantal ingediende asielverzoeken. In de tabel 1 is het aantal eerste asielverzoeken (eerste helft 2015) achtereenvolgens vergeleken met de oppervlakte van het grondgebied van de betreffende lidstaat, het aantal inwoners en het BNP.

Tabel 1. Aantal asielverzoeken eerste helft 2015 in verhouding tot landoppervlakte, bevolkingsomvang en BNP

	Rank	Country of asylum	Number of Applications	% share in EU	Country area (sq km)	% share in EU	Inhabitants (million)	% share in EU	GDP	% share in EU
EU	1	Germany	154,105	39%	357.134	8%	80,8	16%	2,624	20%
	2	Hungary	65,480	16%	93.023	2%	9,9	2%	170	1%
	3	Italy	30,140	8%	301.339	7%	60,8	12%	1,541	12%
	4	France	29,450	7%	543.966	12%	65,8	13%	1,830	14%
	5	Austria	27,110	7%	83.880	2%	8,5	2%	281	2%
	6	Sweden	25,745	6%	438.575	10%	9,6	2%	314	2%
	7	United Kingdom	14,920	4%	248.530	6%	64,3	13%	1,742	13%
	8	Netherlands	8,695	2%	41.542	1%	16,8	3%	548	4%
	9	Belgium	8,510	2%	30.526	1%	11,2	2%	339	3%
	10	Bulgaria	7,240	2%	110.898	3%	7,2	1%	87	1%
	11	Spain	6,585	2%	498.511	11%	46,5	9%	1,125	9%
	12	Greece	5,470	1%	131.958	3%	10,9	2%	213	2%
	13	Denmark	4,010	1%	42.895	1%	5,6	1%	180	1%
	14	Poland	3,205	1%	312.679	7%	38,0	8%	673	5%
	15	Finland	2,565	1%	338.433	8%	5,5	1%	156	1%
	16	Ireland	1,480	0%	69.798	2%	4,6	1%	149	1%
	17	Cyprus	830	0%	9.251	0%	0,9	0%	19	0%
	18	Malta	725	0%	316	0%	0,4	0%	10	0%
	19	Romania	710	0%	238.394	5%	19,9	4%	278	2%
	20	Czech Rep.	635	0%	78.865	2%	10,5	2%	216	2%
	21	Luxemburg	515	0%	2.586	0%	0,5	0%	37	0%
	22	Portugal	430	0%	89.089	2%	10,4	2%	203	2%
	23	Latvia	150	0%	64.562	1%	2,0	0%	35	0%
	24	Estonia	115	0%	45.227	1%	1,3	0%	25	0%
	25	Lithuania	105	0%	65.300	1%	2,9	1%	56	0%
	26	Slovenia	85	0%	20.272	0%	2,1	0%	44	0%
	27	Slovak Rep.	80	0%	49.037	1%	5,4	1%	106	1%
	28	Croatia	60	0%	87.661	2%	4,2	1%	66	1%
EU-Total			399,150	100%	4.394.247	100%	506,8	100%	13,068.743	100%
Not-EU		Switzerland	11,160	3%	41.285	1%	8,1	2%	326	2%
		Norway	4,300	1%	323.779	7%	5,1	1%	250	2%
Not-EU-Total			15,460	4%	365.064	8%	13,2	3%	575.674	4%

Bron: IND trends eerste helft 2105 gebaseerd op Eurostat.

In tabel 2 is het aantal asielzoekers per lidstaat afgezet tegen alle drie hiervoor genoemde factoren waarbij per lidstaat is aangegeven of en zo ja in welke mate het aantal afwijkt van de voor het geheel van de EU op 1 gestelde maatstaf. Aan iedere factor is een gelijke weging gegeven. Het beeld dat uit de tabel naar voren komt is dat, anders dan in de media vaak wordt gesuggereerd en de populariteit van de Middellandse en Egeïsche zeeroute zou doen vermoeden, de zuidelijke lidstaten, op Malta na, in 2015 niet de hoogste ‘asiel-druk’ ervoeren. De noordwestelijke lidstaten, zoals Zweden en Duitsland, ervaren relatief de grootste asieldruk. De Baltische lidstaten en lidstaten in het zuiden en oosten van de EU ervaren op grond van deze tabel de minst hoge asieldruk.

Tabel 2. Overzicht asieldruk eerste helft 2015, weging factoren landoppervlakte, bevolkingsomvang en BNP.

Rank	Country of asylum	Application per 1000 sq km	In relation to Total EU 28 = 1	Number of Applications	Country area (sq km)
1	Malta	2.294	25,8	725	316
2	Hungary	704	7,9	65.480	93.023
3	Germany	432	4,8	154.105	357.134
4	Austria	323	3,6	27.110	83.880
5	Belgium	297	3,1	8.510	30.526
6	Netherlands	209	2,4	8.695	41.542
7	Luxembourg	199	2,2	515	2.586
8	Italy	100	1,1	30.140	301.339
9	Denmark	93	1,0	4.010	42.895
Total EU-28		91	1,0	399.150	4.481.908
10	Cyprus	90	1,0	830	9.251
11	Bulgaria	65	0,7	7.240	110.898
12	United Kingdom	60	0,7	14.920	248.530
13	Sweden	59	0,7	25.745	438.575
14	France	54	0,6	29.450	543.966
15	Greece	41	0,5	5.470	131.958
16	Ireland	21	0,2	1.480	69.798
17	Spain	13	0,1	6.585	498.511
18	Poland	10	0,1	3.205	312.679
19	Czech Republic	8	0,1	635	78.865
20	Finland	8	0,1	2.565	338.433
21	Portugal	5	0,1	430	89.089
22	Slovenia	4	0,0	85	20.272
23	Romania	3	0,0	710	238.394
24	Estonia	3	0,0	115	45.227
25	Latvia	2	0,0	150	64.562
26	Slovak Republic	2	0,0	80	49.037
27	Lithuania	2	0,0	105	65.300
28	Croatia	1	0,0	60	87.661
	Norway	13	0,1	4.300	323.779
	Switzerland	270	3,0	11.160	41.285

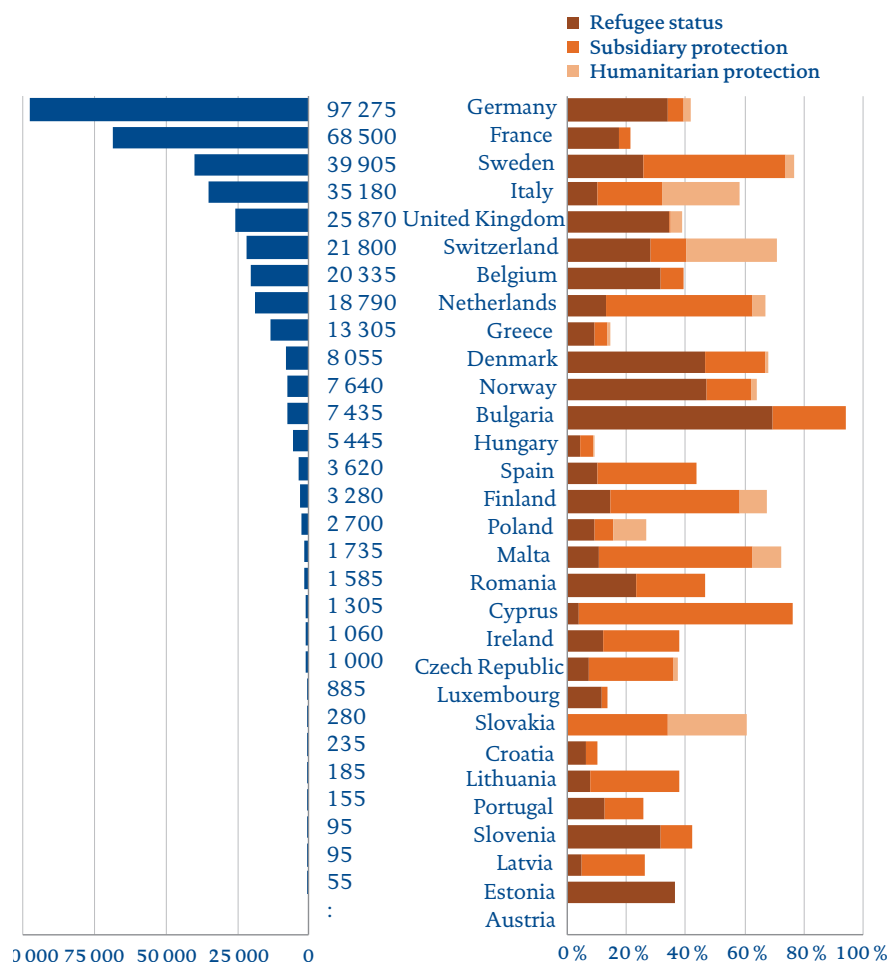
Bron: IND trends eerste helft 2015 gebaseerd op Eurostat

Uit bovenstaande cijfers is op te maken dat de asielverantwoordelijkheden ongelijk zijn verdeeld. Wat verder opvalt is dat op basis van de meeste indicatoren veel lidstaten zonder land- of zee grens aan het oosten of zuiden van het EU-gebied, zoals Zweden en Duitsland relatief veel asielverzoeken ontvangen. Afgaande op het grote aantal personen dat via de Middellandse en Egeïsche Zeeroute reist, betekent dit dat veel asielzoekers niet als zodanig worden geregistreerd in het land van aankomst of dat niet iedereen meteen na registratie in dezelfde lidstaat een asielverzoek indient. Dit vormt een sterke indicatie dat de secundaire asielmigriestromen binnen de EU groot zijn.

Ongelijke inwilligingspercentages

Niet alleen het aantal asielverzoeken verschilt sterk tussen lidstaten. Ook de uitkomst van de behandeling van al die aanvragen verschilt sterk per lidstaat. Zo had Bulgarije in 2014 met rond de 90% de hoogste erkenningspercentages van de EU-lidstaten.⁵ Nederland zat met meer dan 60% flink boven het gemiddelde. Griekenland, Hongarije en Kroatië hadden bijzonder lage erkenningspercentages (onder de 10%, zie tabel 3).

Tabel 3: Erkenningspercentage asielverzoeken (vluchteling, subsidiaire bescherming of humanitaire status) in 2014.

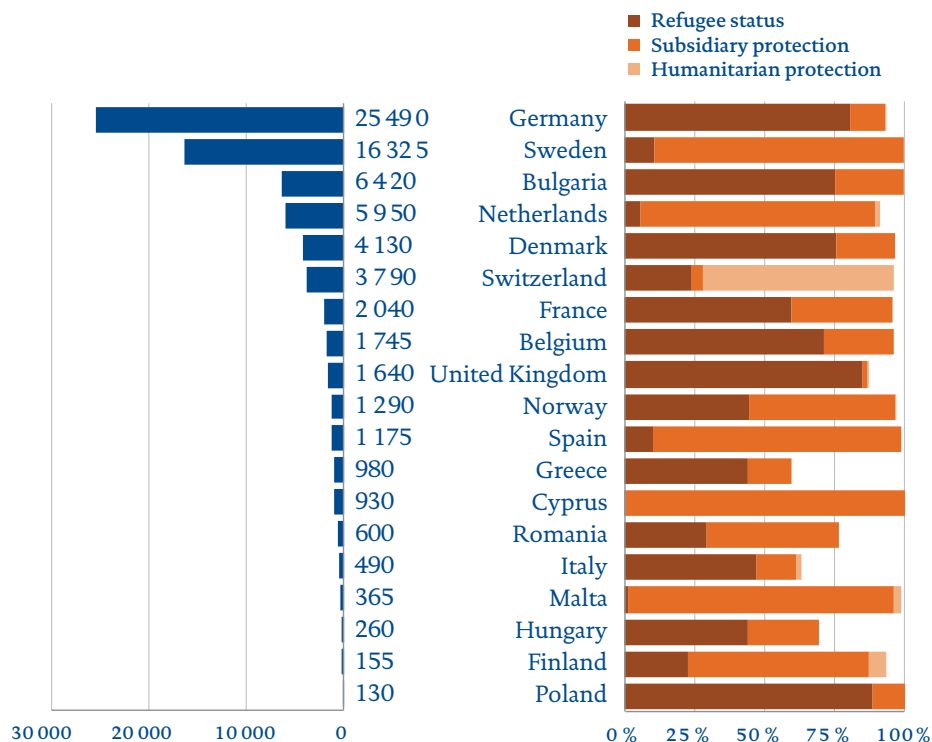


Bron: EASO jaarrapport 2014.

⁵ Het erkenningspercentage ziet op het totaal van de ingewilligde asielverzoeken. Dit is het totaal van de erkenning als vluchteling, erkende subsidiaire bescherming of humanitaire status.

Hoewel deze verschillen deels zijn te verklaren door de verschillen in herkomstland van de asielzoekers in de lidstaten, vormen zij ook een aanwijzing dat de asielprocedures in de lidstaten in vergelijkbare gevallen niet tot een vergelijkbare uitkomst leiden. Ook de erkenningspercentages per land van herkomst lopen sterk uiteen.⁶ Zo viel in het jaarrapport van EASO over 2014 vooral het verschil op tussen de lidstaten in de percentages van erkende asielverzoeken van Afghaanse asielzoekers. Die liepen volgens het jaarrapport uiteen van 20% tot 95%. Niet alleen de erkenningspercentages lopen uiteen, ook het type vergunning dat wordt verleend aan personen van wie vaststaat dat zij bescherming behoeven, verschilt sterk tussen de lidstaten. Het Verenigd Koninkrijk verleent aan nagenoeg iedere Syrische asielzoeker die bescherming krijgt de vluchtelingenstatus, terwijl Nederland Syrische asielzoekers vooral subsidiaire bescherming verleent. Hieruit kan worden opgemaakt dat de asielpraktijk in de EU nog niet is geharmoniseerd.

Tabel 4: Inwilligingspercentages en -gronden van Syrische asielzoekers in de EU-lidstaten in 2014.



Bron: EASO jaarrapport 2014.

⁶ Zie EASO jaaroverzicht 2014: <https://easo.europa.eu/wp-content/uploads/EASO-Annual-Report-2014.pdf>, geraadpleegd op 8 december 2015.

De ACVZ stelt vast dat in de huidige situatie geen sprake is van een billijke of evenredige verdeling van asielverzoeken en dus ook niet van de verantwoordelijkheden die uit een asielverzoek voortvloeien. Daarnaast is de kans voor asielzoekers om bescherming te verkrijgen in de lidstaten niet gelijk. Dat is niet alleen nadelig voor asielzoekers die er niet op kunnen vertrouwen dat zij in iedere lidstaat een correcte beoordeling van hun asielverzoek tegemoet kunnen zien, maar werpt tevens een drempel op voor de lidstaten om vertrouwen te hebben in elkaars asielsysteem en dus de consequenties van de beslissingen van andere lidstaten te aanvaarden.

Eerdere plannen voor een verdelingsmechanisme

Plannen voor een verdelings- of herplaatsingsmechanisme duiken in de EU regelmatig op.⁷ Hoewel de termen op elkaar lijken, worden ze in dit advies scherp van elkaar onderscheiden. Herplaatsing ziet op de situatie dat een asielzoeker wordt overgedragen aan een andere lidstaat, waarbij tegelijkertijd verantwoordelijkheid voor de behandeling van het asielverzoek wordt overgedragen. Verdeling ziet op de situatie dat de verantwoordelijkheid voor de behandeling van het asielverzoek nog niet is toebedeeld aan een lidstaat. Plannen voor verdeling of herplaatsing worden stevast gepresenteerd als instrumenten voor intra-EU solidariteit, dus solidariteit tussen de lidstaten. Op twee kleinschalige tijdelijke projecten na, tussen 2009 en 2013 op Malta⁸, zijn dergelijke plannen echter nooit in de praktijk gebracht. Uit de evaluatie van de projecten op Malta, uitgevoerd door EASO, blijkt dat deze projecten geen succes waren en dat het voor lidstaten lastig is om solidariteitsmaatregelen daadwerkelijk ten uitvoer te brengen. De projecten gingen uit van een dubbele vrijwilligheid. Zowel de statushouder als de lidstaat moesten instemmen met herplaatsing. Achteraf bleek dat onder deze voorwaarden, herplaatsing niet op grote schaal te realiseren is. Uit de evaluatie blijkt verder dat veel lidstaten na afloop vraagtekens stelden bij het nut van intra-EU relocatie (herplaatsing). Het belangrijkste argument tegen herplaatsing van de asielzoekers op Malta was dat de asielpraktijk niet in alle lidstaten gelijk is. Asielprocedures zijn in de lidstaten verschillend ingericht en leiden tot andere uitkomsten en ook de rechten die aan asielzoekers worden toegekend verschillen. Daarnaast, schrijft EASO, heeft intra-EU relocatie ‘complexe politieke, financiële en juridische consequenties’.⁹ De meeste lidstaten benadrukten ten slotte dat herplaatsing vooral op vrijwillige basis zou moeten geschieden.

De zogenoemde ‘migratiecrisis’: de discussie over herplaatsing- en verdeling raakt in een stroomversnelling

Hoewel de Europese asielinstroom reeds vorig jaar al aanzienlijk was in vergelijking met voorgaande jaren, is sindsdien de instroom alleen maar verder toegenomen. Nog nooit hebben zoveel asielzoekers de gang naar de EU gemaakt om asiel aan te vragen als in 2015. De aanhoudende burgeroorlog in Syrië en het gebrek aan perspectief in de regio hebben velen het besluit doen nemen om voor bescherming richting Europa te reizen. Ook ontvluchten nog steeds aanzienlijke aantallen Eritreeërs de dictatuur van dat land. Daarnaast zijn om diverse redenen grote groepen personen uit de Balkanlanden naar de EU gereisd om asiel aan te vragen. In totaal zijn in 2015 tot nu toe al meer dan een miljoen personen in de EU geregistreerd als asielzoeker, van wie bijna 180.000 alleen al in oktober¹⁰. In deze cijfers zijn de bestaande registratieachterstanden in verschillende lid-

7 Zie bijvoorbeeld Doc.no. 7773/94 ASIM 124. Ook wel bekend als het Duitse voorstel. In dit voorstel waren plannen voor een verdelingsmechanisme opgenomen, inclusief voorstel voor een verdeelsleutel. In 2006 deed Finland een voorstel: <http://www.intermin.fi/intermin/bulletin.nsf/vwSearchView/193D43D0A68D3A43C22571F0003B0632>.

8 <https://easo.europa.eu/wp-content/uploads/EUREMA-fact-finding-report-EASO11.pdf>, geraadpleegd op 8 december 2015.

9 <https://easo.europa.eu/wp-content/uploads/EUREMA-fact-finding-report-EASO11.pdf>, p. 16.

10 Bron: EASO. <https://easo.europa.eu/wp-content/uploads/Latest-Asylum-Trends-snapshot-October-2015.pdf>. Geraadpleegd op 8 december 2015.

staten dus nog niet vervat. De grote meerderheid van deze asielzoekers is op irreguliere wijze en grotendeels via de risicovolle route over de Middellandse en Egeïsche Zee in de EU terechtgekomen. Alleen al dit jaar hebben volgens de UNHCR 866.484 personen de oversteek naar Europa via de Middellandse en Egeïsche Zee gemaakt. Daarnaast kwamen volgens de UNHCR tenminste 3.510 mensen om, of raakten vermist.¹¹ De personen die de oversteek naar Europa hebben gemaakt, betreden de EU met name op Grieks en Italiaans grondgebied, of worden gered of onderschept in Griekse of Italiaanse territoriale wateren. Een groot deel van de in Griekenland arriverende asielzoekers, reist vervolgens door via Oost- en Centraal Europese lidstaten als Hongarije, Kroatië en Slowakije, met name richting Duitsland en Zweden.

Dit alles legt een grote druk op de immigratie- en opvangautoriteiten in verschillende lidstaten. Deze autoriteiten moeten alle asielzoekers registreren en beoordelen wie van hen recht heeft op bescherming. Daarnaast moet worden voorzien in hun opvang. Ook vraagt het veel van de inwoners van de lidstaten die geconfronteerd worden met de uitbreiding van het aantal opvangplekken in hun gemeente of regio. De afgelopen maanden is er, zowel in Nederland als in andere lidstaten, voortdurend hard gewerkt om de opvang van de hoge aantallen asielzoekers in goede banen te leiden. In Europees verband zijn verschillende maatregelen getroffen om de lidstaten die hun verplichtingen niet langer alleen aan kunnen, te assisteren met het registreren van asielzoekers, het bewaken van de buitengrenzen en het bieden van eerste opvang. Echter, er zijn ook lidstaten die zich maar weinig hebben ingespannen.

De politieke discussie over herplaatsings- en verdelingsmechanismen

Sinds maart 2015 zijn binnen de EU veel, soms tegenstrijdige, plannen geformuleerd die in meer of mindere mate op loyale medewerking van de lidstaten kunnen rekenen. Door de zogenoemde 'vluchtelingencrisis', of neutraler geformuleerd, de 'migratiecrisis' is de –daarvoor sluimerende – discussie over het verdelen of herplaatsen van asielzoekers in de EU dit jaar in een stroomversnelling terechtgekomen.

In de politieke discussie binnen de organen van de EU over het verdelingsvraagstuk staan twee begrippen centraal: solidariteit en verantwoordelijkheid. Solidariteit is, zoals in het volgende hoofdstuk wordt beschreven, een kernbeginsel van de EU en ook voor het Europese asielbeleid. Uit het verslag van de politieke onderhandelingen in de media blijkt dat er tussen lidstaten weinig vertrouwen lijkt te bestaan dat alle lidstaten zich aan al hun verantwoordelijkheden zullen houden. Zo zijn de afgelopen periode aan verschillende binnengrenzen, zoals tussen Italië en Frankrijk en Italië en Oostenrijk en Denemarken en Duitsland, de grenscontroles geïntensiveerd en heeft Hongarije gedreigd de Dublinverordening op te schorten.

De begrippen solidariteit en verantwoordelijkheid worden in de politieke discussie vaak in één adem genoemd.¹² Lidstaten in Noordwest-Europa zeggen pas meer solidariteit te willen tonen met lidstaten aan de oostelijke en zuidelijke buitengrenzen van de EU, als zij zich aan al hun verplichtingen houden in het kader van het Gemeenschappelijk Europees Asielsysteem (GEAS). De Noordwestelijke lidstaten verwijten de lidstaten in Zuid- en Oost Europa dus niet solidair te handelen. De lidstaten aan de buitengrenzen van de EU benadrukken dat zij zich pas aan al hun verantwoordelijkheden kunnen houden als de overige lidstaten hen door het treffen van solidariteitsmaatregelen tegemoet komen. Zij verwijten de andere lidstaten dus een gebrek aan solidariteit. Een derde blok

11 <http://data.unhcr.org/mediterranean/regional.php>, geraadpleegd op 26 november 2015.

12 Voor meer informatie over het begrip 'solidariteit', zie paragraaf 2.2..

van vooral Oost- en Midden-Europese lidstaten ontvangt momenteel weinig asielverzoeken en lijkt niet warm te lopen om in deze situatie verandering te brengen. Deze groep lijkt het omgaan met asielmigratie in het algemeen niet als gedeelde verantwoordelijkheid te beschouwen. Ierland, het Verenigd Koninkrijk en Denemarken zijn niet gebonden aan alle Europese afspraken over asiel.¹³ Het is daarom des te opvallender dat Ierland er in de zomer van dit jaar toch voor heeft gekozen een toezegging te doen asielzoekers op te nemen in het kader van de herplaatsingsplannen.

In 2015 is een begin gemaakt met de uitvoering van de eerste noodmaatregelen tot herplaatsing van asielzoekers die op basis van hun nationaliteit een kans van 75% of hoger hebben op een verblijfsvergunning van Italië en Griekenland naar de overige lidstaten.¹⁴ Deze maatregelen zijn niet zonder slag of stoot aangenomen en de uitwerking is slechts schoorvoetend aangevallen. Op 7 december waren in totaal nog maar 160, van de 160.000 asielzoekers uit Italië en Griekenland herplaatst.¹⁵ Ook kon geen unanimiteit over deze maatregelen worden bereikt, waardoor de plannen door de Raad bij gekwalificeerde meerderheid zijn aangenomen. Sommige lidstaten stellen om deze reden dat de maatregelen hen in de maag gesplitst zijn. Zo zijn Slowakije en Hongarije procedures gestart bij het Europese Hof van Justitie met als doel de beslissing over de herplaatsing aan te vechten. Ook op het hoogste politieke niveau in de EU wordt getornd aan deze maatregelen. De voorzitter van de Europese Raad Donald Tusk, zei op 3 december 2015 in een interview met verschillende kranten dat het plan om 160.000 ‘vluchtelingen’ te herplaatsen uit Italië en Griekenland is opgedrongen door de Europese Commissie (EC) en de Duitse Bondskanselier. Tusk laat weten dat hij ervan overtuigd is dat er op dit moment geen meerderheid in de EU te vinden is voor een herplaatsingssysteem:

“Let’s avoid hypocrisy: it is not a question of international solidarity anymore, but a problem of European capacities. Europeans would be less reluctant if the EU’s external border was really under control”¹⁶

Het is dus zeer de vraag of een advies over een permanent verdelingsmechanisme op dit moment op breed politiek draagvlak kan rekenen in alle lidstaten, zeker zo lang het aantal mensen dat naar de EU blijft komen om asiel te vragen voortdurend hoog blijft. Desalniettemin meent de adviescommissie een advies te hebben geschreven voor een permanent verdelingsmechanisme, dat juridisch haalbaar en praktisch uitvoerbaar is. De ontwikkeling van een permanent verdelingsmechanisme acht de ACVZ voor de toekomst onontkoombaar. Daarnaast zal de asielcapaciteit in de EU alleen maar worden vergroot, als alle lidstaten meedoen. Als de politieke wil aanwezig is om het advies over te nemen en het vervolgens uit te voeren, zal dit volgens de ACVZ leiden tot een billijke verdeling van asielverantwoordelijkheden, hoe hoog of laag de asielinstroom ook is.

1.3 Onderzoeksvraag en afbakening

De ACVZ stelt de volgende vraag in dit onderzoek centraal:

Hoe kan het Gemeenschappelijk Europees Asielsysteem (GEAS) zich ontwikkelen tot een solidair systeem, waarin de verantwoordelijkheden van lidstaten van de EU ten aanzien van asielzoekers en statushouders billijk worden verdeeld?

13 Wel aan de Dublinverordening.

14 Deze kans wordt berekend op basis van de gemiddelde inwilligingspercentages van asielaanvragen in de lidstaten van asielverzoeken.

15 http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/european-agenda-migration/background-information/index_en.htm, geraadpleegd op 9 december 2015.

16 <https://euobserver.com/migration/131363>, geraadpleegd op 8 december 2015.

Hiervoor zullen de volgende deelvragen worden beantwoord:

1. Wat zijn de Europeesrechtelijke kenmerken van een solidair systeem?
2. In hoeverre en waarom is er in de huidige situatie sprake van een solidair asielsysteem?
3. Wat is een billijke verdeling van verantwoordelijkheden ten aanzien van asielzoekers en statushouders?
4. In hoeverre en waarom is er in de huidige situatie sprake van een billijke verdeling?
5. Hoe kan een solidair systeem, met een billijke verdeling worden bereikt?
6. Welke voorwaarden moeten zijn vervuld om een solidair systeem, met een billijke verdeling te kunnen laten functioneren?

Dit advies gaat over de vraag hoe de lidstaten van de EU het gemeenschappelijk asielbeleid op een solidaire wijze kunnen uitvoeren ten aanzien van de asielzoekers die zich in de EU bevinden en hoe de asielverantwoordelijkheden van de lidstaten op dit terrein billijk over de lidstaten verdeeld kunnen worden. De adviescommissie heeft dit advies niet geschreven om een oplossing te bieden voor de huidige ‘migratiecrisis’, maar het bevat voorstellen over de vraag hoe de interne dimensie van het Europese asielbeleid zich verder zou moeten ontwikkelen en hoe de interne solidariteit verder kan worden versterkt. Omdat deze voorstellen niet helemaal los kunnen worden gezien van de externe dimensie van het Europese asielbeleid, wordt ook daarop in paragraaf 5.3. kort ingegaan.

1.4 Methode en samenstelling subcommissie

Om tot de uitgangspunten voor dit advies te komen is een literatuur- en jurisprudentiestudie verricht. Daarnaast is een internationaal seminar bijgewoond over de betekenis van het beginsel van solidariteit voor het Europese asielrecht. Er zijn gesprekken gevoerd met een aantal deskundigen op het terrein van het EU- en het asielrecht en er is een expertmeeting gehouden met deskundigen op het gebied van het EU-recht, het vluchtelingenrecht en experts met sociaalwetenschappelijke kennis van migratiestromen om de door de ACVZ vastgestelde uitgangspunten voor dit advies te toetsen en om tot een voorstel voor een verdelingsmechanisme te komen.¹⁷

De subcommissie voor het advies bestond uit Adriana van Doijeweert (tot 1 september), Tom Claessens, Evelien Brouwer, Minze Beuving, Conny Rijken en Hans Sondaal (voorzitter). De projectgroep van het secretariaat bestond uit David de Jong, Huub Verbaaten en Ralph Severijns (projectleider).

1.5 Leeswijzer

De uitgangspunten die de ACVZ voor dit advies hanteert, staan beschreven in hoofdstuk 2. Hoofdstuk 3 beschrijft welke maatregelen de Europese lidstaten en de EC hebben genomen als reactie op grote aantallen asielzoekers die momenteel naar de EU komen. In hoofdstuk 4 werkt de adviescommissie een voorstel uit voor een permanent mechanisme voor een billijke verdeling van asielverantwoordelijkheden in de EU. In hoofdstuk 5 wordt beschreven aan welke noodzakelijke voorwaarden moet worden gewerkt, om de interne solidariteit tussen lidstaten te versterken en een daadwerkelijk duurzaam systeem van verantwoordelijkheidsdeling tot stand te brengen. Hoofdstuk 6 eindigt met conclusies en aanbevelingen.

17 Zie bijlage 2.

HOOFDSTUK 2

Uitgangspunten en juridisch kader

In dit hoofdstuk worden de uitgangspunten genoemd en onderbouwd die voor de ACVZ leidend zijn voor dit advies. Deze uitgangspunten vloeien voort uit het Vluchtelingenverdrag, het Europese Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM) en het Unierecht. Daarnaast is geput uit sociaalwetenschappelijke literatuur over factoren die migratiebewegingen beïnvloeden en is gebruik gemaakt van de resultaten van een door de ACVZ georganiseerde expertmeeting.

2.1 Internationale bescherming in de EU

In dit advies staat het EU-rechtelijke perspectief centraal en daarop zal in deze paragraaf in het bijzonder worden ingegaan. Artikel 78 van het Verdrag betreffende de werking van de EU (VwEU) biedt de juridische basis voor het asielbeleid van de EU. Het eerste lid van dit artikel luidt:

“De Unie ontwikkelt een gemeenschappelijk beleid inzake asiel, subsidiaire bescherming en tijdelijke bescherming, teneinde iedere onderdaan van een derde land die internationale bescherming behoeft, een passende status te verlenen en de naleving van het beginsel van non-refoulement te garanderen. Dit beleid moet in overeenstemming zijn met het Verdrag van Genève van 28 juli 1951 [het Vluchtelingenverdrag] en het Protocol van 31 januari 1967 betreffende de status van vluchtelingen alsmede met de andere toepasselijke verdragen.”

In deze paragraaf wordt uitgelegd wat internationale bescherming inhoudt en wie in de EU op deze bescherming aanspraak kan maken, hoe dit moet worden vastgesteld en hoe wordt bepaald welke lidstaat verantwoordelijk is voor het bieden van bescherming.

Wat houdt internationale bescherming in?

Het hierboven geciteerde artikel 78 VwEU verwijst uitdrukkelijk naar het Vluchtelingenverdrag en andere toepasselijke verdragen. Uit het vluchtelingen- en asielrecht vloeit de plicht voort om internationale bescherming te bieden aan personen die in hun eigen land een onaanvaardbaar risico lopen om blootgesteld te worden aan ernstige mensenrechtenschendingen.¹⁸ Dit risico kan afkomstig zijn van de autoriteiten in het land van herkomst, of van bedreigingen door anderen waartegen die autoriteiten geen bescherming kunnen of willen bieden. Internationale bescherming houdt allereerst in dat vluchtelingen niet worden uitgezet of teruggeleid naar een land waar zij worden vervolgd om redenen van ras, godsdienst, nationaliteit, het behoren tot een sociale groep of politieke overtuiging.¹⁹ Daarnaast bevatten verschillende internationale verdragen een verbod op marteling of een onmenselijke of vernederende behandeling of bestraffing.²⁰ Het verbod om iemand terug te sturen naar een gebied waar hij vervolging riskeert of een reëel risico loopt te worden blootgesteld aan een dergelijke behandeling wordt ook wel een verbod van refoulement genoemd. Het EU-recht verwijst niet alleen naar de refoulementverboden uit het Vluchtelingenverdrag en andere toepasselijke verdragen, maar kent ook een eigen refoulementverbod dat is opgenomen in artikel 19 van het Handvest van de Grondrechten van de Europese Unie (hierna: het Handvest), dat luidt dat ‘niemand mag worden verwijderd

18 J. Hathaway, *The law of Refugee Status*, Toronto/Vancouver: Butterworths 1991, p. 99 e.v.

19 Artikel 1(A)(2) Vluchtelingenverdrag jo artikel 33(1) Vluchtelingenverdrag.

20 Bijvoorbeeld het artikel 3(1) Antifolterverdrag, artikel 7 IVBPR en artikel 3 EVRM.

of uitgezet naar dan wel uitgeleverd aan een staat waarin een ernstig risico bestaat dat hij aan de doodstraf, aan folteringen of aan andere onmenselijke of vernederende behandelingen of bestraffingen wordt onderworpen.’

Het Handvest bevat naast bescherming tegen refoulement in artikel 18 het recht op asiel. Dit recht moet volgens artikel 18 worden gegarandeerd. Artikel 78 VwEU biedt houvast ten aanzien van de vraag wat het recht op asiel binnen de EU ten minste inhoudt naast bescherming tegen refoulement. Artikel 78 VwEU stelt de lidstaten als doel om een ‘passende status’ te verlenen aan iedere onderdaan van een derde land die internationale bescherming nodig heeft.²¹ In artikel 2(a) van de Definitierichtlijn²² is bepaald wie in de EU in aanmerking komt voor internationale bescherming. Hieronder valt zowel bescherming als vluchteling (artikel 13 Definitierichtlijn), als subsidiaire bescherming (artikel 18 Definitierichtlijn). De vluchtelingenstatus wordt verleend aan vluchtelingen die een gegronde vrees hebben voor vervolging in hun land van herkomst.²³ Subsidiaire bescherming wordt verleend aan derdelanders die in hun land van herkomst een risico lopen op ernstige schade.²⁴ Wanneer is vastgesteld dat een asielzoeker recht heeft op internationale bescherming in de EU, ontstaat voor de asielzoekers een verblijfsrecht en moet hem op basis artikel 24 van de Definitierichtlijn zo spoedig mogelijk een verblijfsvergunning worden verleend.

Hoe wordt vastgesteld wie in aanmerking komt voor bescherming?

Wie in aanmerking komt voor internationale bescherming moet door de beslissingsautoriteiten in de lidstaten worden vastgesteld in de asielprocedure. In de Procedurerichtlijn²⁵ zijn de normen neergelegd waaraan de asielprocedure moet voldoen. Het recht op asiel betekent dat een ieder die in de EU een verzoek om internationale bescherming doet, het recht heeft op passende statusdeterminatie en dus een behandeling van zijn asielverzoek conform de eisen van de Procedurerichtlijn. Passende statusdeterminatie is immers noodzakelijk om te kunnen garanderen dat niemand in strijd met het refoulementverbod wordt uitgezet of teruggestuurd. Deze normen zijn in de gehele EU gelijk, aangezien genoemde richtlijnen gelden voor alle lidstaten.²⁶

Welke lidstaat is verantwoordelijk voor het bieden van internationale bescherming?

Het recht op asiel brengt geen verplichting voor iedere afzonderlijke lidstaat met zich mee om aan alle personen die in die lidstaat aanwezig zijn en internationale bescherming behoeven, ook daadwerkelijk een verblijfsvergunning te verlenen.²⁷ Binnen de EU zijn regels opgesteld die bepalen welke lidstaat verantwoordelijk is voor een asielzoeker die in de EU asiel aanvraagt. Het recht op asiel staat toe dat asielzoekers worden overgedragen aan een andere lidstaat van de EU, of een veilig derde land, waar in passende statusdeterminatie kan worden voorzien, of waar bescherming tegen refoulement kan worden geboden. Het is daarvoor wel noodzakelijk dat die mogelijkheid in de ontvangende (lid-)staat

21 M. Reneman, *Het handvest van de grondrechten*, A&MR 2010, nr. 5&6, p 241.

22 Richtlijn 2011/95/EU van het Europees Parlement en de Raad van 13 december 2011 inzake normen voor de erkenning van onderdanen van derde landen of staatlozen als personen die internationale bescherming genieten, voor een uniforme status voor vluchtelingen of voor personen die in aanmerking komen voor subsidiaire bescherming, en voor de inhoud van de verleende bescherming (OJ L 337).

23 In de hoofdstukken II en III van de Definitierichtlijn wordt de EU-rechtelijke definitie van een vluchteling uiteengezet.

24 Artikel 15 Definitierichtlijn definieert ‘ernstige schade’. Dit valt uiteen in a) de doodstraf of executie; of b) foltering of onmenselijke of vernederende behandeling of bestraffing van een verzoeker in zijn land van herkomst; of c) ernstige en individuele bedreiging van het leven of de persoon van een burger als gevolg van willekeurig geweld in het kader van een internationaal of binnenlands gewapend conflict.

25 Richtlijn 2013/32/EU van het Europees Parlement en de Raad van 26 juni 2013 betreffende gemeenschappelijke procedures voor de toekenning en intrekking van de internationale bescherming (OJ L 180).

26 Behoudens de voorbehouden die het VK, Denemarken en Ierland gemaakt hebben.

27 M. Reneman, *Het handvest van de grondrechten*, A&MR 2010, nr. 5&6, p 241, onder verwijzing naar H. Battjes, *European Asylum Law and International Law*, p. 114.

is gegarandeerd.²⁸ In de Dublin III Verordening²⁹ (hierna: Dublinverordening) zijn criteria opgenomen ter vaststelling van de voor de asiel determinatie verantwoordelijke lidstaat. De Dublinverordening is gestoeld op het uitgangspunt van interstatelijk vertrouwen.

Op basis van het interstatelijk vertrouwensbeginsel is lange tijd aangenomen dat lidstaten er bij voorbaat van mogen uitgaan dat bescherming tegen refoulement en passende statusdeterminatie ook in andere lidstaten is gegarandeerd. Hier is in 2011 verandering in gekomen. Het Europese Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) oordeelde toen in de zaak M.S.S. tegen België en Griekenland in het kader van de uitvoering van het Dublinsysteem dat lidstaten asielzoekers niet mogen overdragen als er in de ontvangende lidstaat structurele tekortkomingen in de asielprocedure en asielopvang bestaan.³⁰ Dit betekent dat wanneer de normen die voortvloeien uit de Europese Opvang- en Procedurerichtlijn in de ontvangende lidstaat (structureel) niet worden nageleefd en als gevolg daarvan het risico op 3 EVRM schending in die lidstaat aanwezig is, overdracht naar die lidstaat niet is toegelaten. Passende statusdeterminatie en bescherming tegen refoulement kan dan immers in de ontvangende lidstaat niet worden gegarandeerd. Ook kan het zijn dat de opvangomstandigheden in de lidstaat zo slecht zijn, dat de enkele overdracht naar die lidstaat al in strijd is met het verbod van refoulement en artikel 3 EVRM.

De redenering dat lidstaten er niet blind op mogen vertrouwen dat een andere lidstaat zijn asielverplichtingen zal nakomen is in de zaak N.S. door het Hof van Justitie van de EU (hierna: HvJEU) overgenomen. In deze zaak oordeelde het HvJEU dat ‘artikel 4 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie [...] aldus [moet] worden uitgelegd dat de lidstaten [...] een asielzoeker niet aan de ‘verantwoordelijke lidstaat’ in de zin van [de Dublinverordening] mogen overdragen wanneer zij niet onkundig kunnen zijn van het feit dat de fundamentele tekortkomingen van de asielprocedure en de opvangvoorzieningen voor asielzoekers in deze lidstaat ernstige, op feiten berustende gronden vormen om aan te nemen dat de asielzoeker een reëel risico zal lopen op onmenselijke of vernederende behandelingen in de zin van deze bepaling.’³¹ Ook als er geen sprake is van ‘fundamentele tekortkomingen’ mag een lidstaat er niet in alle gevallen zomaar van uitgaan dat een Dublinoverdracht naar een andere lidstaat is toegestaan. In de zaak Tarakhel tegen Zwitserland van 2014 oordeelde het EHRM ten aanzien van een gezin dat door Zwitserland aan Italië zou worden overgedragen, dat Zwitserland van Italië ‘meaningful individual guarantees’ had moeten verlangen dat de familie zou worden opgevangen en toegang zou hebben tot voedsel, gezondheidszorg, scholing etc., vanwege hun kwetsbaarheid.³² De jurisprudentie van het EHRM en HvJEU over Dublinoverdrachten laat dus geen twijfel dat lidstaten er niet blind van mogen uitgaan dat andere lidstaten zich aan hun verplichtingen houden, zeker niet als het een mogelijke overdracht van kwetsbare personen betreft.

Wanneer een lidstaat een asielzoeker niet mag overdragen naar de lidstaat die conform de Dublinregels eigenlijk verantwoordelijk is voor de behandeling van het verzoek om internationale bescherming, betekent dit niet automatisch dat de zendende lidstaat verantwoordelijk wordt voor de behandeling van het verzoek. Wel is het zo dat deze lidstaat het verzoek op grond van artikel 17, lid 1, van de Dublinverordening altijd aan zich kan trek-

28 H. Battjes, *European Asylum Law and International Law*, p. 114.

29 Verordening (EU) nr. 604/2013 van het Europees Parlement en de Raad van 26 juni 2013 tot vaststelling van de criteria en instrumenten om te bepalen welke lidstaat verantwoordelijk is voor de behandeling van een verzoek om internationale bescherming dat door een onderdaan van een derde land of een staatloze bij een van de lidstaten wordt ingediend (OJ L 180).

30 EHRM, 21 januari 2011, application no. 30696/09 (M.S.S. t. België en Griekenland).

31 HvJEU, 21 december 2011, zaak C-411/10 (N.S.).

32 EHRM, 4 november 2014, application no. 29217/12 (Tarakhel v. Zwitserland).

ken. In de zaak Puid oordeelde het HvJEU dat een lidstaat die een asielzoeker krachtens de (vorige) Dublin II Verordening niet naar een andere lidstaat kan terugsturen omdat hij er het risico zou lopen op onmenselijke behandeling, niet direct verplicht is om zelf deze asielaanvraag in behandeling te nemen.³³ De betrokken lidstaat heeft de bevoegdheid om eerst na te gaan of niet een derde lidstaat volgens een van de Dublincriteria verantwoordelijk is om de asielaanvraag te behandelen. Die procedure mag echter niet onredelijk lang duren. Over de vraag hoe lang ‘onredelijk’ is, heeft het HvJEU nog geen uitspraak gedaan. Indien nodig moet de betrokken lidstaat de asielaanvraag zelf behandelen. Dit oordeel is inmiddels gecodificeerd in artikel 3 van de huidige Dublinverordening.

Tussenconclusie

Als tussenconclusie kan worden gesteld dat het verbod van refoulement en het recht op een passende status de basis vormen van het GEAS. Het is de verantwoordelijkheid van de Europese lidstaten om te garanderen dat van iedere asielzoeker wordt vastgesteld of hij recht heeft op internationale bescherming, aan de hand van de normen uit de Definitie- en Procedurerichtlijn. Het is belangrijk om te constateren dat het recht deze verplichting niet per definitie neerlegt bij de lidstaat waarin de asielzoeker zich bevindt. Wel verbiedt het EVRM en het EU-recht lidstaten een asielzoeker over te dragen aan een lidstaat waarin passende statusdeterminatie en bescherming tegen refoulement, niet kan worden gegarandeerd.

Daarnaast verzet het Unierecht zich tegen een overdracht aan een lidstaat waar de opvangvoorzieningen niet aan de in de Opvangrichtlijn neergelegde eisen voldoen. In dat geval zou dat kunnen betekenen dat iemand in die lidstaat een behandeling te wachten staat die in strijd is met artikel 3 EVRM en artikel 4 van het Handvest. De zendende lidstaat mag er niet blind op vertrouwen dat dit recht in de ontvangende lidstaat zal worden gegarandeerd. Ten aanzien van kwetsbare asielzoekers, zoals gezinnen met minderjarige kinderen, heeft de zendende lidstaat een sterkere plicht om zich hiervan te verzekeren.

2.2 Het beginsel van solidariteit en een billijke verdeling van verantwoordelijkheden

In het in de vorige paragraaf behandelde artikel 78 VwEU, is benoemd wat de doelstelling van het Europese asielbeleid is, namelijk het bieden van bescherming tegen refoulement en het garanderen van een passende statusdeterminatie. In artikel 80 VwEU is beschreven door welke beginselen dat beleid moet worden beheerst. Het luidt:

“Een gemeenschappelijk asielbeleid, dat een gemeenschappelijk Europees asielstelsel omvat, is een wezenlijk aspect van de doelstelling van de Europese Unie om geleidelijk een ruimte van vrijheid, veiligheid en recht tot stand te brengen, die openstaat voor diegenen die onder druk van de omstandigheden op wettige wijze in de Europese Unie bescherming zoeken. Een dergelijk beleid moet worden beheerst door het beginsel van solidariteit en billijke verdeling van verantwoordelijkheid tussen de lidstaten, ook wat betreft de financiële gevolgen.”

Dit roept de vraag op wat het beginsel van solidariteit en een billijke verdeling van verantwoordelijkheid tussen lidstaten inhouden. Op deze vraag wordt hieronder ingegaan.

Wat houdt het beginsel van solidariteit in?

Voor een verdere uitleg van de betekenis van het beginsel van solidariteit heeft de ACVZ een literatuurstudie verricht en een congres bijgewoond over de betekenis van solidariteit

33 HvJEU, 14 november 2013, C4/11 (Puid).

voor het EU-recht. Hieruit blijkt dat de meeste wetenschappers het er over eens zijn dat er voor het solidariteitsbeginsel geen eenduidige juridische definitie bestaat. Het discours van de EU staat bol van de verwijzingen naar de term solidariteit; het vormt één van de kernbeginselen, zowel van de politieke idealen als van het recht van de EU.³⁴ Het begrip is echter minder concreet uitgewerkt in de jurisprudentie van het HvJEU dan andere EU-rechtelijke kernbeginselen, zoals bijvoorbeeld dat van proportionaliteit en subsidiariteit. Toch vormt het samen met die beginselen het fundament waarop de Unie rust. De preambule van het oprichtingsverdrag van de Europese Gemeenschap voor Kolen en Staal bevatte reeds de volgende frase:

*“Europe can be built only through real practical achievements which will first of all create real solidarity, and through the establishment of common bases for economic development.”*³⁵

Door de jaren heen is deze politieke opdracht op steeds meer plekken opgenomen in het juridische raamwerk van de EU. In vele Unierechtelijke teksten, zowel primaire als secundaire EU-regelgeving, zijn verwijzingen naar solidariteit te vinden. Artikel 2 van het Verdrag van de Europese Unie bestempelt het als één van de kenmerken van de Europese samenleving:

“De waarden waarop de Unie berust, zijn eerbied voor de menselijke waardigheid, vrijheid, democratie, gelijkheid, de rechtsstaat en eerbiediging van de mensenrechten, waaronder de rechten van personen die tot minderheden behoren. Deze waarden hebben de lidstaten gemeen in een samenleving die gekenmerkt wordt door pluralisme, nondiscriminatie, verdraagzaamheid, rechtvaardigheid, solidariteit en gelijkheid van vrouwen en mannen.”

De Unie beschermt de solidariteit tussen de generaties en bevordert de solidariteit tussen lidstaten (artikel 3, derde lid, VEU), en draagt bij aan de solidariteit tussen volkeren (artikel 3, vijfde lid, VEU). Het begrip ‘solidariteit’ is leidend in de wijze waarop de EU internationaal opereert (artikel 21 VEU). Solidariteit speelt daarnaast een rol in het economische beleid van de Unie (artikel 122 VWEU), het energie en milieubeleid (artikel 194 VWEU) en de lidstaten hebben zich verplicht solidair op te treden in het geval van een terroristische aanslag, natuurramp, of door mensen veroorzaakte rampen (artikel 222 VWEU).

Samengevat betekent dit dat het Unierecht meerdere vormen van solidariteit kent: ‘interne’ solidariteit tussen de lidstaten onderling; solidariteit tussen verschillende generaties, maar ook een externe of meer internationale vorm van solidariteit tussen volkeren. Daarnaast speelt het loyaliteitsbeginsel (artikel 4 lid 3 VEU) een belangrijke rol. Dit vereist van de lidstaten dat zij geen maatregelen nemen die in de weg staan aan de doelstellingen van de Unie. Ook op basis van de uitgevoerde literatuurstudie kunnen verschillende vormen en dimensies van solidariteit worden onderscheiden. Sangiovanni bijvoorbeeld onderscheidt ‘national solidarity’, ‘member state solidarity’ en ‘transnational solidarity’.³⁶ Kadelbach onderscheidt ten eerste solidariteit tussen lidstaten, die als een toepassing van het loyaliteitsbeginsel (artikel 4 lid 3 VEU) gezien kan worden. Ten tweede een ‘social solidarity’ opgelegd aan lidstaten om basale sociale rechten te garanderen aan unieburgers. En als derde dimensie de afspraak tussen staten om gezamenlijk

34 Zie ook paragraaf 1.2..

35 http://www.rug.nl/bibliotheek/support/law-library/document-nstructions/traites_1951_ceca_1_en_0001.pdf, geraadpleegd op 8 december 2015.

36 Sangiovanni, “Solidarity in the European Union” in Oxford Journal of Legal Studies, (2013), pp. 1–29.

de last voor verdergaande integratie te dragen.³⁷ Hoewel een duidelijke omschrijving en afbakening van deze dimensies en vormen ontbreekt is voor solidariteit binnen het GEAS in ieder geval de solidariteit tussen de lidstaten en de solidariteit jegens anderen (landen en volkeren) van belang.

Ook het Europese asielbeleid wordt volgens artikel 80 VWEU, zoals hierboven al is geciteerd, beheerst door een solidaire verdeling van verantwoordelijkheden. Dat solidariteit en een billijke verdeling van verantwoordelijkheden kernwaarden zijn van het Europese asielbeleid staat dus vast. Welke praktische en normatieve betekenis het beginsel heeft, is veel minder duidelijk. De uitspraken van het HvJEU geven weinig houvast voor een nadere uitleg. De meest duidelijke visie op het beginsel komt tot uitdrukking in het arrest Commissie tegen Verenigd Koninkrijk (128/78).³⁸ Daarin overwoog het Hof dat:

“Waar het Verdrag de Lid-Staten in staat stelt van de voordelen van de Gemeenschap te profiteren, legt het hen tevens de verplichting op aldus het vorenaangehaalde arrest (Commissie/Italië (39/72))³⁹ zijn regelen te eerbiedigen. Wanneer een Lid-Staat eenzijdig, naar zijn opvatting van het nationaal belang, het evenwicht tussen de uit zijn lidmaatschap der Gemeenschap voortvloeiende voordelen en lasten verbreekt, wordt de gelijkheid van de Lid-Staten ten opzichte van het gemeenschapsrecht in gevaar gebracht en een discriminerende behandeling van hun onderdanen in het leven geroepen. Deze niet-nakoming van de solidariteitsverplichtingen die de Lid-Staten door hun toetreding tot de Gemeenschap op zich hebben genomen, tast de communautaire rechtsorde tot in haar grondvesten aan.” (r.o.12)

Solidariteit impliceert dus allereerst het nakomen van gemaakte afspraken. Het feit dat een lidstaat moeilijkheden heeft zijn verplichtingen na te komen, ontslaat die lidstaat vervolgens niet van zijn plicht:

“Het Institutionele stelsel van de Gemeenschap verschaft de betrokken Lid-Staat de nodige middelen om te bereiken dat, met inachtneming van de beginselen van de gemeenschappelijke markt en de gerechtvaardigde belangen van de andere Lid-Staten, in de mate van het redelijke met zijn moeilijkheden rekening zou worden gehouden.” (r.o. 10)

Het nakomen van de verplichtingen die uit het Unierecht voortvloeien en waaraan de lidstaten zich hebben gecommitteerd is misschien wel de belangrijkste vorm van solidariteit. Naast deze normatieve betekenis, heeft het beginsel ook een meer pragmatische, of instrumentele betekenis, namelijk dat lidstaten solidair met elkaar zijn omdat zij gezamenlijk beter in staat zijn om gemeenschappelijke problemen aan te pakken.⁴⁰ In de wetenschappelijke literatuur worden ten minste vier elementen voor een definitie van solidariteit gegeven.⁴¹ Deze elementen worden door de ACVZ, samen met de uitleg van het HvJEU, verder als uitgangspunt genomen en zijn:

37 Stefan Kadelbach, “Solidarität als Europäisches Rechtsprinzip?”. Daarnaast is er nog de klassieke onderverdeling in morele, politieke en sociale dimensie van solidariteit (o.a. Kurt Bayertz en Jodi Dean, en Carol Guild).

38 HvJ EG 7 februari 1979, zaak 128/78 (Commissie t. Verenigd Koninkrijk).

39 HvJ EG 7 februari 1973, zaak 39/72 (Commissie t. Italië).

40 Zie Josef Niznik, Democracy versus Solidarity in the EU Discourse (2012) in hoofdstuk II ‘European integration and the concept of solidarity’, p. 27 voor nadere informatie over de normatief/morele en pragmatisch/instrumentele betekenis van solidariteit.

41 Zie bijvoorbeeld, A. Mason (2000), *Community, Solidarity and Belonging: Levels of Community and their Normative Significance*. Cambridge, Cambridge University Press. E. Thielemann (2003), *Between Interests and Norms: Explaining Burden-Sharing in the European Union*, Oxford, Journal of Refugee Studies, vol. 16, no. 3. En M. Klamert, *The Principle of Loyalty in EU Law*, Oxford, Oxford University Press, 2014, zie ook: <http://fdslive.oup.com/www.oup.com/academic/pdf/openaccess/9780199683123.pdf>, geraadpleegd op 8 december 2015.

1. Solidariteit in een internationale context houdt tenminste in dat landen samenwerken.
2. Die samenwerking is gericht op het behalen van een gedeelde doelstelling die het belang van de eigen soevereine staat overstijgt.
3. Dit veronderstelt aanzienlijke investeringen van alle samenwerkende staten om te delen in het lot van de anderen, wat inhoudt dat iedere deelnemer zich committeert aan het resultaat van collectieve besluitvorming.
4. Het niet-naleven van de normen die voortvloeien uit deze collectieve besluitvorming tast de rechtsorde van de Europese Unie aan.

In dit advies staat de interne solidariteit, dus de solidariteit tussen lidstaten en de solidariteit van de lidstaten ten opzichte van de EU, in het kader van het GEAS centraal.

Toepassing van de uitgangspunten op het GEAS

Omdat noch uit het Unierecht, noch uit de wetenschappelijke literatuur eenduidig is af te leiden wat het solidariteitsbeginsel inhoudt voor het Europese asielbeleid formuleert de ACVZ in de onderstaande paragrafen hoe de verantwoordelijkheden die lidstaten hebben op grond van het GEAS in haar visie in de toekomst moeten worden uitgelegd, op een wijze die meer dan nu het geval is in overeenstemming is met de hierboven genoemde kenmerken van solidariteit. Daarbij wordt als uitgangspunt genomen dat een ‘gemeenschappelijk beleid’ zowel een gedeelde als een collectieve verantwoordelijkheid impliceert. Dit houdt enerzijds in dat de lidstaten van de EU de gedeelde verantwoordelijk dragen voor de naleving van alle uit het GEAS voortvloeiende verplichtingen, wat vereist dat de lidstaten hun eigen verplichtingen nakomen. Het houdt anderzijds in dat geen enkele lidstaat zich aan die verantwoordelijkheid kan onttrekken en het bereiken van de doelstelling aan de andere lidstaten, of organen van de EU kan overlaten. Lidstaten moeten samenwerken om de correcte uitvoering van het GEAS te realiseren in de gehele EU.

Het doel van het GEAS is verdere harmonisatie van het Europese asielbeleid, maar ook praktische samenwerking tussen de lidstaten en bevordering van de onderlinge solidariteit.⁴² Op het moment dat een lidstaat, of een deel van de lidstaten deze verplichtingen niet kan of wil nakomen, delen alle lidstaten in de verantwoordelijkheid om daarvoor een oplossing te vinden. Het feit dat een lidstaat of deel van de lidstaten zich niet houdt aan de gemaakte afspraken mag niet ten koste gaan van de doelstellingen van de EU op dit terrein, namelijk het beschermen tegen refoulement en het voorzien in passende statusdeterminatie. Wanneer een lidstaat zijn verplichtingen niet kan nakomen, dienen de overige lidstaten zich in te spannen die lidstaat daarin te assisteren. Als een lidstaat zijn verplichtingen niet wil nakomen, moeten de overige lidstaten die lidstaat daarop aanspreken.

42 De aanleiding voor de totstandbrenging van het GEAS was het gebrek aan onderlinge coördinatie en de toestroom van migranten in de jaren negentig die de EU-lidstaten voor enkele problemen stelde:

- ‘asielshopping’: asielverzoeken moesten per lidstaat worden ingediend, waardoor asielzoekers bij verschillende lidstaten asiel konden aanvragen;
- onevenredige verdeling: sommige EU-lidstaten kregen meer asielverzoeken dan andere, vanwege de toelatingskans, het welvaartsniveau en de ligging van het land. Om deze problemen het hoofd te kunnen bieden, was een gezamenlijke aanpak noodzakelijk. De EU kreeg in 1999 met de inwerkingtreding van het Verdrag van Amsterdam de bevoegdheid om beleid te ontwikkelen op het gebied van asiel en migratie. De eerste fase van het GEAS is tijdens het Haags Programma (2004-2009) voltooid met het vaststellen van verschillende asielrichtlijnen met minimumnormen voor bescherming. In de tweede fase is het Stockholmprogramma (2010-2014) ontwikkeld waarin drie pijlers door de EC worden omschreven:
- verdere harmonisatie van de toegepaste normen en procedures in het asielbeleid van de EU-lidstaten;
- verdere coördinatie en praktische samenwerking van de EU-lidstaten op het terrein van asielbeleid;
- bevordering van de onderlinge solidariteit en het gevoel van gemeenschappelijke verantwoordelijkheid bij de EU-lidstaten. Het huidige programma ‘Naar een open en veilig Europa’ consolideert en bouwt voort op de pilaren van het Stockholmprogramma (zie: COM(2014)154).

In de volgende paragrafen is uiteengezet hoe de relevante onderdelen van het GEAS zich in de visie van de ACVZ moeten ontwikkelen om meer in overeenstemming te komen met de hierboven beschreven uitgangspunten. De relevante onderdelen zijn:

1. grensbewaking,
2. registratie,
3. bevoegdheidsallocatie,
4. statusdeterminatie,
5. terugkeer en integratie en
6. het toezicht op de naleving van het GEAS.

Deze onderdelen zijn gekozen omdat ze gaan over de vraag hoe met asielzoekers wordt omgegaan voorafgaand aan de asielprocedure (grensbewaking, registratie en bevoegdheidsallocatie), tijdens de asielprocedure (statusdeterminatie) en na afloop van de asielprocedure (integratie, terugkeer en illegaal verblijf).

Grensbewaking

Artikel 67 VWEU luidt: “De Unie [...] ontwikkelt een gemeenschappelijk beleid op het gebied van asiel, immigratie en controle aan de buitengrenzen, dat gebaseerd is op solidariteit tussen de lidstaten en dat billijk is ten aanzien van de onderdanen van derde landen.”

In 1990 hebben de lidstaten van de Europese Gemeenschap de Schengen Uitvoeringsovereenkomst en de Overeenkomst van Dublin gesloten. Met de inwerkingtreding van het verdrag van Schengen in 1995 werden de controles aan de binnengrenzen in het Schengengebied opgeheven. Hierdoor is de bewaking van de Europese buitengrenzen een gezamenlijk belang van alle lidstaten geworden. In principe bewaakt iedere lidstaat met een EU-buitengrens deze grens dus in het belang van alle lidstaten. De regels over de buitengrenscontrole zijn neergelegd in de Schengengrenscore⁴³ en dienen te waarborgen dat nationale grensbewakers deze taak op een uniforme manier uitvoeren. De grensbewaking dient plaats te vinden met inachtneming van fundamentele rechten, waaronder het recht op asiel.⁴⁴ Dit houdt onder andere in dat iemand niet de toegang tot een asielprocedure mag worden geweigerd als hij aan de grens of binnen de EU asiel aanvraagt.⁴⁵ Het EU agentschap Frontex coördineert de bewaking van de buitengrenzen en stelt lidstaten door middel van het leveren van expertise en het verzorgen van training in staat om hun grenzen conform deze normen te bewaken. Frontex draagt er door middel van training en uitwisseling aan bij dat dit in iedere lidstaat op eenzelfde wijze gebeurt. Ten slotte coördineert Frontex de steun van lidstaten aan andere lidstaten die vanwege een hoog aantal grensovergangen assistentie nodig hebben.

Registratie

Ter uitvoering van de Dublinverordening en om te waarborgen dat een asielzoeker slechts in één lidstaat asiel kan aanvragen, is het noodzakelijk te registreren wie in de EU asiel aanvraagt. Daarom dient iedere lidstaat onverwijld de vingerafdrukken van elke asielzoeker van 14 jaar of ouder af te nemen en de relevante gegevens onverwijld te zenden naar de centrale eenheid (EURODAC-verordening). In principe is de lidstaat wiens grens een asielzoeker overschrijdt om het Dublingebied binnen te komen, verantwoordelijk voor de registratie. Dit kan echter vanwege de geografische ligging van met name oostelijke

43 Verordening 562/2006

44 Preambule 20 Schengengrenscore.

45 Artikel 13 Schengengrenscore en artikel 3(b) Schengengrenscore

en zuidelijke lidstaten, een onevenredig zware last opleveren voor enkele lidstaten.⁴⁶ De andere lidstaten dienen, onder coördinatie van het EASO, deze lidstaten daarom te ondersteunen.

Bevoegdheidsallocatie

In de Dublinverordening is ook vastgelegd dat om te waarborgen dat iedere asielzoeker toegang heeft tot passende statusdeterminatie er altijd één lidstaat moet zijn waar de asielzoeker zijn asielverzoek kan indienen. Alle lidstaten moeten werken volgens de Procedure- en Definitierichtlijn, waardoor het voor de uitkomst van de asielaanvraag niet zou mogen uitmaken welke lidstaat dit is. Het Dublinsysteem in de huidige vorm is niet gericht op en leidt ook niet tot een billijke verdeling van asielverantwoordelijkheden. Om een billijke verdeling van asielverantwoordelijkheden tot stand te kunnen brengen, moet er een mechanisme zijn om mensen over de lidstaten van de EU te verdelen. De verdeling van aantallen asielzoekers over de lidstaten kan billijk genoemd worden indien deze plaatsvindt op basis van de feitelijke mogelijkheden van de lidstaten om in opvang, statusdeterminatie en integratie te voorzien en als die feitelijke mogelijkheden in alle lidstaten op een gelijkwaardig niveau zijn gegarandeerd. De bevoegdheidsallocatie kan echter slechts tot een duurzame verdeling leiden als in de normen voor de toewijzing van land van statusdeterminatie ook rekening wordt gehouden met de belangen van de asielzoekers. Dit bevordert niet alleen de integratie als het asielverzoek wordt ingewilligd, ook de kans dat asielzoekers doormigreren wordt hierdoor verkleind.

Statusdeterminatie

Iedere asielzoeker die zich aan de grenzen van de EU meldt, of die zich binnen de grenzen van de EU bevindt heeft het recht op passende statusdeterminatie. Lidstaten hebben een gezamenlijke verantwoordelijkheid om te waarborgen dat iedere asielzoeker in de EU van dit recht gebruik kan maken. Passende statusdeterminatie veronderstelt dat het voor de uitkomst van de beslissing op het asielverzoek niet uitmaakt welke lidstaat verantwoordelijk is. Statusdeterminatie dient immers in iedere lidstaat tot eenzelfde uitkomst te leiden. Voor de vaststelling van de noodzaak van bescherming zijn gelijke normen en criteria nodig (Definitierichtlijn). De statusdeterminatie moet plaatsvinden door middel van snelle, efficiënte en eerlijke procedures (Procedurerichtlijn). Gedurende deze procedures hebben asielzoekers recht op opvang, conform de normen van de Opvangrichtlijn. EASO verleent de lidstaten assistentie om hen in staat te stellen hun verantwoordelijkheid na te komen en draagt door trainingen en uitwisseling van informatie bij aan het realiseren van harmonisatie in de praktijk. De EC ziet toe op toezicht en handhaving van vastgestelde normen van het GEAS.

Integratie

Een billijke verdeling van asielverantwoordelijkheden zal volgens de ACVZ niet noodzakelijkerwijs leiden tot een duurzame verdeling van statushouders als de kansen op succesvolle integratie in de lidstaten te zeer uiteenlopen en het statushouders in bepaalde lidstaten aan perspectief ontbreekt. Derhalve moet in iedere lidstaat de reële mogelijkheid bestaan om te integreren. Lidstaten spannen zich hiervoor in. De Raad en het Parlement kunnen hiertoe op grond van artikel 79, vierde lid, VWEU maatregelen nemen. De EC zou maatregelen moeten voorstellen die erop zien dat in iedere lidstaat reële kansen voor statushouders bestaan om te integreren.

⁴⁶ Zie rapport eu-LISA gebruik EURODAC over 2014. Duitsland registreerde het hoogste aantal transacties in EU-RODAC (27% van het totale volume), gevolgd door Italië met 15,6% en Zweden met 8,8%, zie: <http://www.eulisa.europa.eu/Publications/Reports/Eurodac%202014%20Annual%20Report.pdf>, geraadpleegd op 8 december 2015.

Terugkeer en illegaliteit

Wanneer een asielzoeker niet in aanmerking komt voor een verblijfsvergunning, dient hij in principe de EU te verlaten. De praktijk is echter dat dit niet altijd gebeurt. Om ervoor te zorgen dat er geen onbillijke verdeling van uitgeprocedeerde asielzoekers tussen lidstaten ontstaat, zou er ten minste een gelijke behandeling moeten zijn van afgewezen asielzoekers bij het regelen van terugkeer naar het land van herkomst of een derde land. De EC dient toe te zien op de naleving van de normen in de Terugkeerrichtlijn. Daarnaast zouden de lidstaten van de EU, gezamenlijk moeten werken aan een effectiever terugkeerbeleid.⁴⁷ Indien het vertrek van de uitgeprocedeerde asielzoeker (buiten zijn schuld) niet te realiseren is dan dient ook op gelijke wijze in alternatieve vormen van opvang in de lidstaten te worden voorzien. Als bepaalde lidstaten meer of minder coulant zijn dan ten aanzien van niet legaal verblijvenden zal dat vermoedelijk leiden tot secundaire migratiestromen.

Toezicht op de naleving van het GEAS

Zowel de lidstaten als de EC moeten, meer dan nu het geval is, toezien op een correcte naleving van het GEAS. De lidstaten zijn in de eerste plaats verantwoordelijk voor de correcte en tijdige toepassing van EU-Verdragen en –wetgeving. Het is aan de lidstaten om in de verschillende Europese gremia (vooral in de Europese Raad) politieke druk uit te oefenen op een lidstaat die zich onttrekt aan zijn verantwoordelijkheden, zodat de gemaakte afspraken onder het GEAS wel nagekomen worden. Daarnaast dient de EC als hoeder van de Europese verdragen en het Handvest van de Grondrechten van de EU, toe te zien op de implementatie en toepassing van het EU-recht. De EC kan optreden indien een lidstaat:

- de EU-richtlijnen niet, niet tijdig of niet correct, transposeert in nationaal recht en de EC niet meedeelt welke omzettingsmaatregelen het getroffen heeft;
- verdacht wordt van het overtreden van de EU-wetgeving.

Als er geen oplossing wordt gevonden in een vroeg stadium, kan de EC een formele inbreukprocedure starten en de lidstaat eventueel voor het Hof van Justitie dagen.⁴⁸ De EC monitort vooral op de tijdigheid van de implementatie in de lidstaten. De EC kan ook op basis van klachten uit de lidstaten de nakoming van de richtlijnen in een lidstaat onderzoeken. De EC verricht op gezette tijden evaluaties van de uitvoering van de regelgeving in het GEAS. Van het middel van de (langdurige) infractieprocedure om naleving van EU-wetgeving af te dwingen wordt door de EC terughoudend gebruik gemaakt. Daarnaast kan de EC veel meer dan nu het geval is de lidstaten wijzen op hun verplichtingen onder het GEAS om hun asielpraktijk te harmoniseren en hun asielverantwoordelijkheden na te leven. Indien dit niet gebeurt, moeten daaraan immers consequenties zijn verbonden.⁴⁹ Ten slotte dienen ook de lidstaten elkaar aan te spreken op gebrekkige naleving van het GEAS. Hierop wordt in hoofdstuk 5.1. nader ingegaan.

47 Zie actieplan EC van 9 september 2015 effectievere terugkeer en advies van de ACVZ van 25 juni 2015 'De strategische landenbenadering migratie. Tussen wens en werkelijkheid', www.acvz.org.

48 Onlangs is de EC wel 40 inbreukprocedures gestart ten aanzien van 18 lidstaten. Wellicht heeft ten aanzien van dit punt reeds een verandering in houding van de EC opgetreden. Tot op heden zijn er in ieder geval nog nauwelijks boetes, of dwangsommen opgelegd om lidstaten die het GEAS niet juist implementeren of toepassen tot betere implementatie of toepassing te bewegen. zie: http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-is-new/eu-law-and-monitoring/infringements_by_policy_asylum_en.htm.

49 De EC als toezichthouder op het GEAS schoot bijvoorbeeld tekort om tijdig het probleem met Dublin overdrachten in Griekenland te adresseren. Het 'noodstelsel' in de Dublinverordening 604/2013 is nog niet in werking getreden, hoewel de situatie in Bulgarije door de EC nauwlettend in de gaten wordt gehouden. Hongarije kondigde op 24 juni 2015 eenzijdig aan het systeem van Dublinoverdrachten op te willen schorten, hoewel het daar een dag later al van terugkwam. In reactie op het voorstel van de EC voor vrijwillige quota voor herplaatsing van asielzoekers uit de lidstaten Italië en Griekenland, gaven Hongarije en Oostenrijk aan niet mee te doen. De Baltische landen, Polen, Slowakije en Spanje blijven ver onder hun theoretische quotum. Ook de politieke druk op de lidstaten onderling om een billijke bijdrage te leveren schoot derhalve tekort.

2.3 Een billijkere verdeling met behoud van Dublin

Zoals in de inleiding is gesteld, is er in de huidige situatie geen sprake van een billijke verdeling van asielverantwoordelijkheden. Daarnaast ontbreekt het in het huidige GEAS aan een mechanisme op basis waarvan asielverantwoordelijkheden kunnen worden (her) verdeeld over de lidstaten van de EU. De ACVZ pleit voor een verdere ontwikkeling van het GEAS waarin de verantwoordelijkheden meer in lijn komen met het solidariteitsbeginsel. In deze paragraaf zet de ACVZ uiteen hoe het GEAS meer in lijn kan komen met het uitgangspunt van een billijke verdeling door de invoering van een permanent systeem van verdeling van asielverantwoordelijkheden. De ACVZ gaat daarbij uit van de thans bestaande juridische kaders. Volgens de ACVZ zou de Dublinverordening slechts een (kleine) aanpassing behoeven om een permanent verdelingssysteem mogelijk te maken. Daarnaast kan worden geconstateerd dat een betere toepassing van de Dublincriteria al tot een andere verdeling leidt.

2.3.1 Het huidige functioneren van de Dublinverordening

Op grond van de Dublinverordening ligt de verantwoordelijkheid voor de behandeling van een asielaanvraag in de eerste plaats bij de lidstaat die de belangrijkste rol heeft gespeeld bij de toegang tot of het verblijf in de lidstaten, met inachtneming van de persoonlijke situatie van de asielzoeker. Daarnaast is in de herziene Dublinverordening 604/2013 nog meer de nadruk komen te liggen op de bescherming van kinderen en de eenheid van het gezin als criterium bij de vaststelling van de verantwoordelijke lidstaat. De criteria op grond waarvan de verantwoordelijkheid wordt vastgesteld zijn hiërarchisch gerangschikt in hoofdstuk III van de Dublinverordening. Het gaat om de volgende criteria:

- de mogelijkheid voor de behandeling van aanvragen om internationale bescherming van leden van een gezin door dezelfde lidstaat;
- het bezit van een visum of een verblijfsvergunning voor één van de lidstaten;
- binnenkomst en verblijf in een lidstaat; en tot slot, wanneer er op grond van de andere criteria geen verantwoordelijke lidstaat kan worden aangewezen,
- de lidstaat waar het eerste verzoek om internationale bescherming is ingediend.

Het functioneren van de Dublinverordening gaat met de nodige problemen gepaard. Voor het niet goed functioneren van de Dublinverordening zijn de volgende redenen als de voornaamste te noemen:⁵⁰

- het ontbreken van een goede, betrouwbare en onmiddellijke registratie van binnenkomende migranten en asielzoekers;
- het niet goed toepassen door de lidstaten van de (hiërarchie van) verantwoordelijkheidscriteria door te veel nadruk te leggen op behandeling in het land van binnenkomst;
- het gebrek aan bewijsmiddelen voor het vaststellen van de verantwoordelijkheid;
- onenigheid over de uitleg van regelgeving tussen lidstaten;
- belemmeringen bij fysieke overdracht;
- zorgen over de veiligheid in andere lidstaten.

Op de voor dit advies meest relevante aspecten wordt in het onderstaande nader ingegaan.

50 Zie bijvoorbeeld: C. Costello and M. Mouzourakis, Is 'How Bad is Bad Enough' Good Enough? *Asiel&Migrantenrecht* 2014, nr. 10 en Guild, Costello, Garlick and Moreno-Lax, CEPS paper 83/September 2015r Enhancing the CEAS and Alternatives to Dublin, 2015; ECRE report Dublin II Regulation – Lives on Hold, 2013 Valsmis Mitsilegas, Solidarity and Trust in the Common European asylum System, Comparative Migration Studies 2014, Vol 2, No. 2, p. 181-202.

Ontbreken van een goede registratie

Voor het merendeel van de migranten die via de zuidelijke lidstaten het Dublingebied zijn ingereisd, geldt dat uitsluitend het criterium wordt toegepast dat de lidstaat waar de vreemdeling het Dublingebied is binnengekomen verantwoordelijk wordt. De overige criteria worden amper toegepast. Grote aantallen migranten reizen echter vanuit de zuidelijke lidstaten door naar andere lidstaten, terwijl er geen grond bestaat om de behandeling van de asielaanvraag aan die lidstaten over te dragen. Behalve in beperkingen in de grensbewaking en capaciteit is de oorzaak gelegen in een onvolledige registratie in de lidstaat waar de vreemdeling het Dublingebied is binnengekomen. Ook zijn er asielzoekers die weigeren zich te laten registreren en zich daaraan zoveel mogelijk proberen te onttrekken. Op grond van de EUODAC verordening hebben lidstaten de verplichting om personen die illegaal de buitengrens van het Dublingebied overschrijden of die een asielaanvraag indienen te registreren en vingerafdrukken in EUODAC op te slaan.⁵¹ Bij het ontbreken van vingerafdrukken van de asielzoeker ontbreekt het bewijs van binnenkomst in de betreffende lidstaat, waarmee een verzoek tot terugname van de asielzoeker ter behandeling van de asielaanvraag geen kans van slagen heeft. Het kan dan immers niet worden bewezen in welke lidstaat de asielzoeker is ingereisd. Bij de invoering van EUODAC hadden lidstaten de hoop dat het aantal uitgevoerde overdrachten aanzienlijk zou stijgen.⁵² Hoewel het aantal terugnames met de invoering van EUODAC is gestegen, werkt het Dublinsysteem nog steeds niet goed omdat niet alle asielzoekers door iedere lidstaat na overschrijding van de buitengrens met vingerafdrukken worden geregistreerd.⁵³ Een betere registratie in de lidstaten van binnenkomst zal leiden tot een andere verantwoordelijkheidsverdeling van asielzoekers over de lidstaten, echter zonder daarmee ook al tot een billijkere verdeling te leiden.

Niet goed toepassen van de verantwoordelijkheidscriteria en gebrek aan bewijs van verantwoordelijkheid

Het tweede probleem met de toepassing van de Dublinverordening is dat de verantwoordelijkheidscriteria niet goed worden toegepast. Het aantal verzoeken om terugname overstijgt het aantal verzoeken om overname ruimschoots. In 2013 hebben de lidstaten slechts 1.402 verzoeken om overname gedaan in verband met gezinsbanden. Uitvoerende instanties zijn vaak niet goed op de hoogte van de hiërarchie die bestaat tussen de verantwoordelijkheidscriteria. Vaak wordt relevante informatie met betrekking tot de gezins- en familiebanden van de asielzoeker niet betrokken bij de beslissing om een verzoek tot terugname te doen.⁵⁴ Lidstaten hebben voorts aangegeven dat het bewijs van de gezinsband een belemmering is om deze bepalingen in te roepen. Er zijn lidstaten die DNA-onderzoek als eis stellen voordat een verzoek tot overname wordt geaccepteerd.⁵⁵ Artikel 22 lid 5 van de Dublinverordening bepaalt echter dat indien formele bewijzen ontbreken de aangezochte lidstaat zijn verantwoordelijkheid erkent wanneer de indirecte bewijzen samenhangend, verifieerbaar en voldoende gedetailleerd zijn om vast te stellen welke lidstaat verantwoordelijk is. Indien in de geest van artikel 22 lid 5 van de Dublinverordening wordt gehandeld zal door overnames op grond van gezins- en familiebanden de verdeling van asielzoekers over de Dublinstaten wijzigen. Ook dit zal nog niet leiden tot een billijke verdeling van asielverantwoordelijkheden, aangezien het op basis van de huidige samenstelling van de asielinstroom niet waarschijnlijk is dat grote groepen asielzoekers een band zullen hebben met lidstaten die nog weinig asielverzoeken behandelen.

51 EUODAC is een database waarin de vingerafdrukken moeten worden opgeslagen van iedere dertdelander ouder dan 14 jaar, die een asielverzoek indient of op illegale wijze de buitengrenzen van het Dublingebied passeert.

52 Italian Refugee Council, 'Odyssey Project, A Research Project on the influx of asylum seekers and displaced persons at the Italian borders and within the European Union; Training of Operators', oktober 2000.

53 Lidstaten geven aan dat het ontbreken van hits in EUODAC daar de oorzaak van is. Report from the Commission to the European Parliament and the Council on the evaluation of the Dublin system, SEC (2007) 742, p. 25.

54 Not adding up, The fading promise of Europe's Dublin system, MPI Europe, Susan Fratzke, p. 17.

55 Staff Working Paper accompanying the Report on the Evaluation of the Dublin System, SEC (2007) 742, p. 24.

Belemmeringen bij fysieke overdracht

Indien een verzoek om terug- of overname is geaccepteerd, leidt dat lang niet altijd tot een fysieke overdracht van de asielzoeker. Op basis van beschikbare statistieken kan worden geconcludeerd dat over de periode 2008-2012 maar 3% van het totale aantal asiel-aanvragen in de EU daadwerkelijk is overgedragen aan een andere lidstaat. Slechts één op de vier Dublinclaims leidt ook daadwerkelijk tot een overdracht aan de verantwoordelijke lidstaat. De cijfers over 2013 wijken hier niet significant vanaf. Van de 76.358 verzoeken om over- en terugname ingediend in 2013 zijn 56.466 (ca. 75%) verzoeken gehonoreerd, dit heeft geresulteerd in 15.938 (28%) gerealiseerde overdrachten. In feite betekent dit dat de meeste asielverzoeken toch worden behandeld door de lidstaat waarin het asielverzoek is gedaan. Als belangrijkste reden voor het niet slagen van de fysieke overdracht kan worden genoemd dat de asielzoeker zich verzet tegen de overdracht, door zich aan het toezicht te onttrekken en door het voeren van juridische procedures.

2.3.2 Aanzet tot een oplossing – een aanvullend Dublincriterium dat verdeling mogelijk maakt

De belangrijkste reden waarom er in de EU geen sprake is van een billijke verdeling van verantwoordelijkheden, is volgens de adviescommissie dat de EU geen mechanisme kent om asielverantwoordelijkheden over de lidstaten van de EU te verdelen. Het gevolg hiervan is dat de huidige spreiding van asielverzoeken met name wordt veroorzaakt door de geografische ligging van lidstaten, danwel de keuze van de asielzoeker om zijn asielverzoek in een bepaalde lidstaat in te dienen. Verschillende critici van de Dublinverordening menen dat het probleem van de huidige onevenredige verdeling van asielverantwoordelijkheden niet kan worden geadresseerd zonder de Dublinverordening af te schaffen.⁵⁶ De adviescommissie is echter van mening dat er met behoud van de Dublinverordening mogelijkheden zijn. Een volledige en juiste toepassing van de Verordening en met name van de hierboven genoemde criteria uit hoofdstuk III zou, zoals in de vorige paragraaf reeds is uiteengezet, reeds leiden tot een andere verdeling. Een volledige en juiste toepassing houdt in dat er veel meer aandacht moet zijn voor de eventuele band die een asielzoeker heeft met een bepaalde lidstaat dan nu het geval is. Dat kan volgens de ACVZ worden bereikt door het verantwoordelijkheids criterium dat vraagt rekening te houden met gezins- en familiebanden beter en ruimhartig toe te passen.⁵⁷

Een goed functionerende Dublinverordening is echter niet mogelijk zonder een goed functionerend GEAS. Asielzoekers moeten erop kunnen vertrouwen dat zij in de lidstaat die verantwoordelijk is voor hun asielverzoek een eerlijke en gelijkwaardige kans krijgen. Lidstaten moeten erop kunnen vertrouwen dat ieder van hen op gelijkwaardige wijze aan de collectieve verantwoordelijkheden invulling geeft. Dit is echter niet genoeg om de druk op de lidstaten aan de buitengrenzen van de EU te verminderen, of om een meer evenredige verdeling over de overige lidstaten tot stand te brengen. Daarvoor zijn aanvullende maatregelen nodig. In hoofdstuk 4 werkt de ACVZ daartoe een voorstel uit.

Voor de rechtsbescherming van de asielzoeker wordt zoveel mogelijk aangesloten bij de reeds bestaande stelsel van rechtsbescherming.

Zoals in de vorige paragraaf is gesteld, is de ACVZ voorstander van een permanent verdelingsmechanisme van asielverantwoordelijkheden. Op basis van dit systeem wordt, na afweging van de Dublincriteria, het land van eerste aankomst niet verantwoordelijk

56 Zie bijvoorbeeld: <http://www.rsc.ox.ac.uk/files/publications/working-paper-series/wp105-we-need-to-talk-about-dublin.pdf> en http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2015/519234/IPOL_STU%282015%29519234_EN.pdf, beide geraadpleegd op 8 december 2015.

57 Artikel 22 lid 5 van de Dublinverordening.

indien dit land reeds een onevenredig hoog aantal asielzoekers heeft geregistreerd. In dat geval wordt de asielzoeker overgedragen aan een lidstaat die een onevenredig laag aantal asielzoekers heeft geregistreerd. De ACVZ kan zich voorstellen dat niet iedere asielzoeker zich per definitie kan vinden in een dergelijke overdracht. Toch acht de adviescommissie een dergelijke overdracht te rechtvaardigen, zolang de overige criteria uit de Dublinverordening goed worden toegepast, bescherming tegen refoulement is verzekerd en passende statusdeterminatie zal plaatsvinden. Om te garanderen dat deze waarborgen in individuele gevallen in acht worden genomen, dient de asielzoeker de mogelijkheid te hebben een rechtsmiddel tegen zijn overdracht aan te wenden. De ACVZ pleit ervoor om hierbij zoveel mogelijk aan te sluiten bij het thans bestaande stelsel van rechtsbescherming tegen Dublinoverdrachten. Wanneer een lidstaat voornemens is een asielzoeker over te dragen omdat een andere lidstaat op grond van de Dublinverordening verantwoordelijk is voor de behandeling van het asielverzoek, stelt de verzoekende lidstaat de betrokken asielzoeker hiervan in kennis en informeert hem over het voornemen zijn asielverzoek derhalve niet in behandeling te nemen.⁵⁸ De asielzoeker heeft op grond van artikel 27 van de Dublinverordening het recht om tegen het overdrachtsbesluit bij een rechterlijke instantie in die verzoekende lidstaat een daadwerkelijk rechtsmiddel in te stellen, in de vorm van een beroep of een bezwaar ten aanzien van de feitenvaststelling en toepassing van het recht. De ACVZ ziet geen aanleiding om ten aanzien van overdracht van een asielverzoek op grond van een verdelingsmechanisme, dit stelsel van rechtsbescherming te wijzigen.

Het gevolg hiervan is dat de verantwoordelijkheden voor de bezwaar- of beroepsprocedures tegen overdrachten niet gelijk over de lidstaten zullen worden verdeeld. De lidstaten waar de meeste asielzoekers arriveren, zullen verantwoordelijk worden voor het grootste deel van deze procedures. Hoe dit kan worden gecompenseerd zal in Hoofdstuk 4 aan de orde komen.

2.4 Mensen zijn mobiel

Eén van de vragen die de staatssecretaris in zijn adviesaanvraag heeft gesteld is hoe secundaire migratiestromen kunnen worden tegengegaan. De ACVZ is van mening dat als mensen gedwongen worden bescherming te zoeken of te genieten in een lidstaat waar zij niet willen zijn, secundaire migratiebewegingen onvermijdelijk zijn. Er is weinig zekerheid over factoren die bestemmingskeuzen van asielzoekers bepalen. Het WODC heeft hier in 2015 onderzoek naar laten verrichten.⁵⁹ Uit dat onderzoek blijkt dat de kosten van het migratietraject voor de asielzoeker een rol spelen in de bepaling van de bestemming, evenals de perceptie van het economische klimaat in dat land en de aanwezigheid van bestaande sociale netwerken, zoals familie. Daarnaast spelen ervaringen en de veiligheidssituatie in transitlanden een rol. Uiteraard vermindert het inschakelen van een mensensmokkelaar de eigen invloed van de migrant. Ook het gevoerde migratiebeleid van een land is van invloed, al blijkt uit onderzoek dat asielzoekers maar weinig kennis hebben over het migratiebeleid van het land waar zij naar toe willen. Onderzoek van Schapendonk laat ten slotte zien dat de keuze voor het bestemmingsland meestal niet vooraf is gemaakt. Die keuze wordt gedurende het migratieproces gemaakt en is afhankelijk van vele factoren, uiteenlopend van informele informatienetwerken, tot smokkelaars.⁶⁰

58 Artikel 26, eerste lid, Dublinverordening.

59 K. Kuschminder, J. de Bresser & M. Siegel, „Irreguliere Migratieroutes naar Europa en de Factoren die van Invloed zijn op de Bestemmingskeuze van Migranten”, Maastricht: WODC, Universiteit van Maastricht, 2015. <https://www.wodc.nl/onderzoeksdatabase/2553-lampedusa.aspx?cp=44&cs=6796>.

60 J. Schapendonk, (2012). *Turbulent Trajectories: African Migrants on Their Way to the European Union*. Societies, 27–41.

De ACVZ concludeert op basis van het in opdracht van het WODC door de Universiteit van Maastricht in kaart gebrachte overzicht van de literatuur over factoren die van invloed zijn op de bestemmingskeuze, dat de kans op secundaire migratiebewegingen ten minste op twee manieren kan worden beperkt. Allereerst zou, zoals gesteld in paragraaf 2.2., in iedere lidstaat de mogelijkheid moeten bestaan op daadwerkelijke integratie. Wanneer statushouders in de ontvangende lidstaat succesvol kunnen integreren, zal secundaire migratie in een later stadium verminderen. Dit voorkomt echter niet dat een asielzoeker die ontevreden is over het feit dat hij zijn asielverzoek moet laten behandelen in een lidstaat die niet zijn bestemmingsvoorkeur had, zou kunnen besluiten zijn geluk elders te beproeven. Ook wanneer voor statushouders geen perspectief op integratie bestaat in de ontvangende lidstaat, zal dit tot secundaire migratie kunnen leiden. De ACVZ pleit ervoor om in dergelijke situaties de Dublinverordening toe te passen. Een andere lidstaat zal het asielverzoek dus buiten behandeling stellen, aangezien de verantwoordelijkheid voor de behandeling van het asielverzoek al aan een andere lidstaat is toebedeeld. Om zoveel mogelijk asielzoekers ervan te overtuigen zich neer te leggen bij de verantwoordelijkheidstoedeling acht de adviescommissie het van belang dat asielzoekers wel het perspectief wordt geboden dat zij op afzienbare termijn na vergunningverlening, onder voorwaarden, zich vrijer over het grondgebied van de Unie kunnen gaan bewegen voor arbeids- of studiedoeleinden. In paragraaf 5.2. werkt de ACVZ een voorstel uit op basis waarvan statushouders beperkte vrij verkeersrechten krijgen.

HOOFDSTUK 3

Wat doet de EU met het bestaande instrumentarium?

In dit hoofdstuk wordt de huidige situatie in de EU beschreven en worden de maatregelen en initiatieven besproken die de EC en de lidstaten hebben ontplooid om de recente grote aantallen asielzoekers het hoofd te bieden. De bespreking concentreert zich op de interne dimensie, dus op de vraag wat de EC en de lidstaten onderling hebben afgesproken ten aanzien van de vraag hoe met asielzoekers die zich in de EU bevinden moet worden omgegaan. De externe dimensie, waaronder voorstellen vallen voor het realiseren van meer en betere opvang in 'de regio' en het intensiveren van de samenwerking met derde landen, blijft in dit hoofdstuk buiten beschouwing.

3.1 Herplaatsing

Tijdens de Europese Raad van 25 en 26 juni 2015 is besloten tot de tijdelijke en uitzonderlijke herplaatsing van 40.000 mensen, die 'duidelijk internationale bescherming'⁶¹ nodig hebben, vanuit Italië en Griekenland naar andere lidstaten.⁶² Herplaatsing is selectief en geldt enkel voor asielzoekers met een nationaliteit die volgens Eurostat gegevens meer dan 75% kans maken op asiel. De herplaatsing geldt alleen voor asielzoekers die asiel hebben aangevraagd en conform de Eurodac Verordening in Eurodac zijn geregistreerd, ouder dan 14 jaar zijn en waarvan de vingerafdrukken zijn afgenomen in Italië of Griekenland. Iemand die herplaatsing ontduikt, wordt uitgesloten van het herplaatsingsprogramma. Toekomstige toepassing voor andere lidstaten in soortgelijke situaties, zoals Malta, wordt door de EC niet uitgesloten. Tegenover elke overgenomen asielzoeker staat een vergoeding uit EU-middelen van € 6.000 voor de ontvangende lidstaat. De Dublinverordening blijft onder dit mechanisme van toepassing op asielzoekers die niet onder de herplaatsingsregeling vallen. Ook dient ter voorkoming van secundaire migratiestromen een asielzoeker die doorreist naar een andere lidstaat dan de lidstaat waaraan hij is toegewezen op grond van de Dublinverordening onmiddellijk teruggenomen te worden door de lidstaat waaraan de asielzoeker is toegewezen. Italië en Griekenland selecteren de over te dragen asielzoekers samen met EASO en eventuele verbindingsofficieren uit de lidstaten, waarbij voorrang wordt verleend aan kwetsbare personen. Lidstaten mogen asielzoekers weigeren over te nemen bij bezwaren op basis van de nationale veiligheid of de openbare orde (zoals artikel 1F Vluchtelingenverdrag). Daarnaast zullen Italië en Griekenland door EASO en andere agentschappen worden bijgestaan in onderdelen van het asielproces en de implementatie van de herplaatsingsprocedure en moeten zij een actieplan opstellen ter verbetering van hun asielprocedures. Om de drie maanden moeten zij ook verantwoording afleggen aan de Raad en de Commissie over de stand van zaken. De rechtsbasis van het herplaatsingsvoorstel is artikel 78 lid 3 van het VWEU.⁶³

61 Tekst in het Engels luidt: 'in clear need of protection', persbericht Justice and Home Affairs Council, 22/09/2015.

62 Zoals in de inleiding gesteld ziet herplaatsing op de situatie dat een asielzoeker wordt overgedragen aan een andere lidstaat, waarbij tegelijkertijd de verantwoordelijkheid voor de behandeling van het asielverzoek wordt overgedragen. Verdeling ziet op de situatie dat de verantwoordelijkheid voor de behandeling van het asielverzoek nog niet is toebedeeld aan een lidstaat.

63 Lid 3 verwijst niet naar een specifieke wetgevingsprocedure voor het aannemen van maatregelen zoals het herplaatsingsvoorstel.

De verdeelsleutel op basis waarvan de asielzoekers zouden moeten worden herplaatst is niet in het besluit van de Europese Raad opgenomen. Wel kan uit het daaraan voorafgaande voorstel van de EC worden afgeleid welke wegingsfactoren zijn gehanteerd:

- 40% op basis van het bevolkingsaantal,
- 40% op basis van het bruto binnenlands product (BBP) van de lidstaat,
- 10% op basis van het gemiddeld aantal asielaanvragen in de vorige 5 jaar per miljoen inwoners met een plafond van 30% van de bevolking en het BBP, en
- 10% op basis van het werkloosheidspercentage met een limiet van 30% van de bevolking en het BBP.

Op 20 juli 2015 heeft de Raad Justitie en Binnenlandse Zaken (JBZ-Raad) een akkoord bereikt over een ontwerpbesluit tot instelling van een mechanisme voor de tijdelijke en uitzonderlijke herplaatsing vanuit Griekenland en Italië. De lidstaten zijn het bij consensus eens geworden over de invulling van 32.256 plaatsen voor mensen die herplaatst moeten worden. Zij hebben ook afgesproken om de cijfers uiterlijk in december 2015 te actualiseren met het oog op het bereiken van het totale aantal van 40.000, overeenkomstig de toezegging van de Europese Raad op 25 en 26 juni 2015. Belangrijke randvoorwaarden voor dit herplaatsingsmechanisme zijn het verplicht afnemen van vingerafdrukken door Griekenland en Italië en het hanteren van een hotspot-benadering.⁶⁴ Tijdens een extra JBZ-raad op 9 november is opgemerkt dat het verdelen van asielaanvragen alleen kan werken met een goed herplaatsingssysteem vanuit de hotspot, alsook adequate bescherming van de buitengrenzen.⁶⁵

Op 9 september 2015 heeft de EC voorgesteld om als noodmaatregel, naast de 40.000 mensen uit Griekenland en Italië, 120.000 mensen die ‘duidelijk internationale bescherming’ nodig hebben uit Griekenland, Italië en Hongarije te herverdelen.

Op 14 september 2015 hebben de JBZ-Raad ministers een besluit aangenomen tot vaststelling van voorlopige maatregelen op het gebied van internationale bescherming ten behoeve van Griekenland en Italië.⁶⁶ Door dit besluit kunnen de herplaatsingen snel van start gaan. Het besluit zal van toepassing zijn op personen die duidelijk internationale bescherming nodig hebben en zijn aangekomen of zullen aankomen op het grondgebied van Griekenland en Italië van 15 augustus 2015 tot en met 16 september 2017.

Op 17 september 2015 heeft het Europese Parlement ingestemd met het voorstel van de EC om 120.000 asielzoekers uit Italië en Griekenland te herplaatsen. Aanvankelijk zag het voorstel ook op Hongarije. Hongarije heeft zich daartegen verzet omdat het zichzelf niet beschouwt als een land in de frontlinie en geen deel wenst te nemen aan het herplaatsingsmechanisme.

Op 22 september hebben de JBZ-Raad ministers het besluit om 120.000 asielzoekers uit de lidstaten Italië en Griekenland te herplaatsen met gekwalificeerde meerderheid aangenomen.⁶⁷ Artikel 78, derde lid van het VwEU vormt ook voor deze maatregel de rechtsbasis. In de eerste fase betreft het 66.000 asielzoekers uit Italië en Griekenland. Het overige deel komt in de tweede fase in principe ook ten gunste van Italië en Griekenland, maar het Raadsbesluit voorziet in de mogelijkheid voor de EC om een voorstel te doen om herplaatsing vanuit andere lidstaten mogelijk te maken, wanneer die geconfronteerd worden

64 Een hotspot is een centrum voor eerste opvang in een EU-lidstaat met een Europese buitengrens. In de volgende paragraaf wordt uitgebreider op hotspots ingegaan.

65 Verslag van de extra JBZ-raad, 9 november 2015, Brussel.

66 Besluit (EU) 2015/1523 van de Raad (PB L 239 van 15 september 2015, blz. 146).

67 Besluit (EU) 2015/1601 van de Raad (Pb EU, L248, blz. 80).

met een noodsituatie als gevolg van een plotselinge instroom. Het besluit voorziet in de mogelijkheid voor een lidstaat om tijdelijk, geheel of ten dele, niet aan herplaatsing van asielaanvragers deel te nemen, maar die lidstaat moet daar dan wel een financiële bijdrage aan het Asiel, Migratie en Integratiefonds (AMIF) tegenoverstellen ter hoogte van 0,002% van het BBP. In geval van gedeeltelijke deelname aan de herplaatsing, wordt dit bedrag evenredig verminderd.

Voor de besluiten van 14 en 22 september 2015 geldt dat de wettelijke en procedurele waarborgen waarin de Dublinverordening voorziet van toepassing blijven op asielzoekers ten aanzien van wie een besluit tot herplaatsing wordt genomen. De asielzoeker heeft niet het recht om te kiezen welke lidstaat zijn verzoek zal behandelen. Hij heeft overeenkomstig de Dublinverordening het recht op een daadwerkelijk rechtsmiddel tegen het herplaatsingsbesluit om de eerbiediging van zijn grondrechten te waarborgen.⁶⁸

De komende 6 maanden zal de EC zich richten op onder andere de uitrol van de herplaatsing van 160.000 asielzoekers en bijstand (joint processing) op de hotspots. Frontex krijgt 60 man extra personeel, EASO en Europol 30. Voor 2016 wordt 600 miljoen euro aan het EU-budget toegevoegd voor de drie instanties én de getroffen lidstaten.

3.2 De hotspot-benadering

In een hotspot verlenen de EU-instanties, Frontex, EASO, EUROPOL, en Eurojust operationele ondersteuning aan de lidstaten in overeenstemming met hun mandaat op het gebied van beveiliging van de buitengrenzen van de EU, het behandelen van aanvragen om internationale bescherming en de bestrijding van georganiseerde criminaliteit zoals de facilitering van irreguliere migratie. Deze werkwijze wordt in de EU de hotspot-benadering genoemd. Het doel van de hotspot-benadering is om een platform te creëren voor de EU-instanties om snel en met een geïntegreerde aanpak te kunnen interveniëren in lidstaten aan de buitengrens. De benadering wordt toegepast wanneer er een crisis is als gevolg van een specifieke en disproportionele migratiedruk aan de buitengrens van de betreffende lidstaat, bestaande uit een gemengde migratiestroom en de lidstaat verzoekt om ondersteuning en assistentie om de druk het hoofd te kunnen bieden. Er is sprake van ondersteuning op maat, de assistentie die geboden wordt is afhankelijk van hetgeen de betreffende lidstaat nodig heeft en de ontwikkeling van de situatie.

Het besluit om volgens de hotspot-benadering te gaan werken wordt gebaseerd op de inschatting van de lidstaat en de risicoanalyse van de betreffende EU-instanties, in het bijzonder Frontex en EASO. Een hotspot wordt alleen ingericht na een daartoe strekkend verzoek van een lidstaat. De betreffende lidstaat dient het verzoek te onderbouwen en dient voor de EC en de betrokken EU-instanties te expliciteren aan welke ondersteuning behoefte bestaat. De operationele coördinatie wordt uitgevoerd door een regionale EU-taskforce (EURTF). Deze taskforce is verantwoordelijk voor de coördinatie van de verschillende expertteams en stemt de activiteiten van de expertteams af met de nationale autoriteiten.

68 Zie overweging 35 van beide besluiten genoemd in de twee bovenstaande noten.

Bijstand van instanties kan bestaan uit het navolgende:⁶⁹

1. Registratie en screening van irreguliere migranten door Frontex ter vaststelling van de identiteit en nationaliteit van migranten. Het verstrekken van informatie over de asielprocedure. Het nemen van vingerafdrukken en de registratie in EURODAC wordt uitgevoerd door de nationale autoriteiten. Op verzoek kunnen de nationale autoriteiten daarbij worden bijgestaan door EU-instanties en gespecialiseerde expertteams van de lidstaten.
2. Bijstand bij de bevraging van migranten door Frontex aan de grens, met de bedoeling inzicht te krijgen in reisroutes, en de manier van opereren. Daarnaast wordt informatie verzameld over onder meer secundaire migratiebewegingen, met de bedoeling om een bijdrage te leveren aan onderzoek naar smokkelnetwerken en voor het maken van analyses.
3. Het opzetten van onderzoeken, informatie- en inlichtingen-uitwisseling naar de facilitering van irreguliere doorreis en verblijf in de EU.
4. Bijstand bij de beoordeling van asielaanvragen, in overeenstemming met het concept van 'joint processing'. Hiervan maakt onderdeel uit dat asielzoekers naar de asielprocedure worden toegeleid en assistentie wordt verleend bij de registratie van asielzoekers en het maken van asieldossiers. EASO teams focussen samen met de UNHCR op personen die duidelijk aangewezen zijn op internationale bescherming, met de bedoeling dat deze personen de asielprocedure spoedig doorlopen en mogelijk worden herplaatst.
5. Coördinatie van de terugkeer van migranten zonder rechtmatig verblijf in de EU. De bijstand is gericht op ondersteuning bij terugkeer en de coördinatie van terugkeervluchten. Bijstand bij de verkrijging van reisdocumenten van herkomstlanden, inclusief het opzetten van teams uit herkomstlanden om interviews af te nemen en de afgifte van reisdocumenten te versnellen. Daarnaast kunnen andere lidstaten bijstand verlenen aan het leggen van contacten met herkomstlanden of bij de terugkeer met assistentie van Frontex.

De hotspotbenadering moet, door samenhangende en gerichte bijstand aan de lidstaten aan de buitengrenzen van de EU door de relevante EU-instanties, bijdragen aan een bevordering van de implementatie van herplaatsing op de basis van artikel 78(3) VwEU. Deze benadering voorziet ook in inspanningen om mensensmokkel aan te pakken op basis van een analyse van de actuele situatie. Tegelijkertijd draagt deze benadering bij aan versterking van het terugkeerbeleid. Op dit moment wordt de hotspot-benadering toegepast in Griekenland en Italië. Een hotspot is gepland op het Italiaanse vasteland in Taranto, in de hak van de Italiaanse laars. Er zijn vier hotspots gepland op Sicilië: Trapani, Pozzallo, Augusta en Porte Empedocle. In Griekenland zijn hotspots gepland op de eilanden Chios, Samos, Leros en Kos, vlakbij de Turkse kust. Deze hotspots worden geleidelijk in gebruik genomen.⁷⁰

69 *Explanatory Note on the "Hotspot" approach* (July 2015), p12: <http://www.statewatch.org/news/2015/jul/eu-com-hotspots.pdf> (geraadpleegd op 9 december 2015).

70 Zie voor een actueel overzicht van de voortgang van de hotspots de website van de EC: http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/european-agenda-migration/press-material/docs/state_of_play_-_hotspots_en.pdf.

3.3 Wat is er met de Tijdelijke beschermingsrichtlijn gebeurd?

De Tijdelijke beschermingsrichtlijn⁷¹ bevat minimumnormen voor het verlenen van tijdelijke bescherming in geval van massale toestroom van ontheemden uit derde landen die niet naar hun land van oorsprong kunnen terugkeren. Daarnaast moet de richtlijn een evenwicht bevorderen tussen de inspanningen van de lidstaten voor de opvang en het dragen van de consequenties van de opvang van ontheemden. De massale toestroom van ontheemden wordt vastgesteld bij een besluit van de Raad dat met gekwalificeerde meerderheid van stemmen wordt genomen op voorstel van de Commissie, die elk verzoek van een lidstaat om de Raad een voorstel voor te leggen, onderzoekt.

De aanleiding voor het opstellen van de richtlijn was de burgeroorlog in voormalig Joegoslavië tussen 1991 en 1999. De UNHCR introduceerde in 1992 het concept van tijdelijke bescherming in haar ‘Comprehensive Response to the Humanitarian Crisis in Former Yugoslavia’.⁷² De onderhandelingen over de richtlijn duurde kort, van mei 2000 tot 28 mei 2001. De richtlijn trad in werking op 7 augustus 2001.⁷³

Na de inwerkingtreding van de richtlijn hebben zich verschillende crises voorgedaan waaronder de oorlog in Irak en de crisis in 2011 in Noord-Afrika. In maart 2011 heeft Malta een verzoek tot toepassing van de richtlijn ingediend bij de EC. De meeste lidstaten oordeelden echter dat in die situatie geen sprake was van een massale toestroom van ontheemden. Franssen noemt in haar dissertatie over de richtlijn verschillende redenen waarom deze nooit is toegepast.⁷⁴ Deze redenen zijn: 1) de definitie van een massale toestroom is breed gedefinieerd, 2) er is een gekwalificeerde meerderheid nodig om de richtlijn toe te passen, 3) lidstaten zijn mogelijk bang dat toepassing van de richtlijn een pull factor is voor andere vreemdelingen om naar de EU te komen en voor de meeste lidstaten is het vaak aantrekkelijker om de Dublinregels toe te passen, zodat zij de verantwoordelijkheid voor de behandeling van asielverzoeken kunnen afschuiven op andere lidstaten. Ook naar aanleiding van de huidige hoge asielinstroom heeft geen van de lidstaten een verzoek gedaan tot inwerkingtreding van de richtlijn.

Samengevat kan worden gesteld dat de Tijdelijke beschermingsrichtlijn vooralsnog als een ‘dode letter’ kan worden beschouwd. In plaats van toepassing van de richtlijn is er in de EU voor gekozen om nieuwe maatregelen in het leven te roepen: herplaatsing van asielzoekers uit Italië en Griekenland en het toepassen van een hotspotbenadering.

71 Richtlijn 2001/55/EG.

72 UN High Commissioner for Refugees, A Comprehensive Response to the Humanitarian Crisis in the Former Yugoslavia, 24 July 1992, HCR/IMFY/1992/2, par. 12 en 13

73 Op die datum werd de richtlijn gepubliceerd in het Publicatieblad EG.

74 Karina Franssen, “Tijdelijke bescherming van asielzoekers in de EU”, Den Haag: Boom Juridische uitgevers, 2011.

HOOFDSTUK 4

Voorstel voor een permanent en duurzaam verdelingsmechanisme

In hoofdstuk 2 zijn de uitgangspunten van dit advies beschreven. Daarin is beschreven dat het de doelstelling is van de EU om iedere asielzoeker die zich op het grondgebied van de EU bevindt te beschermen tegen refoulement en te voorzien in een passende statusdeterminatie. Als wordt geconstateerd dat een asielzoeker op grond van de Definitierichtlijn voor bescherming in aanmerking komt, wordt hem op grond van dezelfde richtlijn een verblijfsvergunning verleend. Aan het realiseren van deze doelstelling moet op solidaire wijze worden gewerkt en de asielverantwoordelijkheden dienen billijk over de lidstaten te worden verdeeld. In de inleiding is uiteengezet dat van een dergelijke situatie nu nog geen sprake is, hetgeen door de huidige ‘migratiecrisis’ pijnlijk duidelijk is gemaakt. Ook de in hoofdstuk 3 door lidstaten in EU-verband genomen maatregelen als reactie op grote aantallen asielzoekers van dit moment, zijn onvoldoende om een billijke verdeling van verantwoordelijkheden te realiseren. Vandaar dat de ACVZ in dit hoofdstuk een voorstel doet voor een permanent verdelingsmechanisme, dat wel kan leiden tot een billijke verdeling van asielverantwoordelijkheden. Daarbij wordt zoveel mogelijk aangesloten bij reeds bestaande instrumenten en maatregelen. Hierbij wordt als uitgangspunt genomen dat lidstaten hun internationale en Europeesrechtelijke verplichtingen serieus nemen.

4.1 Een verdelingsmechanisme als norm, niet als uitzondering

Om een billijke verdeling van asielverantwoordelijkheden te realiseren, moet een verdelingsmechanisme de norm zijn en niet de uitzondering zoals met de huidige EU-herplaatsingsafspraken het geval is. De adviescommissie ziet dit voorstel voor een verdelingsmechanisme dus uitdrukkelijk niet als een noodmaatregel, maar als een nieuwe standaardsituatie. In hoofdstuk 2 is beschreven dat de adviescommissie een permanent verdelingsmechanisme mogelijk wil maken binnen de context van de Dublinverordening. Om het verdelingsmechanisme de norm te laten worden, moeten artikel 3 en artikel 13 van de Dublinverordening worden aangepast. In artikel 13 is bepaald dat in het geval dat op grond van de overige Dublincriteria geen lidstaat verantwoordelijk is voor de behandeling van het asielverzoek, het land waar de asielzoeker het Dublingebied heeft betreden verantwoordelijk wordt voor de behandeling van dat asielverzoek. Als zelfs dat niet kan worden vastgesteld is in artikel 3 bepaald dat de lidstaat waarin het asielverzoek is ingediend, verantwoordelijk is voor de behandeling van dat verzoek. Deze bepalingen moeten volgens de ACVZ worden aangevuld met een bepaling die tot uitdrukking brengt dat wanneer een lidstaat te maken heeft met een onevenredig hoog aantal asielverzoeken, de bevoegdheid voor asielzoekers in die lidstaat mag worden overgedragen aan een onderbedeelde lidstaat. De ontvangende lidstaat is verplicht om deze overdracht te aanvaarden.⁷⁵ Uiteraard kan de overbedeelde lidstaat er altijd voor kiezen het asielverzoek toch zelf in behandeling te nemen.⁷⁶ Twee aspecten zijn hierbij van belang.

1. Hoe wordt bepaald of een lidstaat is onder- of overbedeeld?
2. In welke situatie treedt het verdelingsmechanisme in werking?

75 Zoals nu ook al het geval is op grond van artikel 18 Dublinverordening.

76 Artikel 17 Dublinverordening.

Deze aspecten zouden in de aangepaste Dublinverordening geregeld moeten worden. Zolang er geen sprake is van overbedeling blijven de huidige criteria ongewijzigd functioneren.

Hoe wordt bepaald of lidstaten zijn onder- of overbedeeld?

Om te kunnen bepalen of sprake is van een onder- of overbedeling is het van belang dat lidstaten alle asielzoekers die hun grondgebied betreden registreren in EURODAC. Op dit moment wordt er door eu-LISA, het agentschap van de EU dat verantwoordelijk is voor het beheer van de EURODAC-database, jaarlijks gerapporteerd over het aantal asielzoekers dat in EURODAC wordt geregistreerd.⁷⁷ Deze frequentie van één jaar geeft onvoldoende inzicht in de actuele verdeling van asielzoekers over de lidstaten om een verdelingsmechanisme op te kunnen baseren. De ACVZ vindt daarom dat eu-LISA, ten minste vier keer per jaar een overzicht van het aantal registraties van asielzoekers zou moeten uitbrengen. Op basis van deze registratie zou de EC moeten bepalen hoeveel asielzoekers het daaropvolgende kwartaal door de overbedeelde lidstaat naar welke onderbedeelde lidstaten mogen worden overgedragen om de onbillijke verdeling te verminderen. De gehanteerde verdeelsleutel vormt hiervoor het referentiekader. In de Dublinverordening dient hiertoe de bevoegdheid voor de Europese Raad te worden gecreëerd om de verdeelsleutel vast te stellen. De ACVZ stelt voor om de verdeelsleutel te hanteren die ook in de herplaatsingsplannen van de EC is gebruikt.

Het bijkomend voordeel van deze werkwijze is dat het een prikkel vormt voor alle lidstaten om werk te maken van de volledige registratie van asielzoekers. Wanneer lidstaten asielzoekers ongeregistreerd op hun grondgebied laten verblijven, dan wel ongeregistreerd laten doorreizen, zal uit de kwartaalrapportage blijken dat zij een, in verhouding tot de vastgestelde verdeelsleutel, onevenredig laag aantal asielzoekers geregistreerd hebben. Het gevolg daarvan wordt dat overbedeelde lidstaten het volgende kwartaal asielzoekers aan die lidstaat zullen mogen overdragen. Het huidige systeem biedt een negatieve prikkel voor registratie omdat daarmee de kans dat het registrerende land verantwoordelijk wordt voor de asielprocedure aanzienlijk en reëel is. Het door de ACVZ voorgestelde systeem maakt het voor de lidstaten tevens eenvoudiger om in te schatten welke capaciteit zij per kwartaal nodig zullen hebben. Fluctuaties in de instroom worden verminderd doordat een piek in het aantal asielverzoeken in de EU snel kan worden verdeeld over alle lidstaten.

Automatische verdeling bij significante overbedeling

Een belangrijke vraag is in welke situatie moet worden overgegaan tot verdeling? De ACVZ acht het onwenselijk, en ondoenlijk, om te streven naar een volstrekt evenredige verdeling van asielverzoeken en pleit ervoor om pas tot verdeling over te gaan als er sprake is van een significante overbedeling in een lidstaat. Wat als significant kwalificeert is een vraag waarover de lidstaten van de EU overeenstemming moeten bereiken. De ACVZ vindt dat er in ieder geval een drempel van enige procenten afwijking moet zijn voordat het verdelingsmechanisme in werking treedt. Het verdelingsmechanisme zou vervolgens automatisch, op grond van de Dublinverordening, moeten ingaan als uit de kwartaalrapportage blijkt dat in een lidstaat sprake is van een dergelijke significante overbedeling.

Daarnaast zou volgens de adviescommissie voor lidstaten de mogelijkheid moeten bestaan om ook los van de kwartaalrapportage aan te geven dat zij geconfronteerd worden met een plotselinge verhoogde instroom van asielzoekers. Hiervoor kan worden aangesloten bij het in artikel 33 van de Dublinverordening opgenomen 'mechanisme voor vroegtijdige waarschuwing, paraatheid en crisisbeheersing'. In dat artikel is bepaald dat de commissie, op basis van informatie van EASO, kan vaststellen dat sprake is van 'een kennelijk risico van

⁷⁷ European Agency for the operational management of large-scale IT systems in the area of freedom, security and justice. Zie: <http://www.eulisa.europa.eu/Pages/default.aspx>, geraadpleegd op 8 december 2015.

bijzondere druk op het asielstelsel van een lidstaat en/of doordat zich problemen voordoen in de werking van het asielstelsel van een lidstaat'.⁷⁸ Als dit aan de orde is stelt, de 'betrokken lidstaat de Raad en de EC ervan in kennis of hij voornemens is een preventief actieplan voor te leggen teneinde de druk op zijn asielstelsel en/of de problemen in de werking daarvan te boven te komen, en daarbij tevens de bescherming van de grondrechten van personen die om internationale bescherming verzoeken te waarborgen'.⁷⁹ Wanneer een lidstaat plotseling een hoge instroom ervaart kan deze lidstaat de EC dus vragen om vast te stellen of er daadwerkelijk sprake is van een dergelijke situatie. Als daarvan sprake is zou de EC moeten vaststellen hoeveel asielzoekers moeten worden overgedragen aan onderbedeelde lidstaten, om een billijke verdeling van verantwoordelijkheden te handhaven.⁸⁰ Dit aantal moet in zo een geval uit het aantal registraties in EURODAC blijken. Idealiter zou EURODAC-informatie daarom ook 'real-time' beschikbaar moeten zijn.

Wie voert de verdeling uit?

Het voorstel van de ACVZ is om het verdelingsmechanisme vorm te geven binnen de Dublinverordening. Daarmee wordt het onderdeel van de 'normale' Dublinprocedure zoals die nu al geldt. In principe moeten de lidstaten dus uitvoering gaan geven aan het verdelingsmechanisme, op dezelfde wijze als nu uitvoering wordt gegeven aan Dublinprocedures. Als zich echter in een lidstaat problemen voordoen waardoor de lidstaat de registratie van asielzoekers niet aankan, kan die lidstaat de EC verzoeken een 'hotspot' in te richten die de registratie van asielzoekers overneemt, zoals nu in Italië en Griekenland gebeurt.⁸¹ Deze hotspots functioneren onder coördinatie van EASO en maken gebruik van experts uit verschillende lidstaten. Deze hotspots nemen de coördinatie van de overdrachten vanuit die lidstaat over van de nationale Dublinautoriteiten. Solidair handelen betekent dat lidstaten hier vervolgens ook aan meewerken. De verantwoordelijkheid voor de besluitvorming blijft wel bij de nationale autoriteiten liggen. De EC dient toe te zien op de correcte uitvoering van het verdelingsmechanisme door de verantwoordelijke lidstaten, met name de nationale Dublinautoriteiten. EASO of een nieuw op te richten 'verdelingsagentschap' zou de nationale Dublinautoriteiten en hotspots kunnen ondersteunen bij het coördineren en uitvoeren van deze overdrachten.

Wie vangt de asielzoekers op in afwachting van verdeling?

Iedere geregistreerde asielzoeker moet conform de normen van de Opvangrichtlijn worden opgevangen. Hiervoor geldt dat de lidstaat die verantwoordelijk is voor de registratie van de asielzoeker, ook verantwoordelijk is voor opvang. Mocht in een lidstaat een situatie ontstaan waarin de lidstaat de asielinstroom niet aankan, dan kan die lidstaat de EC verzoeken een hotspot in te richten. Opvang zal vervolgens gekoppeld moeten worden aan die 'hotspot'. Ook deze opvang moet voldoen aan de normen van de Opvangrichtlijn.

4.2 Gevolgen voor de lidstaten

De ACVZ acht het van belang om het verdelingsmechanisme goed te verankeren in regelgeving, met name in de Dublinverordening. Een systeem dat afhankelijk is van herhaaldelijke politieke besluitvorming over quota's, is immers te kwetsbaar. Dit is door de huidige gang van zaken ten aanzien van de besluitvorming over de verdelingsplannen duidelijk zichtbaar geworden.

78 Artikel 33, eerste lid, Dublinverordening.

79 Artikel 33, eerste lid, Dublinverordening.

80 Voor meer info over het huidige functioneren van het mechanisme zie: http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/asylum/examination-of-applicants/docs/non-paper_art33_dublin_regulation_en.pdf, geraadpleegd op 8 december 2015.

81 Zie hoofdstuk 3.

Uitvoering van dit voorstel betekent dat geen lidstaat eenzijdig kan bepalen hoeveel asielzoekers het in de gelegenheid stelt om op haar grondgebied de asielprocedure te doorlopen, iets wat overigens ook nu niet mogelijk is. Iedere lidstaat wordt verantwoordelijk voor een proportioneel deel van het totaal aantal asielverzoeken in de EU, waardoor een billijke verdeling zal ontstaan. Dit voorstel kan in de praktijk alleen functioneren als alle lidstaten accepteren dat zij een collectieve en gedeelde verantwoordelijkheid hebben voor het bieden van asielbescherming en een passende statusdeterminatie. Het vereist ook dat alle lidstaten hun in EU-verband gemaakte afspraken nakomen. Dit fundamentele uitgangspunt van de EU zou volstrekt vanzelfsprekend moeten zijn, maar wordt nu onvoldoende waargemaakt. Het opzettelijk niet naleven van afspraken ondermijnt de solidariteit en zou volgens de ACVZ politieke of andere, bijvoorbeeld financiële, gevolgen moeten hebben. Als een lidstaat goede redenen heeft om niet aan zijn verplichtingen te voldoen, moeten de andere lidstaten hierbij assisteren. In paragraaf 5.1. wordt verdere invulling gegeven aan deze voorwaarden.

4.3 Wie worden over de lidstaten verdeeld?

Het uitgangspunt van de adviescommissie is dat de asielverantwoordelijkheden billijk over de lidstaten worden verdeeld. Dit omvat dus ook de verantwoordelijkheden ten aanzien van de terugkeer of het onrechtmatig verblijf van asielzoekers van wie wordt vastgesteld dat zij geen recht op asiel hebben. Daarom pleit de adviescommissie ervoor om de verdelingsinspanningen te richten op alle geregistreerde asielzoekers, waarvoor niet op basis van één van de andere Dublincriteria dan het land van eerste binnenkomst een verantwoordelijke lidstaat kan worden aangewezen. In de huidige relocatievoorstellen van de EC worden slechts asielzoekers verdeeld die op basis van hun nationaliteit een hoge kans (75%) hebben op een verblijfsvergunning. De ratio hierachter is dat asielzoekers die een grote kans maken op bescherming, die bescherming ook zo snel mogelijk kunnen genieten en dat daarnaast asielzoekers die niet kwalificeren voor bescherming, ook niet onnodig lang op het grondgebied van de Unie verblijven.⁸² Dit zal niet leiden tot een meer billijke verdeling van de verantwoordelijkheid voor terugkeerprocedures. Hetzelfde bezwaar zou opgaan als ervoor gekozen zou worden om alleen statushouders te herverdelen. In beide gevallen zou een situatie ontstaan waarin bepaalde lidstaten onevenredig zwaar bedield worden met de verantwoordelijkheid voor ‘kansarme’ asielaanvragen, of afgewezen asielzoekers. Door asielzoekers zo snel mogelijk na hun registratie te verdelen, zonder onderscheid te maken naar nationaliteit of hun kans op een verblijfsvergunning, worden alle verantwoordelijkheden die verband houden met een asielverzoek en de gevolgen van inwilliging of afwijzing, vanzelf billijk over de lidstaten verdeeld. Bijkomende argumenten die pleiten voor het verdelen van asielzoekers kort na hun registratie zijn dat er nog geen integratie in de ontvangende lidstaat heeft plaatsgevonden en dat een eventueel noodzakelijk nader onderzoek naar de identiteit en de nationaliteit van de asielzoeker ten behoeve van de asielprocedure, in handen blijft van de lidstaat die de asielprocedure moet uitvoeren waardoor die lidstaat de asielprocedure volledig onder eigen verantwoordelijkheid kan uitvoeren.

4.4 Wie selecteert de asielzoekers voor verdeling?

De ACVZ verwerpt een systeem waarbinnen lidstaten voorwaarden kunnen stellen aan het type asielzoeker dat zij willen ontvangen. De lidstaten van de EU hebben zich verplicht iedere derdelander die conform de Definitierichtlijn kwalificeert voor bescherming, te beschermen en een ieder die zich beroept op internationale bescherming toegang te verlenen tot statusdeterminatie. Het maken van een onderscheid naar bijvoorbeeld religie, zoals

82 http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-15-5597_en.htm, geraadpleegd op 8 december 2015.

sommige lidstaten nu voorstellen, is niet in overeenstemming met dat uitgangspunt.⁸³ Op het moment dat wordt geconstateerd dat een bepaalde lidstaat op basis van de kwartaalrapportage van eu-LISA is overbedeeld, stelt de EC vast hoeveel asielzoekers naar welke onderbedeelde lidstaten mogen worden overgedragen, om weer een billijke verdeling tot stand te brengen. De asielzoekers die vanaf dat moment worden geregistreerd en die niet op basis van een ander Dublincriterium moeten worden toebedeeld aan een lidstaat worden vervolgens op grond van een normale Dublinprocedure zonder aanzien des persoons verdeeld over de onderbedeelde lidstaten. In de situatie dat in een overbedeelde lidstaat een hotspot is ingericht, kunnen de noodzakelijke stappen voor het realiseren van een Dublinoverdracht door de hotspot worden voorbereid. EASO of een nieuw op te richten ‘verdelingsagentschap’ moet dit proces coördineren en ondersteunen.

4.5 De positie van de asielzoeker

In hoofdstuk 2 is uiteengezet dat het bieden van bescherming de basis vormt van het asielrecht. Dit betekent dat moet worden gegarandeerd dat iedere asielzoeker wordt voorzien van passende statusdeterminatie, zodat kan worden vastgesteld of hij bescherming nodig heeft. De ACVZ acht het te rechtvaardigen dat in een verdelingsmechanisme (nog) geen rekening wordt gehouden met de voorkeur van een asielzoeker om zijn asielverzoek in te dienen in een bepaalde lidstaat. Het bieden van een doorslaggevende keuze zal immers niet leiden tot een billijke verdeling van verantwoordelijkheden. Wel dient uiteraard rekening te worden gehouden met zijn belangen zoals die reeds nu in de criteria van de Dublinverordening verankerd zijn.

In de uitvoering van de huidige herplaatsingsvoorstellen blijkt dat het lastig is om asielzoekers op vrijwillige basis te laten opteren voor herplaatsing naar bepaalde lidstaten.⁸⁴ Hiervoor zijn verschillende oorzaken te bedenken: de gepercipieerde, maar ook de daadwerkelijke, kansen op een vergunning lopen zeer uiteen en ook de sociaaleconomische situatie verschilt sterk per lidstaat. De ACVZ acht het dus onontkoombaar om te kiezen voor een mechanisme dat de verantwoordelijkheid voor asielzoekers dwingend en exclusief toekent aan één van de lidstaten. De Dublinverordening dient vervolgens, net als in de huidige voorstellen, als instrument om asielzoekers die toch besluiten in een andere lidstaat asiel aan te vragen over te dragen aan de verantwoordelijke lidstaat. Het duurzaam slagen van dit systeem vergt wel dat de lidstaten zich oprecht inspannen voor een geharmoniseerd GEAS. Als de kansen op een asielvergunning en de kansen op integratie, in lidstaten te zeer uiteen blijven lopen, zal een gedwongen verdeling leiden tot een hoog aantal secundaire migratiebewegingen.

Wel zou in de verdeling, veel meer dan nu het geval is, de criteria van de Dublinverordening correct moeten worden toegepast. Hiervoor is het noodzakelijk dat reeds in de registratiefase de informatie wordt verzameld die nodig is om te kunnen bepalen of op basis van die criteria één van de lidstaten verantwoordelijk is voor het asielverzoek, bijvoorbeeld omdat de asielzoeker familie heeft in die lidstaat of omdat hij eerder in die lidstaat rechtmatig heeft verbleven. Op termijn, als het systeem naar behoren functioneert, verdient het de aanbeveling om te bezien of geleidelijk meer met de wensen van asielzoekers rekening gehouden kan worden. Bijvoorbeeld door het toepassen van ‘preference matching’, een systeem waarin de wensen van asielzoeker en ontvangende lidstaat meer op elkaar kunnen worden afgestemd.⁸⁵ Aspecten waarmee dan rekening gehouden zou kunnen worden zijn bijvoorbeeld taal, de mogelijkheid tot het volgen van een bepaalde opleiding, of arbeidsmarktperspectief.

83 <http://www.volkskrant.nl/buitenland/slowakije-wil-alleen-christelijke-vluchtelingen-a4126170/>, geraadpleegd op 8 december 2015.

84 Zie Verslag extra JBZ-raad, 9 november 2015, TK 705151, 24 november 2015.

85 Guild e.a., ‘Enhancing the common European Asylum System and Alternatives to Dublin’, *Study for the European Parliament*, LIBE Committee, 2015.

4.6 Welke sleutel wordt gehanteerd?

De ACVZ acht de sleutel zoals voorgesteld door de EC en die is beschreven in paragraaf 3.1. bruikbaar om als uitgangspunt te nemen voor een permanent systeem van verdeling. Het toepassen van deze sleutel zal er echter toe leiden dat lidstaten die nu nog relatief weinig asielerzoeken behandelen, ineens verantwoordelijk worden voor een significant hoger aantal asielerzoeken, zoals uit onderstaande tabel blijkt waarin de door de EC voorgestelde verdeelinstroom is toegepast op de gemiddelde asielinstroom van de periode 2010 tot en met 2014.

Member State	Key	De facto asylum applications (mean 2010–2014) Appli- cations based on key	Applications based on key	Deviation from quota	
				in applications	in %
Austria	2,05%	17.710	8.081	9.629	119%
Belgium	2,58%	26.236	10.140	16.096	159%
Bulgaria	0,92%	4.305	3.610	695	19%
Croatia*	0,61%	765	2.392	-1.627	-68%
Cyprus	0,16%	1.856	615	1.241	202%
Czech Republic	1,69%	833	6.641	-5.808	-87%
Denmark	1,53%	7.421	6.030	1.391	23%
Estonia	0,21%	85	840	-755	-90%
Finland	1,35%	3.322	5.313	-1.991	-37%
France	13,66%	60.418	53.805	6.613	12%
Germany	17,99%	101.879	70.828	31.051	44%
Greece	1,80%	9.364	7.089	2.275	32%
Hungary	1,39%	13.526	5.491	8.035	146%
Ireland	1,19%	1.316	4.669	-3.353	-72%
Italy	11,46%	31.800	45.113	-13.313	-30%
Latvia	0,30%	236	1.184	-948	-80%
Lithuania	0,45%	501	1.754	-1.253	-71%
Luxembourg	0,25%	1.443	966	477	49%
Malta	0,07%	1.548	294	1.254	427%
Netherlands	4,11%	16.086	16.173	-87	-1%
Poland	5,51%	9.491	21.687	-12.196	-56%
Portugal	1,75%	336	6.880	-6.544	-95%
Romania	2,65%	1.631	10.453	-8.822	-84%
Slovakia	0,85%	506	3.354	-2.848	-85%
Slovenia	0,36%	313	1.406	-1.093	-78%
Spain	8,51%	3.768	33.497	-29.729	-89%
Sweden	2,51%	48.257	9.871	38.386	389%
United Kingdom	14,12%	28.806	55.583	-26.777	-48%
Total	100%	393.758			

* Data for asylum applicants in Croatia for the five-year period is estimated based on data from 2013 and 2014.

Bron: International Centre for Migration Policy Development, An effective Asylum Responsibility-Sharing Mechanism, Thematic Paper, Updated Version October 2015, p. 25.⁸⁶

⁸⁶ Rapport van de ICMPD wordt een overzicht gegeven van verschillende eerder voorgestelde verdeelsleutels en worden deze sleutels toegepast op de asielinstroom van de afgelopen jaren. Zie: http://www.icmpd.org/fileadmin/ICMPD-Website/Newsletter/October_2015/ICMPD_TP_Responsibility_Sharing_Update2015_1007.pdf, geraadpleegd op 8 december 2015.

Het is onwaarschijnlijk dat de asielsystemen, zoals de opvangvoorzieningen en de asiel-autoriteiten, op dit moment voldoende zijn toegerust om die aantallen aan te kunnen. Daarom adviseert de ACVZ, om deze lidstaten in de beginfase nog te ontzien. Dit kan door in eerste instantie aan de factor BNP de eerste jaren een zwaardere weging toe te kennen. Hier tegenover dienen echter wel concrete toezeggingen te staan van lidstaten die worden ontzien om flink in hun capaciteit te investeren. Door gefaseerd toe te werken naar een verdeling zoals wordt voorgesteld in de verdeelsleutel van de EC kunnen lidstaten die nu nog weinig ervaring hebben met het behandelen van asielverzoeken en het integreren van statushouders deze capaciteit en kennis gaan ontwikkelen.

Daarnaast adviseert de ACVZ om meer kosten die verband houden met de behandeling van asielverzoeken, te gaan financieren vanuit het Migratiefonds. De lidstaten zullen hun contributie aan dit fonds hiertoe moeten verhogen. De verdeling van deze gelden, zou vervolgens afhankelijk gemaakt moeten worden van de feitelijke verdeling van asielverantwoordelijkheden.

Rechtsbescherming

In hoofdstuk 2 is reeds beschreven hoe de ACVZ de rechtsbescherming tegen een overdrachtsbeslissing voor zich ziet. Overdracht in het kader van het verdelingsmechanisme komt in dit advies neer op een overdracht op basis van de Dublinverordening. Het asielverzoek van de asielzoeker zal in een dergelijk geval door de overdragende lidstaat niet in behandeling worden genomen. Uiteraard dient de asielzoeker tegen deze beslissing een rechtsmiddel aan te kunnen wenden, op dezelfde wijze waarop nu tegen een Dublinprocedure bezwaar of beroep kan worden gemaakt. In die procedure dient in ieder geval te worden vastgesteld of de criteria van de Dublinverordening goed zijn toegepast. Daarnaast dienen uiteraard de fundamentele rechten van de asielzoeker, zoals het recht op familieleven (artikel 7 Handvest, artikel 8 EVRM) het verbod van een onmenselijke behandeling (artikel 4 Handvest en 3 artikel EVRM) en de rechten van het kind (artikel 24 Handvest en artikel 3 Kinderrechtenverdrag) beschermd te worden.

Het aansluiten bij het bestaande nationale systeem van rechtsbescherming zal wel betekenen dat bepaalde lidstaten een onevenredig zware belasting gaan ervaren van de rechterlijke macht. Dit zou gecompenseerd kunnen worden door ook de kosten van Dublinprocedures deels te financieren uit het Migratiefonds.

4.7 Samenvatting: beschrijving van het verdelingsproces

Samengevat ziet het voorstel van de ACVZ er als volgt uit:

Op het moment dat een asielzoeker het Dublingebied betreedt dient hij zich zo spoedig mogelijk tot de autoriteiten te wenden om zijn asielverzoek kenbaar te maken. Mocht er in het land van eerste aankomst een hotspot actief zijn, dan dient de asielzoeker zich daar naar toe te begeven. De verantwoordelijkheid voor de registratie van de (al dan niet irregulier grensoverschrijdende) asielzoeker ligt primair bij het land van eerste aankomst, tenzij daar een hotspot is ingericht. Na de registratie onderzoeken de nationale Dublinautoriteiten in het land van eerste aankomst, of de hotspot, welke lidstaat verantwoordelijk is voor de behandeling van het asielverzoek. Hiervoor worden de thans geldende Dublincriteria gebruikt. Dublin III kent een hiërarchische lijst van criteria om de verantwoordelijkheid voor een asielverzoek aan een lidstaat toe te bedelen.⁸⁷ Als op grond van de artikelen 8 tot en met 12 van de Dublinverordening geen verantwoordelijke lidstaat kan

87 Artikel 7 Dublinverordening.

worden aangewezen, wordt op grond van het huidige artikel 13, eerste lid, van de Dublinverordening het land van eerste aankomst verantwoordelijk voor de behandeling van het asielverzoek. Daarnaast bepaalt artikel 3, lid 2, van de Dublinverordening dat wanneer op basis van de beschreven criteria geen verantwoordelijke lidstaat kan worden aangewezen, de lidstaat waar het verzoek om internationale bescherming het eerst is ingediend, verantwoordelijk is. De wijziging die de adviescommissie in dit advies voorstelt is om de Dublinverordening zodanig aan te vullen, dat in de tekst van de artikelen 3 en 13 tot uitdrukking komt dat het land van eerste aankomst of irreguliere grensoverschrijding (artikel 13, eerste lid), of eerste asielaanvraag (artikel 3, tweede lid), niet verantwoordelijk wordt als het significant is overbedeeld. Wanneer sprake is van overbedeling, dienen de artikelen 3 en 13 van de Dublinverordening te gaan bepalen dat een onderbedeelde lidstaat verantwoordelijk wordt. Die lidstaat is op grond van artikel 18 van de Dublinverordening verplicht om die verantwoordelijkheid te accepteren.

De aangevulde artikelen 3 en 13 van de Dublinverordening dienen tevens te gaan verwijzen naar twee nieuwe bepalingen die aan de verordening moeten worden toegevoegd. Ten eerste moet in de Dublinverordening de bevoegdheid worden gecreëerd voor de Europese Raad om een verdeelsleutel vast te stellen op grond waarvan wordt bepaald wat een billijke verdeling is. Op basis van de gekozen verdeelsleutel kan de EC jaarlijks vaststellen voor welk percentage asielverzoeken iedere lidstaat in dat jaar verantwoordelijk wordt. Hiervoor is het noodzakelijk dat de EC, via Eurostat, jaarlijks de informatie ontvangt van de lidstaten die nodig is om de berekeningen op basis van de criteria van de verdeelsleutel te maken. Bijvoorbeeld het actuele inwoneraantal, het BNP, werkgelegenheidscijfers enzovoort. Welke informatie dit is, hangt af van de gekozen verdeelsleutel.

Ten tweede dient een bevoegdheid voor de EC te worden gecreëerd om per kwartaal, op basis van de vastgestelde verdeelsleutel, de procentuele verdeling van asielverzoeken vast te stellen. Hiervoor dient de EC per kwartaal een rapportage te ontvangen van het EU-agentschap eu-Lisa. In die rapportages dient het totaal aantal in de EU geregistreerde asielzoekers te worden vermeld, alsmede het aantal geregistreerde asielzoekers per lidstaat. Op basis van deze informatie, in combinatie met de vastgestelde verdeelsleutel, kan de EC vaststellen welke overbedeelde lidstaat in het volgende kwartaal, hoeveel asielzoekers mag overbrengen naar welke onderbedeelde lidstaat. EASO of een nieuw op te richten ‘verdelingsagentschap’ moet dit proces coördineren en ondersteunen.

Als op grond van de gewijzigde Dublinverordening een andere lidstaat verantwoordelijk is voor de behandeling van het asielverzoek, wordt de asielaanvraag door de autoriteiten van de lidstaat waarin de asielzoeker zich bevindt niet in behandeling genomen.⁸⁸ De asielzoeker wordt schriftelijk te kennen gegeven dat de verantwoordelijkheid voor zijn asielverzoek is overgenomen door een andere lidstaat. Tegen die beslissing kan een rechtsmiddel worden aangewend, zoals dat ook nu al tegen een beslissing tot terug- of overname in het kader van de Dublinverordening mogelijk is.

88 Artikel 26, eerste lid, Dublinverordening.

HOOFDSTUK 5

Voorwaarden

In het vorige hoofdstuk heeft de ACVZ een voorstel gedaan voor een permanent verde-
lingsmechanisme, dat kan zorgen voor een duurzaam billijke verdeling van asielverant-
woordelijkheden. In dit hoofdstuk worden de voorwaarden beschreven die de ACVZ
noodzakelijk acht om het voorgestelde verde-
lingsmechanisme te kunnen laten functi-
oneren. Deze voorwaarden zijn 1) verdere harmonisering van het GEAS, 2) het bieden
van perspectief aan asielzoekers, en 3) werken aan de externe dimensie van het Europese
asielbeleid. In dit hoofdstuk biedt de ACVZ een overzicht van bestaande mogelijkheden
en van een aantal eerder, door andere organisaties, voorgestelde plannen die de EU en
haar lidstaten in staat stelt om deze voorwaarden te vervullen. Daarnaast stelt de ACVZ
zelf een aantal maatregelen voor. Het doel van dit hoofdstuk is om een coherent pakket
aan maatregelen te beschrijven, dat het mogelijk maakt om de voorwaarden te vervullen
die voor het functioneren van het verde-
lingsmechanisme nodig zijn.

5.1 Verdere harmonisering van het GEAS

In hoofdstuk 2 is beschreven hoe de verantwoordelijkheden die voortvloeien uit het
GEAS volgens de ACVZ zo moeten worden uitgelegd op zodanige wijze, dat ze meer
dan nu het geval is, in overeenstemming worden gebracht met de genoemde kenmerken
van solidariteit. In deze paragraaf zal worden ingegaan op de vraag hoe verdere harmo-
nisering van het GEAS kan worden gerealiseerd en wat de betekenis hiervan is voor het
verde-
lingsmechanisme. Allereerst merkt de ACVZ op dat de bestaande Europese richtlij-
nen die zijn vastgesteld in het GEAS geen minimumnormen betreffen, maar dwingende
voorwaarden voor de lidstaten inhouden. Voor de uitkomst van een asielverzoek zou het
niet moeten uitmaken in welke lidstaat dit verzoek wordt ingediend. In de inleiding is al
beschreven dat de praktijk anders is.

Voor het slagen van het verde-
lingsmechanisme is de verdere harmonisering van het
GEAS volgens de ACVZ van wezenlijk belang. De reden is dat asielzoekers erop moeten
kunnen vertrouwen dat zij in iedere lidstaat een gelijkwaardige behandeling van hun
asielverzoek krijgen, waarbij het voor de uitkomst van de procedure niet uitmaakt in
welke lidstaat het verzoek behandeld wordt. Zonder dat vertrouwen kan van de asielzoe-
ker moeilijk worden verlangd dat hij zich neerlegt bij de beslissing dat zijn asielverzoek
zal worden behandeld in een lidstaat die niet zijn (eerste) voorkeur heeft en wordt de kans
op secundaire migratie vergroot.

Een in het GEAS geformuleerd doel is dat bij afronding van de tweede fase van asiel-
harmonisatie, de asielsystemen van de lidstaten zo naar elkaar zouden zijn toegegroeid
dat een persoon die internationale bescherming behoeft in alle lidstaten dezelfde kans
maakt.⁸⁹ Met de implementatie van de herziene Procedure- en Opvangrichtlijn (uiterlijk
juli 2015) is de tweede fase van het GEAS in de afrondende fase beland. Op papier zijn de
lidstaten volgens de ACVZ een heel eind, maar van een 'gelijk speelveld' tussen de lidsta-
ten is in de praktijk geen sprake.⁹⁰ Hiervoor is verdergaande harmonisering van het GEAS
nodig. Dit heeft twee voordelen. Ten eerste wordt de prikkel om door te reizen naar een

89 Dit is als doel genoemd in het Stockholm Programma (2010-2014). Dit programma is in 2014 voltooid. Het huidige
programma 'Naar een open en veilig Europa' bouwt voort op het Stockholmprogramma.

90 Zie ook inleiding.

lidstaat waar de gepercipieerde kansen op asiel groter zijn weggenomen. Ten tweede wordt het draagvlak onder lidstaten vergroot om elkaars asielbeslissingen te erkennen en beter samen te werken dan nu het geval is. Dit draagvlak is nodig om het verdelingsmechanisme duurzaam te maken.

Volgens de ACVZ betekent het harmoniseren van het GEAS dat in de praktijk de inzet van de EU en de lidstaten op de volgende terreinen moet worden geïntensiveerd:

1. Grensbewaking;
2. Registratie;
3. Asielprocedure;
4. Integratie;
5. Terugkeer en illegaal verblijf.

De ACVZ is zich ervan bewust dat de bevoegdheden op bepaalde terreinen primair bij de lidstaten liggen (zoals integratie, grensbeheer en deels registratie en terugkeer) en vergaande overdracht van taken aan de EU-instellingen op deze terreinen op dit moment politiek controversieel is. Er zijn in de loop van 2015 door de EC en de lidstaten voorstellen gedaan op het terrein van registratie, grensbewaking en terugkeer⁹¹ Om op deze en andere terreinen verdere harmonisering in het GEAS tot stand te brengen doet de ACVZ een aantal praktische voorstellen, die zonder verdere overdracht van bevoegdheden van de lidstaten aan de Unie, op korte termijn te realiseren zijn.

Mogelijkheden van Europese Commissie om naleving van het GEAS af te dwingen
De EC kan optreden indien een lidstaat:

- de EU-richtlijnen niet, niet tijdig of correct implementeert in nationaal recht en de EC niet meedeelt welke omzettingsmaatregelen het getroffen heeft;
- verdacht wordt van het overtreden van de EU-wetgeving of het EU-recht.

Als er geen oplossing wordt gevonden in een vroeg stadium, kan de EC ingevolge artikel 258 VwEU een formele inbreukprocedure starten en de lidstaat eventueel voor het Europese Hof van Justitie van de EU dagen. De EC monitort op dit moment vooral op de tijdigheid van de implementatie in de lidstaten, maar evalueert niet grondig de tenuitvoerlegging in de praktijk van de lidstaten. Indien de lidstaten de EC niet tijdig berichten dat een richtlijn is omgezet in nationale wetgeving dan volgt automatisch een infractieprocedure. De EC publiceert ook tegen welke lidstaten een dergelijke infractieprocedure loopt.⁹² De EC kan ook op basis van klachten van burgers of Ngo's in de lidstaten de nakoming van een verordening of richtlijn in een lidstaat onderzoeken.⁹³ Vervolgens correspondeert de EC met de regering van dat land om een oplossing te zoeken (pre-infractie). Dit is een goed pressiemiddel. Daarnaast voorziet artikel 7 van het EU-verdrag, in ultimo,

91 In de migratieagenda van de EC van mei 2015 is het plan aangekondigd de Frontex-verordening (EG) nr. 2007/2004 te herzien en de bevoegdheden uit te breiden. Frontex is een agentschap dat lidstaten assisteert bij het uitvoeren van het Schengenacquis waaraan Ierland en het Verenigd Koninkrijk niet deelnemen. Op 23 september 2015 kondigt de EC een aantal oplossingen aan voor de korte en middellange termijn. In de vooruitblik noemt de EC de voltooiing van het GEAS, een gedeeld beheer van de Europese grens en een nieuw model voor legale migratie.

http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/european-agenda-migration/background-information/docs/communication_on_the_european_agenda_on_migration_nl.pdf, geraadpleegd op 8 december 2015.

92 De EC kondigt op 23 september 2015 aan dat het 40 infractieprocedures start tegen verschillende lidstaten. De meeste infractieprocedures betreffen de niet tijdige omzetting van richtlijnen in nationale wetgeving. Zie: <http://statewatch.org/news/2015/sep/eu-com-infringement-refugees.pdf>, geraadpleegd op 8 december 2015.

93 De EC blijft afhankelijk van goed onderbouwde klachten uit de lidstaten. Het verschilt per lidstaat of het maatschappelijke veld de tenuitvoerlegging van het GEAS voldoende kritisch volgt. De EC heeft bovendien een beperkte capaciteit en de bevoegdheid om klachten niet in behandeling te nemen en zonder motivering af te doen, met als gevolg dat de EC de tenuitvoerlegging van het GEAS in de praktijk niet ten volle kan handhaven.

de mogelijkheid een lidstaat bepaalde rechten te ontnemen⁹⁴ De EC is zich bewust van de limiet van de inzet van haar huidige instrumenten⁹⁵

De EC zou volgens de ACVZ haar handhavingsinstrumenten actiever en strategischer kunnen inzetten.⁹⁶ De ACVZ zou graag zien dat de EC een ‘nultolerantie’ beleid voert op niet nakoming van het GEAS door de lidstaten, zoals gebeurt bij de regulering van de interne markt. Lidstaten die na waarschuwingen van de EC bewust geen investeringen doen om het GEAS op een correcte wijze om te zetten in de nationale praktijk kunnen, in ultimo, een sanctie opgelegd krijgen (‘de stok’). Een koppeling met de budgettaire controle van de EC op andere terreinen dan migratie hoeft volgens de ACVZ niet uitgesloten te worden. De EC dient in de visie van de ACVZ dus volop gebruik te maken van haar handhavingsinstrumenten.

Naast de handhavingsinstrumenten (‘de stok’) kan de EC ook de lidstaten belonen (‘de wortel’). De ACVZ stelt voor dat de EC een lidstaat beloont die concreet stappen onderneemt om zijn asielcapaciteit te vergroten of zijn overcapaciteit aanbiedt aan andere lidstaten door financiering uit de EU-fondsen in te zetten. Extra financiering kan bijvoorbeeld worden verstrekt via het AMIF, maar ook uit andere fondsen.⁹⁷ De ACVZ stelt voor om niet alleen te investeren in lidstaten die op dit moment tekortkomingen hebben, zoals Griekenland, Hongarije en Italië, maar ook te investeren in opbouw van opvang en procedurele capaciteit in andere lidstaten die momenteel relatief weinig asielzoekers ontvangen. Dit vergroot de capaciteit om asielzoekers permanent te herverdelen en versterkt het draagvlak in andere lidstaten.

Om te beslissen of ‘de wortel’ of de ‘stok’ ingezet moet worden, dient de EC de situatie in de verschillende lidstaten frequenter - bij voorkeur per kwartaal - te monitoren. Dit kan door gebruik te maken van de nog te ontwikkelen ‘Europese rechtsstatelijkheidsmonitor’.⁹⁸ De ACVZ is van mening dat de rechtsstatelijkheidsmonitor ook de wijze waarop het GEAS in de praktijk door de lidstaten wordt uitgevoerd moet gaan worden betrokken. Het doel van de monitor is een benchmark te maken van de grondrechtensituatie en asielcapaciteit in de verschillende lidstaten.

Ook is er het EU Agentschap voor de Grondrechten (FRA) dat onder andere thematische rapporten publiceert. Rapporten van dit agentschap kunnen in de Raad worden gepresenteerd en besproken.

In dit verband noemt de ACVZ ook als ‘best-practice’ het in 2013 herziene Schengen-evaluatiemechanisme, waaronder implementatie van Schengen-instrumenten geëvalu-

94 Op 15 oktober 2003 bracht de EC een mededeling uit, waarin zij kaders aangeeft waarbinnen de Commissie de bepalingen uit artikel 7 VEU zal toetsen, zie COM(2003)606. De EC heeft de mogelijkheid een lidstaat het stemrecht in de Raad van Ministers én nog andere rechten te ontnemen wanneer die lidstaat de vrijheid, democratie, mensenrechten of rechtsgelijkheid in het eigen land beperkt (flagrante schending artikel 2 VEU). Dit betreft een zware procedure onder artikel 7 VEU; in de praktijk is deze nog niet toegepast.

95 In september 2012 zei voorzitter Barroso in zijn jaarlijkse State of the Union ten overstaan van het EP: “Wij hebben een bredere waaier van instrumenten nodig die ons meer keuze geeft dan alleen tussen de ‘soft power’ van politieke overreding en de ‘nucleaire optie’ van artikel 7 van het Verdrag”.

96 Volgens de ACVZ kunnen Ngo’s, zoals mensenrechtenorganisaties en netwerken van advocaten of rechters, een belangrijke rol spelen in de signalering van gebreken in het GEAS als bron van objectieve, onafhankelijke informatie over ontwikkelingen in het GEAS in de tenuitvoerlegging in de praktijk. Verordening (EG) nr. 168/2007 ter oprichting van het Bureau van de EU voor de grondrechten voorziet in samenwerking met het maatschappelijk middenveld waaronder Ngo’s (zie artikel 4, lid 1 onder a en artikel 10 Verordening).

97 Bijvoorbeeld het Europees Fonds voor regionale ontwikkeling (EFRO) en het Europees Sociaal Fonds (ESF).

98 Zie voorstel van de EC aan de Raad en het EP van 11 maart 2014, ‘Een nieuw EU-kader voor het versterken van de rechtsstaat’, COM(2014)158 definitief, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/HTML/?uri=CELEX:52014DC0158&from=EN>. Zie ook het advies van de Adviesraad Internationale Vraagstukken van 25 februari 2014 ‘De rechtsstaat: waarborg voor Europese burgers en fundament van Europese samenwerking’: <http://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/detail?id=2014D07214&did=2014D07214>.

eerd en strikter dan voorheen gecontroleerd wordt.⁹⁹ Mede op Nederlands initiatief is het hierdoor ook mogelijk op rechtsstatelijke elementen te toetsen. De EC brengt tweemaal per jaar een verslag uit over het functioneren van de Schengenruimte. De ACVZ stelt voor om op dezelfde wijze ook een strikter evaluatiemechanisme op te stellen voor het functioneren van het GEAS, met een grote rol voor de EC en de Raad.¹⁰⁰

Ten slotte moet ook gewezen worden op rapportages van het Europees Parlement (EP). Het EP rapporteert regelmatig over de grondrechtensituatie in de EU en de stand van zaken van het GEAS. Naar aanleiding van de rapporten kan het EP resoluties aannemen, waaraan de EC consequenties kan verbinden.

Mogelijkheden van de lidstaten om naleving van het GEAS af te dwingen

De ACVZ stelt voorop dat de lidstaten zelf verantwoordelijk zijn voor de correcte en tijdige toepassing van EU wet- en regelgeving.¹⁰¹ Het uitgangspunt is dat alle lidstaten bescherming conform internationale en Europeesrechtelijke standaarden bieden. Dat geeft de asielzoeker geen garantie op een gelijke uitkomst in de asielprocedure in de verschillende lidstaten, maar biedt de asielzoeker wel de garantie dat zijn verzoek beoordeeld wordt op basis van dezelfde Europese normen en waarborgen. Niet nakoming van de afspraken in het GEAS is een belangrijke ondermijnende factor als het gaat om solidariteit. Volgens de ACVZ is niet alleen de EC verantwoordelijk voor het toezicht op een correcte toepassing van het GEAS in een lidstaat, maar moeten ook de lidstaten elkaar aanspreken bij niet-nakoming van afspraken in het GEAS.

Vanzelfsprekend is er een verschil tussen niet kunnen en niet willen nakomen van de verplichtingen in het GEAS. Indien een lidstaat door onvoorziene omstandigheden tijdelijk tekortkomingen in zijn asielcapaciteit heeft dan is er een mogelijkheid om bijstand van de EC en andere lidstaten te vragen en EU-fondsen in te zetten, zoals hiervoor vermeld. Dit ligt anders indien sprake is van het niet willen nakomen van de verplichtingen. In dat geval kan gedacht worden aan ‘peer pressure’ in de Raad op grond van artikel 70 VwEU.¹⁰² Op basis van evaluaties zoals die worden opgesteld door de EC (of EASO) moeten de lidstaten elkaar in de Raad aanspreken op het niet nakomen van het GEAS. Dit kan volgens de ACVZ leiden tot uitsluiting van de lidstaat bij overbedeling in die lidstaat het verdelingsmechanisme te gebruiken (en om een andere lidstaat verantwoordelijk te maken) en ook wellicht tot een budgettaire maatregel. De lidstaat blijft in die situatie wel verantwoordelijk voor de asielzoekers die over het grondgebied van de lidstaat reizen. Als ultimum remedium kan het regime van artikel 7 van het EU-Verdrag worden toegepast.¹⁰³ Er blijft zo een positieve prikkel bestaan om asielzoekers goed te registreren en te blijven participeren in het verdelingsmechanisme.

Onderdelen van het GEAS die gezamenlijk uitgevoerd kunnen worden

De ACVZ is van mening dat het gezamenlijk verantwoordelijk zijn voor bepaalde taken het gezamenlijk uitvoeren van deze taken automatisch leidt tot een meer gelijke toepassing van het GEAS in de lidstaten. De ACVZ denkt hierbij concreet aan:

99 Zie http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-13-536_en.htm, geraadpleegd op 8 december 2015.

100 De EC heeft een grote rol in de Schengenevaluaties, maar de Raad neemt de aanbevelingen die voortvloeien uit de evaluaties aan. Elke vijf jaar worden alle Schengenlanden geëvalueerd, op basis van vragenlijsten en werkbezoeken door medewerkers van de Commissie en te benoemen experts door en van de lidstaten. Verder is een passage opgenomen over het functioneren van autoriteiten die de Schengenregels toepassen. De Raad vindt het belangrijk dat dit aspect ook gemonitord wordt in het evaluatiemechanisme.

101 De lidstaten geven uitvoering aan het EU-recht, zie artikel 291 VWEU.

102 De Raad kan op voorstel van de EC maatregelen vaststellen die bepalen dat de lidstaten in samenwerking met de EC een objectieve en onpartijdige evaluatie van de uitvoering, door de autoriteiten van de lidstaten, van het GEAS verrichten. Het Europees Parlement en de nationale parlementen worden op de hoogte gebracht van de inhoud en de resultaten van die evaluatie.

103 Zie noot 88.

- het opstellen van EU-ambtsberichten;
- het samenwerken tussen de lidstaten bij de beoordeling van asielaanvragen;¹⁰⁴
- het door de EU registreren van asielzoekers.

Deze taken kunnen op de middellange termijn door EASO worden uitgevoerd. Het EASO stelt momenteel al in beperkte mate Europese ambtsberichten op.¹⁰⁵ De ACVZ voorziet dat in de toekomst ook beleidsbeslissingen genomen kunnen worden door de EC op basis van deze ambtsberichten, bijvoorbeeld door bepaalde gebieden in herkomstlanden aan te wijzen waar sprake is van een situatie die internationale bescherming rechtvaardigt.¹⁰⁶ De lidstaten kunnen meer samenwerken door nationale asielambtenaren uit te wisselen. Dergelijke uitwisseling vindt thans op beperkte schaal plaats.¹⁰⁷ Deze initiatieven kunnen verder worden uitgebreid en uitgebreid, waardoor er een uitwisseling ontstaat van ‘best practises’ en waardoor dus tegelijkertijd geïnvesteerd wordt in een meer gelijke uitvoering van het GEAS. EASO zou daarnaast een belangrijke rol kunnen spelen bij het opstellen van de parameters van het GEAS in de Europese rechtsstatelijkheidsmonitor.

Ten slotte kan EASO in een pilot de registratie van asielzoekers op bepaalde ‘hotspots’ ter plaatse ondersteunen.¹⁰⁸ De ACVZ stelt voor dat EASO deze taak op termijn (binnen 5 jaar) zelf ter hand neemt in een lidstaat die tekortkomingen vertoont. De ACVZ beseft dat de mogelijkheden voor het agentschap op dit moment beperkt zijn, derhalve zal de Raad eerst een besluit moeten nemen om meer middelen en personeel beschikbaar te stellen aan EASO. In de visie van de ACVZ zou het agentschap van een ondersteunende naar een uitvoerende rol moeten doorgroeien. Hiervoor zal het mandaat van EASO - dat momenteel geen operationele bevoegdheden heeft - op termijn (binnen 10 jaar) gefaseerd uitgebreid moeten worden.

-
- 104 Een groep van nationale asielambtenaren die door de lidstaten aan EASO beschikbaar zijn gesteld kan ingezet worden in een andere lidstaat in zogenoemde joint processing teams. De samenwerking kan bestaan uit 1) uitwisseling van ervaring en informatie 2) praktische ondersteuning door asielambtenaren uit een andere lidstaat of 3) het gezamenlijk afhandelen van de procedure onder de verantwoordelijkheid van de desbetreffende lidstaat. De term ‘joint processing’ wordt in dit verband voor verschillende vormen van samenwerking gehanteerd. In het kader van dit advies betreft het volgens de ACVZ de ondersteuning bij de registratie op de ‘hotspots’ en het gezamenlijk uitvoeren van de Dublinverordening (het te wijzigen artikel 13 van de Verordening) onder de verantwoordelijkheid van de desbetreffende lidstaat.
- 105 De herziene Procedurerichtlijn verplicht lidstaten de landeninformatie van EASO te gebruiken als een van de bronnen waarop zij hun asielbeslissingen baseren. Daarmee wordt de EASO-landeninformatie voor alle lidstaten belangrijk. EASO maakt de hem toebedachte rol nog niet waar. Zie artikel H.M. van den Bergh H.M. ‘Landeninformatie in Europees perspectief. De rol van EASO’, A&MR 2014 Nr. 04.
- 106 De vraag of sprake is van een situatie als bedoeld in artikel 15, aanhef en onder c, Definitierichtlijn, verschilt per tijdsgewricht en regio in een land van herkomst, gelet op de verschillen in de rechtspraak in de lidstaten.
- 107 In februari 2013 publiceerde de EC een studie naar de haalbaarheid van joint processing, ‘Study on the feasibility and legal and practical implications of establishing a mechanism for the joint processing of asylum applications on the territory of the EU, DG Home Affairs, HOME/2011/ERFX/FW/04. Zie ook een studie van het EP van oktober 2014, ‘Policy Department C: New Approaches, Alternative Avenues and Means of Access to Asylum Procedures for Persons Seeking International Protection’, 2015, p. 47-50, 79 en 107-108.
- De EC noemt op 4 december 2013 het opzetten van een pilot door EASO, zie COM(2013) 869, actiepunten 5.4. EASO heeft in 2014 in het raamwerk van de Task Force Mediterranean 6 pilot projecten gelanceerd die zien op het gezamenlijk afdoen van asielaanvragen (o.a. ongeleide minderjarige asielzoekers, COI, Dublin) en een pilot project op het faciliteren van personen die internationale bescherming behoeven. 11 lidstaten zijn actief betrokken in de pilots. Ook in 2015 heeft EASO een aantal joint processing pilots lopen.
- 108 EASO stuurt momenteel nationale asielambtenaren naar de ‘hotspots’. Voor de Nederlandse inzet EASO en ondersteuning van Hongarije wordt verwezen naar de brief van de SvVenJ aan de Tweede Kamer van 24 november 2015, Kamerstukken II, 2015-2016, 32 317, nr. 359.

5.2 Bied perspectief aan asielzoekers

In de vorige paragraaf is benadrukt dat asielzoekers erop moeten kunnen vertrouwen dat zij in iedere lidstaat een gelijke behandeling van hun asielverzoek conform EU regels krijgen. In deze paragraaf stelt de ACVZ voor om asielzoekers op termijn meer perspectief te bieden. De keuze is om aan de voorkant van het permanente verdelingssysteem de vrije keuze of inspraak voor de asielzoeker voor een bepaalde lidstaat bewust te beperken, zodat de registratie en verdeling efficiënt ter hand genomen kunnen worden. Als compenserende maatregel kan aan de achterkant van het systeem de asielzoeker op termijn het perspectief van mobiliteit in de gehele EU worden geboden. De reden is dat dit irreguliere secundaire migratiestromen in de EU zoveel mogelijk voorkomt en dit de reguliere intra-EU mobiliteit in goede banen leidt. Dit kan de asielzoeker ertoe brengen de behandeling van zijn asielverzoek in een lidstaat die niet zijn voorkeur heeft af te wachten.

De ACVZ stelt voor om het recht op ‘vrij verkeer’ – op termijn en onder voorwaarden – aan statushouders te bieden. Het begrip ‘vrij verkeer’ wordt echter in het Unierecht niet altijd op eenvormige wijze gebruikt. Het kan de verzamelnaam zijn voor een complex juridisch begrip dat ten minste de rechten van vrijheid van verplaatsing en van verblijf voor EU-burgers omvat.¹⁰⁹ Dit staat in contrast met de gebruikelijke terminologie in richtlijnen die de status van onderdanen van een derde land regelen en de ‘vrije toegang’ tot het grondgebied van een lidstaat regelen.¹¹⁰ De ACVZ hanteert hier het begrip ‘vrij verkeer’ dat ziet op het recht van verblijf en verplaatsing van statushouders die internationale bescherming genieten naar een andere lidstaat dan de lidstaat die de status heeft afgegeven. Het betreft dus intra-EU mobiliteit van de statushouder. De huidige richtlijn langdurig ingezetenen (2003/109/EG) biedt volgens de ACVZ onvoldoende perspectief en leidt onvoldoende tot mobiliteit.¹¹¹

In paragraaf 2.4. werd al opgemerkt dat de ACVZ een voorstel doet om asielzoekers perspectief te bieden, in die zin dat zij op afzienbare termijn na vergunningverlening, onder voorwaarden, zich vrijer over het grondgebied van de Unie kunnen gaan bewegen voor arbeids- of studiedoeleinden. De ACVZ ondersteunt het idee van de Commissie Meijers om de EU-regelgeving aan te passen en aan statushouders reeds na twee jaar verblijf in de lidstaat het recht op intra-EU mobiliteit te verlenen, in plaats van vijf jaar zoals nu geldt op basis van Richtlijn 2003/109.¹¹² De ACVZ stelt voor om het verkrijgen van het recht op intra-EU mobiliteit na twee jaar verblijf in een lidstaat open te stellen voor het doel arbeid en studie. De ACVZ wijst hierbij op een mogelijk toe te passen analogie met het bestaande aquis voor intra-EU mobiliteit in de richtlijn 2009/50/EG (Blue Card).¹¹³ Dit betekent dat aan verblijf in de andere

109 Voorbeelden zijn artikel 3, lid 2, VEU, het opschrift van titel IV van deel III van het VWEU, artikel 26, lid 2, VWEU, artikel 45, lid 1, VWEU, de artikelen 46 en 48 VWEU.

110 Zie artikel 11, lid 1, onder h), van richtlijn 2003/109/EG; artikel 14, lid 1, onder h), van richtlijn 2009/50/EG; artikel 22, onder b), van richtlijn 2014/36/EU, en artikel 17, onder b), van richtlijn 2014/66/EU.

111 In het verslag van de EC aan het EP over de toepassing van richtlijn 2003/109/EG van 28 september 2011, signaleerde de EC dat het te betreuren viel dat de richtlijn in veel lidstaten maar weinig effect heeft en de ambitieuze doelstelling niet kan bereiken. Uit de beschikbare gegevens bleek onder andere dat tot dusver maar weinig onderdanen van derde landen met de status van langdurig ingezetene gebruik hebben gemaakt van deze nieuwe weg voor mobiliteit binnen de EU (minder dan 50 statushouders per lidstaat), zie COM(2011)585 definitief, p. 10. Bij de wijzigingsrichtlijn 2011/51/EU van 11 mei 2011 werd het toepassingsgebied van de richtlijn uitgebreid tot de begunstigen van internationale bescherming. De bepalingen in de richtlijn die zien op mobiliteit van derdelanders naar een tweede lidstaat zijn echter onveranderd gebleven en is sterk geclausuleerd, zie artikel 14 tot en met 18 van de richtlijn.

112 Zie advies van de Commissie Meijers aan de EC van 18 juni 2015, <http://www.commissie-meijers.nl/en/comments/386>, geraadpleegd op 8 december 2015.

113 De gedachte van intra-EU Mobiliteit voor derdelanders stond wel voorop bij de plannen van de Blue Card richtlijn. Zie o.a. S. Groen & T. de Lange, De Europese Blue Card. Verbliffsvergunning voor hooggeschoolde arbeidsmigranten”, A&MR 2011, p. 338-348 (afl. 8). In deze bijdrage concluderen de auteurs dat er aandacht is voor intra-EU mobiliteit, een vergelijking met de Concernrichtlijn en de afwijkingen van de Langdurig ingezetene richtlijn, het recht op gezinshereniging en het recht op gelijke behandeling.

De Blue Card regeling wordt momenteel herzien in onderhandelingen tussen de Raad en het Europees Parlement.

lidstaat voorwaarden worden gesteld, zoals bijvoorbeeld minimaal een middeleneis en ziektekostenverzekering en geen bedreiging voor de openbare orde, veiligheid of volksgezondheid, maar zonder tewerkstellingsvergunningsplicht en met een garantie dat zowel de hoofdpersoon (statushouder die arbeid verricht of studie volgt) als zijn of haar familieleden mee kunnen verhuizen naar een tweede lidstaat (en daar ook arbeid kunnen verrichten, of studie volgen). Volgens de ACVZ is dit te realiseren door kleine aanpassingen in de EU-regelgeving. Dit kan door onderdelen van de bestaande richtlijn 2003/109/EG te wijzigen, zodat een tussenstap gezet kan worden in de richting van meer vrij verkeersrechten voor statushouders van internationale bescherming dan op dit moment mogelijk is.

Op termijn (binnen 10 jaar) moet door voortschrijdende ontwikkeling van de EU-regelgeving een volledig duurzaam perspectief op intra-EU mobiliteit worden geboden. Verschillende organisaties hebben vergelijkbare voorstellen gedaan, bijvoorbeeld ECRE, UNHCR en het Europees Parlement die refereren aan de belofte in artikel 78 tweede lid onder a VwEU om een uniforme asielstatus voor onderdanen van derde landen te regelen die in de hele Unie geldt.¹¹⁴ De ACVZ onderschrijft dit en stelt zich voor dat de EU-regelgeving verder ontwikkeld wordt, bijvoorbeeld door aan de statushouders van internationale bescherming na in totaal 5 jaar legaal verblijf in de EU (in verschillende lidstaten) een uniforme asielstatus toe te kennen die volledig de 'vrij verkeer' rechten omvat die een EU-burger bezit. Dit betekent toepassing van het principe van de wederzijdse erkenning van asielbeslissingen. De ACVZ beseft dat er veel nodig is om dit in de toekomst te realiseren en dat dit zowel op politieke als juridische bezwaren kan stuiten, maar acht dit een onvermijdelijke ontwikkeling. Een politiek bezwaar is dat niet langer de lidstaten bevoegd zullen zijn te beslissen over de toelating van de asielstatushouder uit een andere lidstaat tot het eigen grondgebied, maar dit volledig door het EU-recht wordt beheerst. Een juridisch bezwaar is dat een rechtvaardiging gevonden dient te worden voor de ongelijke behandeling tussen asielstatushouders en langdurig ingezeten 'reguliere' derdelanders die vallen onder richtlijn 2003/109/EG en die een sterk geclausuleerd recht op circulatie in de EU hebben na minimaal 5 jaar legaal verblijf in een lidstaat.¹¹⁵ Wellicht dat verdergaande aanpassing van de EU-regelgeving is vereist. Immers, het amendement op richtlijn 2003/109/EG om de asielstatushouders op te nemen in richtlijn 2011/51/EU was mede gelegen in het verbod op discriminatie in artikel 21 Handvest van de EU. Dit zou wellicht betekenen dat aan iedere derdelander na minimaal 5 jaar rechtmatig verblijf in de EU vrij verkeersrechten moeten worden gegund. Deze rechten toegekend aan derdelanders kunnen uiteraard niet meer omvatten dan de vrij verkeersrechten die gelden voor EU-burgers. De statushouder kan deze rechten overigens momenteel ook op andere wijze verwerven (vaak na langdurig legaal verblijf in één lidstaat) indien gekozen wordt voor naturalisatie en het EU-burgerschap wordt verkregen.

114 ECRE wijst er op dat de discussie die sinds 2008 gaande is door de EC stil is komen te liggen. Het zou de anomalie oplossen dat de lidstaten wel elkaars negatieve asielbesluiten erkennen, maar niet de positieve asielbesluiten. De wederzijdse erkenning van de statushouder van internationale bescherming en de transfer van internationale bescherming naar een andere lidstaat is de logische volgende stap in het GEAS. ECRE stelt voor om onder artikel 78 tweede lid onder a VwEU een uniforme asielstatus te ontwikkelen. Zie rapport ECRE Common Asylum System at a Turning Point: Refugees caught in Europe's solidarity crisis, d.d. 31 augustus 2015, p. 52-53 <http://www.ecre.org/component/downloads/downloads/1038.html>. UNHCR moedigt het ontwikkelen van een uniforme asielstatus aan, zie observaties van de UNHCR bij het voorstel tot aanpassing van richtlijn 2003/109/EG, p. 6 <http://www.unhcr.org/4c6017189.pdf>. In de studie van het Europees Parlement wordt zowel het voorstel tot wederzijdse erkenning van de asielstatus in de EU als het alternatieve voorstel tot aanpassing van richtlijn 2011/51/EU met het recht op intra-EU mobiliteit na twee jaar genoemd, Policy Department C: Enhancing the Common European Asylum System and Alternatives to Dublin, 2015, p. 10. [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2015/519234/IPOL_STU\(2015\)519234_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2015/519234/IPOL_STU(2015)519234_EN.pdf).

115 Zie artikel 14 tot en met 18 van Richtlijn 2003/109/EG.

5.3 Werk aan de externe dimensie van solidariteit

Het opzetten van een verdelingsmechanisme in de EU betreft de ontwikkeling van interne EU solidariteit. Een verdelingsmechanisme kan een oplossing bieden om de asielverantwoordelijkheden in de EU beter te verspreiden, echter dit kan volgens de ACVZ niet los staan van de ontwikkelingen in de externe dimensie van solidariteit van de EU. Het verdelingsmechanisme heeft immers geen invloed op het aantal asielzoekers dat bescherming komt zoeken in de EU. In bovenstaande paragrafen zijn de voorwaarden beschreven die volgens de ACVZ moeten zijn vervuld om het verdelingsmechanisme te laten functioneren. In deze paragraaf wordt aandacht gevraagd voor de externe dimensie van de solidariteit in de EU met als doel het reguleren van migratie en het aanpakken van de oorzaken van migratiestromen.

Verbeter opvang in de regio

De ACVZ wijst op de initiatieven om humanitaire hulp te bieden en de omstandigheden van de opvang in de regio te verbeteren, zoals bijvoorbeeld de door de EU toegezegde financiële hulp voor de opvang van vluchtelingen buiten de EU.¹¹⁶ De EU onderzoekt of veilige en duurzame opvangcapaciteit kan worden ontwikkeld in de regio, mede met het oog op terugkeer.¹¹⁷

Blijvende investering in hervestiging

De UNHCR heeft de EU opgeroepen om meer werk te maken van hervestiging.¹¹⁸ Ook de EU Task Force Mediterranean raadt aan om meer focus te leggen op hervestiging en legale routes om drama's op de Middellandse zee te voorkomen.¹¹⁹ De JBZ-Raad is op 20 juli 2015 akkoord gegaan om 22.504 asielzoekers te hervestigen van buiten de EU. Sommige Ngo's roepen de EU op om meer aan hervestiging te doen.¹²⁰ De ACVZ is van mening dat naast het verdelingsmechanisme een blijvende en omvangrijkere investering nodig is in de hervestiging van vluchtelingen uit staten die grote aantallen van hen gedurende lange tijd onderdak bieden, zoals onder andere Jordanië, Libanon en Turkije. Dit kan leiden tot een grotere capaciteit en bereidheid in de regio om de overblijvende vluchtelingen te blijven beschermen en andere duurzame oplossingen voor hen te vinden. Nederland heeft onlangs toegezegd dat het net als voorgaande jaren, ook gedurende de komende 4 jaar in totaal 2000 personen zal hervestigen.

Verbeter de legale kanalen voor migratie

De ACVZ wijst op de ontwikkelingen in de EU voor het creëren van betere legale kanalen voor migratie. Dit houdt in dat er veilige legale routes naar de buitengrenzen van de EU worden opgehouden, die door asielzoekers gebruikt kunnen worden om de EU-buitengrens te bereiken om een asielverzoek in te dienen. Dit vermindert het risico op verlies van levens op zee en zorgt ervoor dat asielzoekers niet langer van mensensmokkel afhankelijk zijn om in de EU asiel te vragen. Ook stelt het lidstaten beter in staat om het aantal asielzoekers dat aan de grens wordt toegelaten te beheersen. Zowel de EC als het EP zijn voorstander van het ontwikkelen van legale kanalen voor migratie. Zo heeft de EC in de agenda voor

¹¹⁶ Zie EC besluit van 24 november 2015 'The Refugee facility for Turkey', C(2015)9500 final, <http://www.statewatch.org/news/2015/nov/eu-com-turkey-refugee-crisis-funding-decision-24-11-2015.pdf>

¹¹⁷ Zie conclusies van de Raad van 9 oktober 2015, punt 17 <http://www.consilium.europa.eu/nl/press/press-releases/2015/10/08-jha-conclusions-return-policy/>.

¹¹⁸ Zie UNHCR 12 maart 2015, <http://www.unhcr.org/55019bce6.html>.

¹¹⁹ Zie verslag van de EC aan het EP en de Raad over de Task Force Mediterranean, COM(2013) 869 definitief van 4 december 2013, actiepunt 3.3.

¹²⁰ Zie o.a. het onderzoek van de International Catholic Migration Commission (ICMC) van juni 2015, http://resettlement.eu/sites/icmc.ttp.eu/files/10%25%20of%20Refugees%20from%20Syria_compressed_LR.pdf.

migratie aandacht gevraagd voor het goede beheer van legale migratie en het visumbeleid.¹²¹ De EC kijkt ook naar toekomstige mogelijkheden van 'Protected Entry Procedures' en onderzoekt de haalbaarheid van het opzetten van external processing.¹²² De ACVZ adviseerde in 2010 over de haalbaarheid van external processing.¹²³ Het EP heeft in een aantal resoluties voorstellen gedaan voor een holistische aanpak van migratie en is van mening dat verdere mogelijkheden van legale migratie moeten worden onderzocht.¹²⁴ Het EP dringt aan op de spoedige totstandbrenging van legale en veilige routes naar de EU voor asielzoekers door middel van maatregelen als de afgifte van humanitaire visa op EU-ambassades en -consulaten in derde landen en grootschalige herplaatsingsregelingen.¹²⁵ Ook het EU Agentschap voor de Fundamentele Rechten (FRA) onderschrijft het ontwikkelen van legale kanalen voor migratie.¹²⁶

Intensivering van de samenwerking met derde landen voor terugkeer

De JBZ-Raad heeft op 9 oktober 2015 conclusies aangenomen met betrekking tot de toekomst van het terugkeerbeleid.¹²⁷ In de raadsconclusies benadrukt de Raad dat een effectief terugkeerbeleid een essentieel onderdeel vormt van het Europese migratiebeleid. Het voornaamste knelpunt van de relatief lage terugkeerratio¹²⁸ is de beperkte bereidheid van derde landen om mee te werken aan gedwongen terugkeer. Het actieplan van de EC van 9 september 2015 benadrukt de opschaling van samenwerking met die derde landen volgens het meer-voor-meer principe.¹²⁹

Het belang van terugkeer is erkend voor het goed functioneren van de nationale asielsystemen in algemene zin, en expliciet voor de hotspots. Dit geldt volgens de ACVZ ook voor het goed functioneren van een duurzaam verdelingssysteem. De lidstaten onderstreepten de noodzaak om terugkeer te plaatsen in de brede contacten en samenwerking van zowel de Unie als van de lidstaten. Dit sluit aan op de aanbevelingen van de ACVZ aan het kabinet in het advies 'De strategische landenbenadering migratie. Tussen wens en werkelijkheid'. De ACVZ adviseerde onder meer aan het kabinet te investeren in de lange termijn relatie met landen van herkomst en blijvend in te zetten op de bevordering van (gedwongen) terugkeer in het EU kader.¹³⁰

-
- 121 Zie de mededeling van de EC aan de Raad en EP 'Een Europese migratieagenda' van 13 mei 2015, COM(2015) 240 definitief. De EC herziert de richtlijn studenten en onderzoekers en moet deze groepen nieuwe mogelijkheden bieden voor mobiliteit en werk. Bijvoorbeeld met Europese programma's zoals Horizon 2020 en Erasmus+ kunnen de komende zeven jaar getalenteerde personen worden aangetrokken. Ook de Blauwekaartrichtlijn wordt herzien waarbij de doelgroep wordt uitgebreid. Tot slot wordt het visumbeleid gemoderniseerd. De EC kan voorstellen doen om de visumplicht voor sommige nationaliteiten op basis van wederkerigheid af te schaffen en voor andere nationaliteiten opnieuw in te voeren. Hierbij zal rekening worden gehouden met de lopende politieke dialogen over migratie en mobiliteit met belangrijke landen.
- 122 Zie EC SWD (2014) 173 definitief van 22 mei 2014 en COM (2013)869 definitief van 4 december 2014.
- 123 Zie ACVZ advies uit 2010 'External Processing. Voorwaarden voor het in behandeling nemen van asielaanvragen buiten de Europese Unie', www.acvz.org. De conclusies zijn nog steeds actueel.
- 124 Zie o.a. resolutie van het Europees Parlement van 17 december 2014 over de situatie in het Middellandse Zeegebied en de noodzaak van een holistische EU-aanpak van migratie (2014/2907(RSP)).
- 125 Zie resolutie van het Europees Parlement van 7 september 2015 over migratie en vluchtelingen in Europa (2015/2833(RSP)).
- 126 Zie het rapport van het Fundamental Rights Agency (FRA), 'Legal entry channels to the EU for persons in need of international protection: a toolbox', http://fra.europa.eu/sites/default/files/fra-focus_02-2015_legal-entry-to-the-eu.pdf.
- 127 Zie <http://www.consilium.europa.eu/nl/press/press-releases/2015/10/08-jha-conclusions-return-policy/>.
- 128 Ongeveer 40% van de in de EU uitgevaardigde terugkeerbesluiten leidt tot terugkeer.
- 129 Zie Raadsdocument nr. 11846/15, <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-11846-2015-INIT/en/pdf>.
- 130 Zie advies van de ACVZ van 25 juni 2015 'De strategische landenbenadering migratie. Tussen wens en werkelijkheid', www.acvz.org. Zie ook de kabinetsreactie van 5 november 2015, <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-29344-128.html>. Het kabinet deelt de visie van de ACVZ dat het opbouwen en onderhouden van relaties met herkomstlanden een belangrijke voorwaarde is voor het verbeteren van medewerking aan gedwongen terugkeer. Zij legt de nadruk op het belang van investeringen in de diplomatieke vertegenwoordiging in herkomstlanden, wederzijdse bezoeken op politiek en (hoog)ambtelijk niveau, en projecten in het kader van migratie en capaciteitsopbouw. Het kabinet onderschrijft ook de noodzaak van een integrale aanpak op strategisch EU-niveau, en noemt het EU Actieplan voor terugkeer waarin het principe 'meer-voor-meer' is opgenomen.

HOOFDSTUK 6

Conclusies en aanbevelingen

In dit advies staat de vraag centraal hoe het GEAS zich kan ontwikkelen tot een solidair systeem, waarin de verantwoordelijkheden van lidstaten van de EU ten aanzien van asielzoekers, inclusief de gevolgen van de inwilliging of afwijzing van het asielverzoek, billijk worden verdeeld. Om tot een antwoord op deze vraag te komen heeft de ACVZ onderzoek gedaan naar de in de inleiding beschreven deelvragen. Op basis van dit onderzoek komt de adviescommissie tot de volgende conclusies en aanbevelingen:

Conclusie 1: Er is op dit moment onvoldoende sprake van een solidair GEAS. De inspanningen van de lidstaten moeten zijn gericht op het bieden van internationale bescherming aan een ieder die hierop recht heeft. Dit houdt in dat, meer dan nu het geval is, passende statusdeterminatie op gelijkwaardige wijze wordt gegarandeerd in alle lidstaten. Daarvoor is nodig dat de verplichtingen uit het GEAS meer dan nu het geval is als collectieve verplichtingen worden gezien en volledig worden nagekomen.

In paragraaf 2.2. is nagegaan wat de kenmerken zijn van het Europeesrechtelijke beginsel van solidariteit. Uit het onderzoek komt naar voren dat er geen eenduidige juridische definitie van dit beginsel bestaat, maar dat het in ieder geval een belangrijke politieke opdracht van de EU inhoudt die in vele Unierechtelijke teksten een plaats heeft gekregen. Op basis van de bestudeerde literatuur identificeert de ACVZ de volgende elementen van een definitie van het beginsel. Deze zijn:

1. Solidariteit in een internationale context houdt tenminste in dat landen samenwerken.
2. Die samenwerking is gericht op het behalen van een gedeelde doelstelling die het belang van de eigen soevereine staat overstijgt.
3. Dit veronderstelt (in de EU) aanzienlijke investeringen van alle samenwerkende staten om te delen in het lot van de anderen, hetgeen inhoudt dat iedere deelnemer zich committeert aan het resultaat van collectieve besluitvorming.
4. Het niet-naleven van de normen die voortvloeien uit deze collectieve besluitvorming tast de rechtsorde van de Europese Unie aan.

In paragraaf 2.2. zijn deze uitgangspunten toegepast op het asielbeleid van de EU, waarvan de doelstelling in paragraaf 2.1. staat beschreven. Deze doelstelling is vluchtelingen en derdelanders die subsidiaire bescherming behoeven te beschermen tegen refoulement en te voorzien van een passende status en verblijfstitel. De wijze waarop deze verplichting door lidstaten moet worden ingevuld, is neergelegd in het GEAS. Eén van de doelstellingen van het GEAS is om te komen tot een geharmoniseerd asielbeleid. Hiervan is op dit moment te weinig sprake. Hoewel de normen op papier in alle lidstaten gelijk zijn, loopt de asielpraktijk nog te ver uiteen. Dit duidt erop dat niet alle lidstaten hun verplichtingen op een juiste wijze naleven. Een versterking van de juridische basis is daarvoor noodzakelijk.

Aanbeveling 1: Pleit er in de EU voor om de normen uit de Definitierichtlijn en de Procedurerichtlijn op te nemen in een verordening, om te benadrukken dat deze richtlijnen in de gehele EU op een gelijke wijze dienen te worden toegepast.

Artikel 80 van het VwEU schrijft voor dat de lidstaten deze doelstelling op een solidaire wijze moeten uitvoeren. Dat betekent volgens de ACVZ dat de lidstaten zich in ieder geval aan al hun verantwoordelijkheden moeten houden. Daarnaast hebben ze de plicht om als collectief de doelstellingen van het GEAS te realiseren. Dat betekent dat zij asielzoekers niet het slachtoffer mogen laten worden, van de omstandigheid dat één of meerdere lidstaten het GEAS niet, of niet goed, uitvoeren. Om een solidair GEAS te bereiken adviseert de ACVZ om er in de EU voor te pleiten de verplichtingen die voortvloeien uit het GEAS, meer dan nu het geval is, uit te leggen conform het solidariteitsbeginsel en niet sec te interpreteren en toe te passen vanuit het eigen nationaal belang. Hoe de ACVZ dat voor zich ziet, is in paragraaf 2.2. beschreven. Dit houdt onder meer in dat zowel de EC als de lidstaten meer gebruik maken van hun mogelijkheden om druk uit te oefenen op lidstaten die hun verplichtingen willens en wetens onvoldoende nakomen. Daarnaast houdt het in dat de EC en de lidstaten meer assistentie verlenen aan lidstaten die niet in staat zijn zich aan hun verplichtingen te houden.

Aanbeveling 2: Benadruk de collectieve en gedeelde opdracht van lidstaten om bescherming te bieden. Pleit ervoor om de verantwoordelijkheden van het GEAS meer uit te leggen conform het solidariteitsbeginsel. Pleit er bij de EC en de lidstaten voor om strenger op te gaan treden tegen lidstaten die zich niet aan hun verplichtingen houden.

Conclusie 2: Er is geen sprake van een billijke verdeling van asielverantwoordelijkheden. Die zal zonder aanpassing van het huidige Dublinsysteem en Dublinverordening ook niet ontstaan.

De regels voor toedeling van de verantwoordelijkheid voor asielverzoeken en dus ook voor alle verantwoordelijkheden die voortvloeien uit een asielverzoek zijn neergelegd in de Dublinverordening. De Dublinverordening bevat geen bepaling die de lidstaten in staat stelt om asielverantwoordelijkheden billijk over de lidstaten van de EU te verdelen. Daarnaast worden de criteria voor bevoegdheidstoedeling onvoldoende en onjuist toegepast. Er ligt teveel nadruk op het criterium uit artikel 13 van de Dublinverordening, waarin is bepaald dat de lidstaat waar een derdelander voor het eerst de grens van het Dublingebied overschrijdt, verantwoordelijk wordt voor de behandeling van het asielverzoek. Het gevolg hiervan is dat bepaalde lidstaten, zoals in de huidige situatie Italië en Griekenland, vanwege hun geografische ligging verantwoordelijk (zouden moeten) zijn voor een disproportioneel deel van de asielaanvragen. Deze omstandigheid is niet langer houdbaar gebleken. De ACVZ ziet geen mogelijkheden om een billijke verdeling van verantwoordelijkheden te bereiken, zonder een dwingend en permanent mechanisme van verantwoordelijkheidsverdeling. Deze oplossing kan volgens de ACVZ binnen het Dublinsysteem worden gevonden. De wijze waarop de Dublinverordening zou moeten worden aangepast en een verdelingsmechanisme verder kan worden vormgegeven is beschreven in hoofdstuk 4.

Aanbeveling 3: Pleit voor aanpassing van de artikelen 3 en 13 van de Dublinverordening en voor aanvulling van de bestaande verantwoordelijkheidscriteria met een bepaling die inhoudt dat wanneer in een lidstaat een (significant) onevenredig hoog aantal asielverzoeken wordt ingediend, die lidstaat toekomstige asielverzoeken van asielzoekers, ongeacht of deze op grond van de criteria van Dublin onder de verantwoordelijkheid van die lidstaat vallen, mag overdragen aan een lidstaat waar een onevenredig laag aantal asielverzoeken is ingediend. Dit verdelingsmechanisme zou door de EC geactiveerd kunnen worden en moeten functioneren onder de verantwoordelijkheid van de EC. EASO of een nieuw op te richten ‘verdelingsagentschap’ moet dit proces coördineren en ondersteunen.

Conclusie 3: Een duurzaam billijke verdeling, vraagt om een geharmoniseerd GEAS en perspectief op integratie.

De ACVZ pleit voor een verdelingsmechanisme dat tot een duurzaam billijke verdeling leidt. Ten einde dat doel te bereiken moeten secundaire migratiebewegingen worden beperkt. Daarvoor is het essentieel dat asielzoekers erop kunnen vertrouwen dat zij in iedere lidstaat een gelijkwaardige behandeling van hun asielverzoek krijgen. Zonder dat vertrouwen kan van de asielzoeker moeilijk worden verlangd dat hij zich neerlegt bij de beslissing dat zijn asielverzoek zal worden behandeld in een lidstaat die niet zijn (eerste) voorkeur heeft en wordt de kans op secundaire migratie vergroot. Op dit moment wordt het GEAS in de praktijk onvoldoende gelijkwaardig uitgevoerd.

Aanbeveling 4: Pleit er bij de EC en de lidstaten voor werk te maken van de verdere harmonisering van het GEAS. De in paragraaf 5.1. genoemde maatregelen zijn nodig voor totstandbrenging van een duurzame verdeling.

Het valt niet te ontkennen dat ook de kansen op integratie en werk, niet in iedere lidstaat gelijk zijn. De sociaaleconomische situatie verschilt daarvoor teveel tussen lidstaten. Daarom pleit de ACVZ ervoor om asielzoekers onder voorwaarden en op termijn perspectief te geven op intra-EU mobiliteit. De reden hiervoor is dat gereguleerde intra-EU mobiliteit irreguliere secundaire migratiestromen in de EU zoveel mogelijk voorkomt. Dit kan de asielzoeker ertoe brengen de behandeling van zijn asielverzoek in een lidstaat die niet zijn voorkeur heeft af te wachten en zich in te spannen om in die lidstaat na eventuele verblijfsverlening aan zijn integratie te werken.

Aanbeveling 5: Pleit er bij de EC en de lidstaten voor om gezamenlijk werk te maken van het bieden van perspectief aan asielzoekers en statushouders. De in paragraaf 5.2. genoemde maatregelen zijn nodig voor totstandbrenging van een duurzame verdeling.

Conclusie 4: Een verdelingsmechanisme is geen oplossing voor migratiecrises, daarvoor is ook externe solidariteit nodig. Een verdelingsmechanisme kan wel de beschermingscapaciteit van de EU vergroten.

De discussie over herplaatsing, maar ook over verdeling van asielverantwoordelijkheden wordt beheerst door de grote aantallen asielzoekers van dit moment. De hoge asieliinstroom leidt tot veel politieke discussie. Het draagvlak voor het bieden van internationale bescherming loopt tussen de lidstaten sterk uiteen. Daarnaast kan er een groeiende onvrede worden geconstateerd over de ongelijke verdeling van asielverantwoordelijkheden. Desalniettemin lijkt zowel de politieke discussie, als de praktische uitvoering van het door de EC voorgestelde herplaatsingsmechanisme op een dood spoor te zitten. De ACVZ maakt hieruit op dat er op dit moment weinig draagvlak bestaat voor het introduceren van een permanent verdelingsmechanisme. Toch is de adviescommissie ervan overtuigd dat de invoering van een mechanisme zoals voorgesteld in hoofdstuk 4 op termijn onvermijdelijk is. Invoering van dit mechanisme zal leiden tot een billijke verdeling van asielverantwoordelijkheden.

Door asielzoekers na registratie, maar voorafgaand aan de asielprocedure te verdelen, ontstaat een billijke verdeling van alle verantwoordelijkheden die het GEAS ten aanzien van asielzoekers omvat, inclusief die voor integratie of terugkeer. Daarnaast biedt een

verdelingsmechanisme dat zich baseert op verdeling van geregistreerde asielzoekers een aansporing aan lidstaten om ook daadwerkelijk iedere asielzoeker die het grondgebied betreedt te registreren. Het gevolg van niet registreren is dat de niet-registrerende lidstaat verantwoordelijk kan worden gehouden voor overname van asielzoekers uit overbe-deelde lidstaten.

Aangezien op dit moment verschillende lidstaten zich grotendeels weten te onttrekken aan inspanningen op het terrein van het GEAS, zou het betrekken van alle lidstaten in de verdeling van asielverantwoordelijkheden kunnen leiden tot een vergroting van de totale beschermingscapaciteit. Een verdelingsmechanisme heeft echter geen invloed op het totale aantal asielzoekers dat in de EU asiel aanvraagt. Om de asielinstroom beter te controleren, moeten andere maatregelen worden genomen. Deze zijn in paragraaf 5.3. beschreven.

Aanbeveling 6: Pleit er bij de EC en de lidstaten voor om meer gebruik te maken van hervestiging, en te zorgen voor veilige legale migratiekanalen. Vooral als buitengrenzen gesloten worden en afspraken met derde landen worden gemaakt om asielmigratie tegen te gaan is het belangrijk om deze maatregelen te nemen. Streef er daarnaast naar om als EU de gemeenschappelijke maatregelen tot terugkeer effectiever in te zetten.

Literatuurlijst

ACVZ (2010), *‘External Processing. Voorwaarden voor het in behandeling nemen van asielaanvragen buiten de Europese Unie’*, Den Haag: Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken (ACVZ).

<http://acvz.org/wp-content/uploads/2015/06/Advies-ACVZ-NR32-2010.pdf>

ACVZ (2015), *‘De strategische landenbenadering migratie. Tussen wens en werkelijkheid’*, Den Haag: Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken (ACVZ).

<http://acvz.org/wp-content/uploads/2015/06/Advies42-web1.pdf>

AIV (2014), *‘De rechtsstaat: waarborg voor Europese burgers en fundament van Europese samenwerking’*, Den Haag: Adviesraad Internationale Vraagstukken (AIV). <http://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/detail?id=2014D07214&did=2014D07214>.

H. Battjes (2006), *European Asylum Law and International Law*, Amsterdam: VU Amsterdam.

J. Hathaway (2005), *The Rights of Refugees under International Law*, New York: Cambridge University Press.

J. Hathaway (1991), *The law of Refugee Status*, Toronto/Vancouver: Butterworths.

H.M. van den Bergh (2014), ‘Landeninformatie in Europees perspectief. De rol van EASO’, *A&MR*, nr. 04.

Commissie Meijers (2015), Promoting Intra EU labour mobility of international protection beneficiaries, 18 juni 2015, CM1511.

<http://www.commissie-meijers.nl/en/comments/386>.

C. Costello, M. Mouzourakis (2014), Reflections on reading Tarakhel: Is ‘How Bad is Bad Enough’ Good Enough? *A&MR*, nr. 10.

EC (2013), ‘Study on the feasibility and legal and practical implications of establishing a mechanism for the joint processing of asylum applications on the territory of the EU, DG Home Affairs, European Commission (EC).

http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/e-library/documents/policies/asylum/common-procedures/docs/jp_final_report_final_en.pdf.

ECRE (2013), *Dublin II Regulation: Lives on Hold*, European Council on Refugees and Exiles (ECRE).

<http://ecre.org/component/content/article/56-ecre-actions/317-dublin-ii-regulation-lives-on-hold.html>.

ECRE (2013), *Common Asylum System at a Turning Point: Refugees caught in Europe’s solidarity crisis*, European Council on Refugees and Exiles (ECRE).

<http://www.ecre.org/component/downloads/downloads/1038.html>

EP (2015), ‘Policy Department C: New Approaches, Alternative Avenues and Means of Access to Asylum Procedures for Persons Seeking International Protection’, European Parliament (EP).

http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2014/509989/IPOL_STU%282014%29509989_EN.pdf

ICMC (2015), ‘Europe’s resettlement and other admission responses in a global perspective’, International Catholic Migration Commission (ICMC).

http://resettlement.eu/sites/icmc.ttp.eu/files/10%25%20of%20Refugees%20from%20Syria_compressed_LR.pdf

ICMPD, ‘An effective Asylum Responsibility-Sharing Mechanism, Thematic Paper, Updated Version October 2015’, International Centre for Migration Policy Development (ICMPD).

S. Kadelbach (2014), “Solidarität als Europäisches Rechtsprinzip?”, Baden-Baden: Nomos.

K. Franssen (2011), “Tijdelijke bescherming van asielzoekers in de EU”, Den Haag: Boom Juridische uitgevers.

FRA (2015), ‘Legal entry channels to the EU for persons in need of international protection: a toolbox’, Fundamental Rights Agency (FRA). http://fra.europa.eu/sites/default/files/fra-focus_02-2015_legal-entry-to-the-eu.pdf.

S. Fratzke (2015), ‘Not adding up, The fading promise of Europe’s Dublin system’. Brussels: Migration Policy Institute.

<http://www.migrationpolicy.org/research/not-adding-fading-promise-europes-dublin-system>.

S. Groen & T. de Lange (2011), “De Europese Blue Card”. Verblijfsvergunning voor hooggeschoolde arbeidsmigranten”, *A&MR*, nr. 8, p. 338-348.

E. Guild, C. Costello, M. Garlick and V. Moreno-Lax (2015), ‘Enhancing the Common European Asylum System and Alternatives to Dublin’, CEPS.

<https://www.ceps.eu/publications/enhancing-common-european-asylum-system-and-alternatives-dublin>

M. Klamert (2014), “The Principle of Loyalty in EU Law”, Oxford: Oxford University Press.

K. Kuschminder, J. de Bresser en M. Siegel (2015), ‘Irreguliere Migratieroutes naar Europa en de Factoren die van Invloed zijn op de Bestemmingskeuze van Migranten’, Maastricht: WODC, Universiteit van Maastricht, 2015. <https://www.wodc.nl/onderzoeksdatabase/2553-lampedusa.aspx?cp=44&cs=6796>.

A. Mason (2000), “Community, Solidarity and Belonging: Levels of Community and their Normative Significance.” Cambridge, Cambridge University Press.

V. Mitsilegas (2014), ‘Solidarity and Trust in the Common European asylum System’, *Comparative Migration Studies* nr. 2, p. 181-202.

J. Niznik (2012), “Democracy versus Solidarity in the EU Discourse”, Frankfurt am Main, Berlin, Bern, Bruxelles, New York, Oxford, Wien: Peter Lang.

M. Reneman (2010), ‘*Het handvest van de grondrechten*’, A&MR, nr. 5&6.

Sangiovanni (2013), ‘Solidarity in the European Union’, *Oxford Journal of Legal Studies*, nr. 33, 213-41.

J. Schapendonk (2012), ‘Turbulent Trajectories: African Migrants on Their Way to the European Union’. *Societies*, 27–41.

E. Thielemann (2003), ‘*Between Interests and Norms: Explaining Burden-Sharing in the European Union*’ Oxford, Journal of Refugee Studies, vol. 16, no. 3.

UNHCR (1992), ‘*A Comprehensive Response to the Humanitarian Crisis in the Former Yugoslavia*’, 24 juli 1992, HCR/IMFY/1992/2.
<http://www.refworld.org/docid/438ec8aa2.html>.

BIJLAGE I

Adviesaanvraag



Ministerie van Veiligheid en Justitie

> Retouradres Postbus 20301 2500 EH Den Haag

Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken
T.a.v. de voorzitter, mr A. van Dooijeweert
Turfmarkt 147
2511 DP Den Haag

**Directoraat-Generaal
Vreemdelingenzaken**
Directie Migratiebeleid
2 DMB

Turfmarkt 147
2511 DP Den Haag
Postbus 20301
2500 EH Den Haag
www.rijksoverheid.nl/venj
Contactpersoon
T 070 370 78 75

Ons kenmerk
621431

*Bij beantwoording de datum
en ons kenmerk vermelden.
Wilt u slechts één zaak in uw
brief behandelen.*

Datum 30 maart 2015
Onderwerp adviesvraag EU verdelingsmechanisme

Geachte mevrouw Van Dooijeweert,

Hierbij verzoek ik uw adviescommissie een advies uit te brengen over een EU-verdelingsmechanisme voor asielverantwoordelijkheden. De afgelopen jaren is kritiek geuit op de onevenwichtige verdeling van het aantal asielverzoeken en de daaruit voortvloeiende verantwoordelijkheden van de lidstaten van de EU. Ook het Kabinet constateert deze onevenwichtigheid en streeft naar een evenwichtige verdeling.

In uw werkprogramma van 2014 is mijn verzoek opgenomen om onderzoek te doen naar de mogelijkheden voor het opstellen van een verdelingsmechanisme op basis waarvan vreemdelingen die internationale bescherming genieten (statushouders) over de lidstaten kunnen worden verdeeld.

In overleg met uw commissie heb ik besloten de vraag te verbreden naar de vraag hoe de verantwoordelijkheden ten aanzien van asielzoekers en de uit een asielverzoek voortvloeiende verantwoordelijkheden (waaronder behandeling van het asielverzoek, de asielopvang en eventuele integratie of terugkeer van de asielzoeker) billijker over de lidstaten van de Europese Unie kunnen worden verdeeld. Ik verzoek uw commissie één of meer oplossingsrichtingen uit te werken, waarbij in elk geval één oplossingsrichting uitgaat van een dwingende verdeling van personen over de lidstaten middels een verdeelsleutel om een billijke verdeling van asielverantwoordelijkheden te bereiken.

Toelichting

In de afgelopen jaren zijn gezamenlijke, geharmoniseerde normen ontwikkeld over de vraag onder welke voorwaarden iemand tot het grondgebied van de EU wordt toegelaten en mag verblijven. Een bijzondere categorie van derdelanders ten aanzien van wie een pakket van voorwaarden voor toegang, toelating en verblijf op Europees niveau zijn vastgelegd zijn asielzoekers, ofwel derdelanders die in de EU bescherming zoeken tegen de autoriteiten van hun land van herkomst. Dit pakket van voorwaarden wordt het Gemeenschappelijk Europees Asielbeleid (GEAS) genoemd. De tweede fase van het GEAS is zo goed als afgerond. Dat wil zeggen dat er gezamenlijke richtlijnen zijn opgesteld waarin is gedefinieerd wie voor internationale (asiel)bescherming in aanmerking komt, aan welke normen de asielprocedure moet voldoen en aan welke normen de opvang

van asielzoekers gedurende de procedure moet voldoen. Deze richtlijnen moeten halverwege 2015 in nationale wet- en regelgeving zijn geïmplementeerd. Om ook op uitvoeringsniveau harmonisatie te bevorderen is in 2010 het European Asylum Support Office (EASO) opgericht. Hierbij is het van belang op te merken dat het GEAS, noch de Dublin Verordening, tot nu toe is gericht op, of instrumenten bevat voor het bereiken van een billijke verdeling van asielzoekers of statushouders binnen de Unie. In de praktijk blijkt ook dat het aantal asielzoekers ongelijk is verdeeld over de lidstaten van de EU en loopt ook de beslisspraktijk nog steeds uiteen.

**Directoraat-Generaal
Vreemdelingenzaken**
Directie Migratiebeleid
2 DMB

Datum
30 maart 2015

Ons kenmerk
621431

Onderzoeksvragen

In overleg met de ACVZ heb ik besloten de volgende vraag in het onderzoek centraal te laten stellen:

Hoe kan het Gemeenschappelijk Europese Asielsysteem zich ontwikkelen tot een solidair systeem, waarin de verantwoordelijkheden van lidstaten van de EU ten aanzien van asielzoekers en statushouders billijk worden verdeeld?

Ik verzoek de ACVZ ter beantwoording van deze vraag na te gaan hoe de begrippen solidariteit en een billijke verdeling van verantwoordelijkheden in de context van de EU en het EU-recht moeten worden uitgelegd. Vervolgens vraag ik de ACVZ één of meer oplossingsrichtingen uit te werken waarin wordt aangegeven hoe een dergelijk systeem kan worden bereikt. Hierbij dient uitdrukkelijk aandacht te worden besteed aan de noodzakelijke juridische en praktische randvoorwaarden voor het functioneren van de oplossingsrichting(en). In het bijzonder zullen de vragen moeten worden beantwoord in hoe de oplossingsrichtingen zich verhouden tot het in het EU-recht gewaarborgde vrije verkeer van personen en in hoeverre zowel de normen als uitvoeringspraktijk in de verschillende lidstaten ten aanzien van de omgang met asielverzoeken en asielzoekers gelijk moet zijn.

Termijn van advisering

Ik verzoek u mij te adviseren voor 1 september 2015.

De Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie,


K.H.D.M. Dijkhoff

BIJLAGE 2

Deelnemers expertmeeting

Prof. mr. Dr. H. Battjes – Hoogleraar Europees Asielrecht, Vrije Universiteit Amsterdam.

Dhr. mr. R. Bruin - Head of Office, UNHCR Nederland.

Brigade-generaal dhr. R. Harmsma - Hoofd Directie Operaties, Koninklijke Marechaussee.

Dhr. drs. C.M.F. Mommers – Senior medewerker politieke zaken, Amnesty International.

Mevr. mr. L. Reesink – Beleidsmedewerker asiel, Vluchtelingenwerk Nederland.

Mevr. dr. D. Schans - Senior wetenschappelijk medewerker, WODC.

Dhr. dr. J. Schapendonk – Universitair docent, Radboud Universiteit.

Mevr. mr. dr. M.H.A. Strik – Universitair docent, Radboud Universiteit.

Mevr. mr. drs. I. Swerissen – Promovendus en docent, Universiteit van Amsterdam.

BIJLAGE 3

Overzicht beleidsadviezen 2010 – 2015

2015

- De strategische landenbenadering migratie. Tussen wens en werkelijkheid (Advies 2015/42).

2014

- Na de vlucht herenigd. Advies over de uitvoering van het beleid voor nareizende gezinsleden van vreemdelingen met een verblijfsvergunning asiel (Advies 2014/41)
- Sporen uit het verleden. Advies over de rol van medisch onderzoek bij de beoordeling van asielaanvragen (Advies 2014/40)

2013

- Geen land te bekennen. Een advies over de verdragsrechtelijke bescherming van staatlozen in Nederland (Advies 2013/39)
- Waar een wil is, maar geen weg. Advies over de toepassing van het beleid voor vreemdelingen die buiten hun schuld niet zelfstandig uit Nederland kunnen vertrekken (Advies 2013/38)
- Vreemdelingenbewaring of een lichter middel? Advies over de besluitvorming bij inbewaringstelling van vreemdelingen (Advies 2013/37)
- Briefadvies verhoging leeftijdsvereiste Nederlandse referent naar 24 jaar
- Verloren tijd. Advies over dagbesteding in de opvang voor vreemdelingen (Advies 2013/36)

2012

- Signalering Vermaatschappelijk in het vreemdelingenbeleid. Signalering over de uitvoering van publieke taken in het vreemdelingenbeleid door de ‘civil society’ (november 2012)
- Signalering gezinsmigratie. Signalering gezinsmigratie met vier aandachtspunten voor het beleid (september 2012)
- Expertise getoetst. De rol van deskundigenadvisering in de asielprocedure (Advies 2012/35)
- Recht op menswaardig bestaan. Advies over opvang en bijstand voor niet rechtmatig verblijvende vreemdelingen en rechtmatig verblijvende vreemdelingen zonder recht op voorzieningen (Advies 2012/34)

2011

- Om het maatschappelijk belang. Advies over het betrekken van het lokale bestuur en de lokale gemeenschap bij de uitoefening van de discretionaire bevoegdheid (Advies 2011/33)
- Briefadvies over beleid ten aanzien van verzoeken om voorlopige voorziening
- Briefadvies handhaving Europees inreisverbod

2010

- External Processing. Een advies over de voorwaarden voor het in behandeling nemen van asielaanvragen buiten de Europese Unie (Advies 2010/32)
- Regelrust voor vreemdelingen. Een advies over vermindering van regeldruk in het reguliere vreemdelingenbeleid (Advies 2010/31)
- Het topje van de ijsberg? Advies over het tegengaan van identiteits- en documentfraude in de vreemdelingenketen (Advies 2010/30)
- Briefadvies Huwelijks- en gezinsmigratie

English summary

Sharing responsibility. A proposal for a European Asylum System based on solidarity.

Background and request for advisory report

For some years there has been considerable criticism of the uneven distribution across the member states of the European Union (EU) of asylum applications and the responsibilities related to them. There are substantial differences between member states in the number of asylum applications received, both in absolute and relative terms. Furthermore, the way the member states deal with asylum seekers and asylum applications varies. This is remarkable, considering that the standards governing the treatment of asylum applications are identical in the majority of member states, and are laid down in binding EU directives. The uneven distribution of responsibilities has led to tensions within the EU. For this reason the State Secretary for Security and Justice asked the Advisory Committee on Migration Affairs (ACVZ) for advice on how the Common European Asylum System (CEAS) could be transformed into a system based on solidarity, in which the responsibilities of the member states vis-à-vis asylum seekers and permit holders can be shared fairly among them.

In its report, the ACVZ proposes a permanent mechanism enabling member states to share asylum responsibilities. The Advisory Committee understands the term ‘asylum responsibilities’ as including not only the responsibility for processing asylum applications and providing reception during the application process, but also for the integration of asylum seekers whose application is accepted and for returning or dealing with those whose application is dismissed.

As a result of the large number of asylum seekers arriving in the EU this year, the debate on the unequal distribution of asylum responsibilities has flared up, leading to the introduction of several measures at EU level. One example is the decision of the European Council to reallocate a total of 160,000 asylum seekers whose asylum application has a good chance of success from Italy and Greece to other member states. However, the implementation of these measures has not been without difficulties and is responsible for even greater tension between member states. It is therefore highly questionable whether this advisory report can count on broad political support in all EU countries. Nonetheless, the ACVZ deems the creation of a permanent responsibility-sharing mechanism to be inevitable. It has therefore attempted to forge a proposal that is both legally viable and practically feasible.

Starting points and legal framework

The goal of European asylum policy

The goal of European asylum policy is laid down in article 78 of the Treaty on the Functioning of the European Union (TFEU). It states that the EU will develop a common policy aiming to offer appropriate status to all third-country nationals in need of international protection and to ensure compliance with the principle of non-refoulement. This means that refugees and persons in need of subsidiary protection are eligible for international protection. The Qualification Directive determines which persons qualify for international protection in the EU, while the Procedures Directive describes how the need for protection is to be established in the asylum procedure. The right to asylum does not oblige a member state to grant a residence permit to all third-country nationals who are present on its territory and in need of protection. The right to asylum permits the transfer of asylum seekers to other member states, or safe third countries, as long as com-

pliance with the principle of non-refoulement is guaranteed in that state and appropriate status is offered to those in need of protection.

How to attain this goal

Article 80 of the TFEU stipulates that the asylum policy of the EU is governed by the principle of solidarity and a fair sharing of responsibility between the member states. However, the content and meaning of the principle of solidarity is not defined. The relevant literature and case law of the Court of Justice of the EU offer some elements of a definition, which the ACVZ has taken as its starting point. These are:

1. solidarity in an international context requires at the very least that countries cooperate;
2. this cooperation is aimed at achieving shared goals that go beyond the interests of the individual sovereign state;
3. this requires a considerable investment by all cooperating states in sharing in the fate of others, which means that every participating state commits to the results of collective decision-making;
4. failing to adhere to the norms resulting from the shared decision-making process undermines the legal order of the EU.

The Advisory Committee applied these elements to the CEAS, so as to interpret the responsibilities arising from them, to a greater extent than before, in the light of the principle of solidarity. As a result, these responsibilities are seen as shared, as well as collective. In other words, all EU member states have a shared duty to fulfil the responsibilities stemming from the CEAS, while no member state may evade these responsibilities, leaving it up to other member states, or institutions of the EU to achieve them. Member states must work together to ensure that the CEAS is properly implemented throughout the EU. In its report the ACVZ describes how this principle relates to the following aspects of the CEAS: 1) border control, 2) registration, 3) responsibility allocation, 4) status determination, 5) return and integration, and 6) monitoring compliance with the CEAS.

Who is responsible for processing an asylum application?

The Dublin Regulation sets out the criteria for identifying the member state responsible for examining an application. It does not contain a mechanism enabling member states to distribute these responsibilities between them. The underlying premise of the Regulation is that the member state that played the largest role in the asylum seeker's entry into, or stay in the EU, taking account of his or her personal situation, is responsible for the asylum application. It is no secret that the Dublin Regulation does not fulfil all its objectives. Criteria are not always applied, or applied incorrectly. In the Advisory Committee's view, complete and correct compliance with the Dublin Regulation would in itself result in a different distribution of asylum responsibilities. This would require a much greater focus on the ties an asylum seeker has with a specific member state, which in turn demands improved and more generous application of the criterion that the presence of family members should be taken into account. To achieve a fair sharing of responsibilities however, additional measures are necessary.

A proposal for a permanent mechanism for responsibility sharing

To achieve a fair sharing of responsibilities, a distribution mechanism should not be the exception – as is the case in the EU's current reallocation plans – but the standard situation. In chapter 4 the ACVZ offers a detailed proposal to this effect. A fair sharing of responsibilities will not be achieved without some form of coercion. To this end, the Advisory Committee proposes amendments to articles 3 and 13 of the Dublin Regulation. Article 13 determines that when no member state can be held responsible for the asylum application under one of the other Dublin criteria, the member state where the

asylum seeker entered ‘Dublin territory’ is responsible for examining the application. When it is impossible to establish where the asylum seeker entered this territory, article 3 of the Dublin Regulation stipulates that the member state where the application is lodged becomes responsible for the application. In the Advisory Committee’s view, these articles should be supplemented with a provision stating that when a member state is confronted with an disproportionately large number of asylum applications, responsibility for future asylum applications in that state can be transferred to another member state which up to that point has received an disproportionately low number of applications. The latter state would be obliged to accept the transfer. The above provisions should also refer to two new provisions to be added to the Dublin Regulation.

First, the European Council should be given the power to adopt a distribution key to establish a fair sharing of responsibilities. This key can then be used by the European Commission to determine, on an annual basis, the percentage of the total number of asylum applications each member state should be responsible for. Member states should provide the European Commission with the necessary data through Eurostat.

Second, the European Commission must be given the power to determine, every three months and on the basis of the distribution key, the desired distribution of asylum applications across the Member States. This means that the EU agency responsible for the EURODAC database (eu-LISA) in which all persons who apply for asylum are registered, should provide the European Commission with quarterly reports on the total number of asylum seekers registered in the EU and in each member state. The European Commission can then determine which states have received a disproportionate number of applications, and how many asylum seekers may be transferred by these member states to those with disproportionately few applications. Basing distribution on the number of registered asylum seekers creates a built-in incentive for member states to register all asylum seekers.

Conditions

Chapter 5 of the report describes the conditions that have to be fulfilled if the permanent distribution mechanism is to function properly. These are: 1) further harmonization of the CEAS, 2) creation of future prospects for asylum seekers, and 3) continuing work on the external dimension of EU asylum policy.

Further harmonization

The Advisory Committee believes that further harmonization of the CEAS is essential. Asylum applicants have to be confident that their application will receive equal treatment in any of the member states. In other words, the outcome of the application should not depend on which member state processed the application. Without that confidence, the asylum seeker cannot be expected to accept the decision that the asylum application will not be dealt with in the country of his or her choice. This would lead to an increase in secondary migration flows. Further harmonization requires the European Commission to adopt a more active and strategic enforcement approach towards member states who fail to meet their obligations. In addition, it can reward states that take active measures to increase asylum capacity, or offer unused capacity to other member states, with extra funding. However, the member states themselves are primarily responsible for the correct and timely implementation of EU legislation. They should be willing to raise shortcomings in other member states in European Council meetings. As a last resort, it should even be possible to exclude member states from benefitting from the distribution mechanism. Finally, the ACVZ is of the opinion that in the future certain aspects of the CEAS could be implemented at European level. Examples include shared country of origin

reports, cooperation between member states in decision making and the registering of asylum seekers by EU personnel.

Future prospects

The ACVZ proposal does not afford much freedom to the asylum seeker in the choice of member state. This could give rise to secondary flows of asylum seekers who are unhappy about the member state they have to apply to. The Advisory Committee proposes to compensate for this lack of choice by offering the prospect of mobility throughout the EU to permit holders after a two years and subject to certain restrictions.

The external dimension

Distributing asylum responsibilities between the member states will not influence the total number of asylum seekers seeking international protection in the EU. The Advisory Committee therefore also addresses the need to work on the external dimension of EU asylum policy.

Conclusions and recommendations

The conclusions and recommendations of the ACVZ to the State Secretary for Security and Justice are as follows:

Conclusions

- 1) At present, the CEAS is not sufficiently based on the principle of solidarity. Member states should concentrate their efforts on offering international protection to all who qualify for it. This means that, to a greater extent than has been the case, appropriate status determination should be guaranteed in all member states in an equal manner. This requires the provisions of the CEAS to be viewed as collective responsibilities, demanding full compliance.
- 2) Asylum responsibilities are not shared fairly between the member states. This will not be achieved without amending the Dublin Regulation and Dublin system.
- 3) A fair and durable distribution system requires measures to further harmonize the CEAS and to offer the prospect of integration to all permit holders.
- 4) A distribution mechanism is not the answer to migration crises. External solidarity is also needed. A distribution mechanism does have the potential to enlarge the 'protection capacity' of the EU as a whole.

Recommendations

- 1) Advocate incorporating the standards laid down in the Qualification and Procedures Directives in an EU Regulation, emphasising the fact that these standards should be applied equally in all EU member states.
- 2) Emphasise the collective and shared mission of member states to offer international protection. Advocate an interpretation of CEAS responsibilities that is more in line with the principle of solidarity. Urge the European Commission and the member states to take firmer measures against members states that fail to meet their obligations.

- 3) Advocate amending articles 3 and 13 of the Dublin Regulation and supplementing the existing responsibility criteria in such a way that member states with a disproportionately large number of applications will be able to transfer future asylum applications to member states with a disproportionately low number of applications, regardless of whether such applications fall under the responsibility of the latter state under the Dublin criteria. This distribution mechanism could be activated by the European Commission and should operate under its authority. The European Asylum Support Office (EASO) or a new EU distribution agency should coordinate and support the distribution process.
- 4) Advocate the further harmonization of the CEAS. This means that member states and the European Commission will have to call to account member states that fail to meet their obligations and make greater use of political and legal instruments to call these states to heel. In addition, some aspects of the CEAS could in due course be implemented at European level.
- 5) Urge the European Commission and member states to offer asylum seekers and permit holders future prospects. Since asylum seekers will no longer be able to influence in which they will have to submit their application, and following the determination of their status will be obliged to integrate, they should be offered the prospect of mobility throughout the EU, subject to conditions and after a certain time. This will help prevent irregular secondary migration flows, and better regulate intra-EU mobility.
- 6) Promote greater use of resettlement by member states and the European Commission as well as the creation of safe legal avenues for migration to the EU. Such measures will be all the more important if the external borders are closed and agreements are reached with third countries to reduce asylum migration. Efforts should also be made to make more effective use of common measures for the return of failed asylum seekers.

Samenstelling ACVZ

Voorzitter:

- mr. J.N.M. Richelle (Koos), voormalig directeur-generaal voor werkgelegenheid, sociale zaken en inclusie bij de Europese Commissie.

Plaatsvervangend voorzitter:

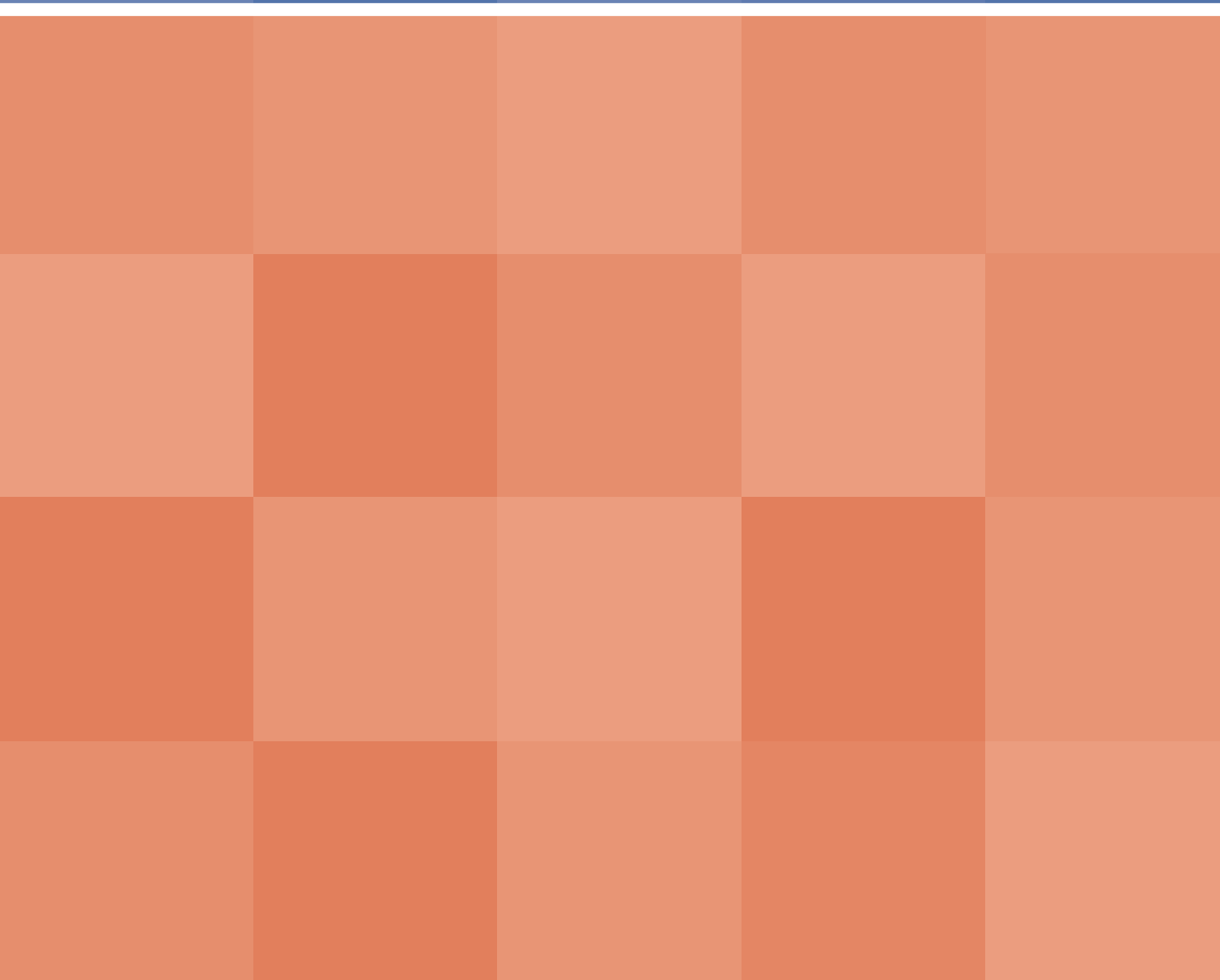
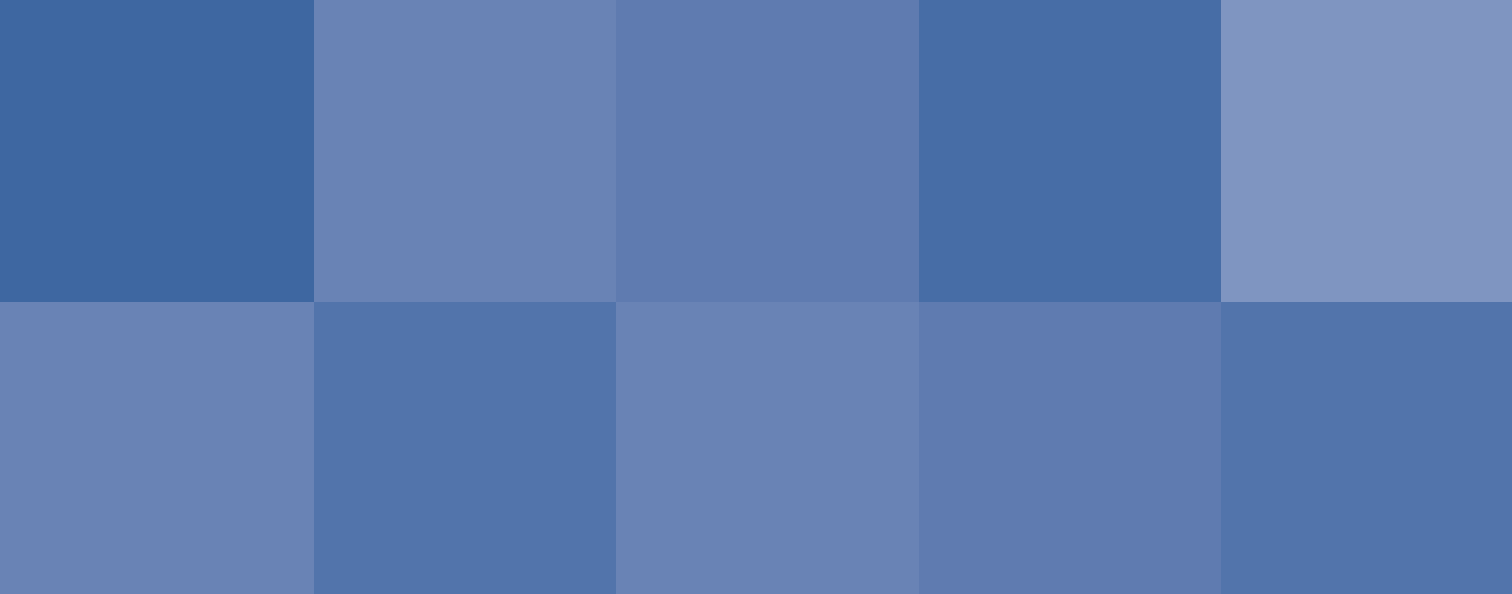
- mr. dr. J.J.M. Sondaal (Hans), voormalig Nederlands ambassadeur, laatstelijk in Australië.

Leden:

- M.A. Beuving (Minze), voormalig korpschef van politie, commandant Koninklijke Marechaussee en voorzitter managementboard Frontex
- prof. mr. P. Boeles (Pieter), emeritus hoogleraar immigratierecht
- mr. dr. E.R. Brouwer (Evelien), universitair hoofddocent migratierecht, Vrije Universiteit Amsterdam
- mr. T.M.A. Claessens (Tom), ex-rechter en –staatsraad in buitengewone dienst
- dr. mr. T. de Lange (Tesseltje), docent bestuurs- en migratierecht, Universiteit van Amsterdam
- prof. dr. J.P. van der Leun (Joanne), hoogleraar criminologie, Universiteit Leiden
- dr.mr. C.R.J.J. Rijken (Conny), universitair hoofddocent Europees en internationaal recht, Universiteit van Tilburg
- mr. dr. R.J.A. Schaaf (Ramon), rechter

Secretaris:

- mr. W.N. Mannens (Wolf)



9 789085 210696

ISBN 978-90-8521-069-6