

Commissie Meijers

permanente commissie van deskundigen in
internationaal vreemdelingen-, vluchtelingen-
en strafrecht

Position paper naar aanleiding van de deskundigenbijeenkomst over het EU Asiel- en Migratiepact d.d. 2 maart 2021 van de Commissies I&A en JBZ-Raad

Inleiding

De Europese Commissie heeft in september 2020 een aantal belangrijke juridische en beleidsmatige voorstellen gedaan op het terrein van migratie en asiel.

De Commissie Meijers heeft begrip voor de ingewikkelde politieke situatie waarin de Europese Unie zich momenteel bevindt. Er is al lange tijd sprake van forse verdeeldheid op dit terrein. Eerdere voorstellen uit de Europese Migratieagenda van 2015 strandden op het niveau van de lidstaten in de Raad van Ministers. De Commissie Meijers waardeert de huidige voorstellen dan ook als poging om de bestaande impasse te doorbreken middels een pragmatische aanpak. Dit maakt het Pact in de ogen van de Commissie Meijers wel onvoldoende ambitieus om de structurele tekortkomingen van het Europees asielsysteem te adresseren.

Bovendien is een dergelijke aanpak ook niet noodzakelijk effectief. Ook met dit Pact is het onder het Duits voorzitterschap niet gelukt om tot een akkoord op hoofdlijnen te komen. Onder het huidige Portugees voorzitterschap is besloten om de afzonderlijke voorstellen van het Pact los van elkaar te behandelen. Zoals ook de Adviesraad Internationale Vraagstukken opmerkt, kent deze benadering zowel kansen als risico's.¹ De Commissie Meijers wijst expliciet op het gevaar dat op losse onderdelen overeenstemming wordt bereikt, maar fundamentele oplossingen uitblijven.

De Commissie Meijers heeft reeds in een aantal brieven en commentaren haar visie op het Pact uiteengezet.² Daarin onderstreept zij de verplichting tot een menswaardige opvang van asielzoekers, als ook het verbod van refoulement. Gegeven de omvang van de voorstellen beperken wij er ons in deze *position paper* toe, uw aandacht te vestigen op een aantal van de meest problematische elementen. Dit zijn het nieuwe solidariteitsmechanisme, de grensprocedures en de nadruk op terugkeer. Tenslotte zal kort worden ingegaan op de rol van agentschappen en de toekomst van Schengen. De laatste onderwerpen komen in het Pact slechts kort aan bod, maar verdienen wel uw aandacht.

Verplichte flexibele solidariteit

De Commissie Meijers constateert dat de Europese Commissie in het voorstel voor een Asiel- en Migratie Management Verordening een forse stap terug doet ten opzichte van haar voorstel uit 2016 voor verplichte solidariteitsbijdrages van de lidstaten. Hoewel het solidariteitsmechanisme niet slechts geldt voor lidstaten die onder "migratiedruk" staan, maar ook derdelanders betreft die ontscheept worden na reddings- en opsporingsoperaties, kan de solidariteit van andere lidstaten op twee manieren worden beperkt. In de eerste plaats kan de Commissie uiteindelijk slechts verlangen

¹ Adviesraad Internationale Vraagstukken, "Het Europese asielbeleid. Twee grote akkoorden om de impasse te doorbreken", 1 december 2020.

² De brieven en commentaren zijn [online](#) te vinden onder de benummering CM2008 t/m CM2014.

Commissie Meijers

permanente commissie van deskundigen in
internationaal vreemdelingen-, vluchtelingen-
en strafrecht

dat een lidstaat 50% van zijn *fair share* opneemt. Ten tweede kan solidariteit ook worden geboden in de vorm van operationele hulp en 'terugkeersponsoring'. De regeling voorziet in een uitgebreide procedure op EU-niveau, bestaande uit de uitwisseling van plannen en rapporten en samenkomsten in 'solidariteitsfora'. Hoewel de Commissie Meijers begrijpt dat de Commissie heeft gezocht naar een manier om de impasse in het debat over solidariteit te doorbreken, zullen de zuidelijke lidstaten slechts beperkt ontlast worden. Ook is de vraag of de solidariteit afdoende snel wordt gerealiseerd om overbevolkte opvangcentra en omvallende asielstelsels aan de buitengrenzen te voorkomen.

De Nederlandse regering heeft er terecht op gewezen dat, hoewel het mechanisme van alle lidstaten een betekenisvolle bijdrage verwacht, het onduidelijk is hoe dit in de praktijk kan worden gewaarborgd. De politieke realiteit is dat de komst van asielzoekers in veel lidstaten als ongewenst wordt gezien. Volgens de Commissie Meijers is de Europese Unie daarom gebaat bij een voorspelbaar mechanisme dat de verplichtingen van de lidstaten duidelijk maakt. Het is in dat licht onverstandig om op basis van een zeer flexibel mechanisme de lidstaten steeds de ruimte te bieden om te onderhandelen over hun precieze bijdrage. Dat werkt het ontstaan van politieke crises juist in de hand.

Een gemis in dit verband is ook dat niet wordt omschreven wanneer een lidstaat onder migratiedruk staat, maar dat een dergelijke vaststelling aan de Europese Commissie is op basis van een "holistische analyse". Gevreesd moet worden dat sommige lidstaten aan de buitengrenzen permanent onder migratiedruk verkeren en structureel ontlast moet worden. Bij gebreke daarvan blijft in wezen de *status quo* in stand, met inbegrip van niet-functionerende opvang en asielprocedures aan de buitengrenzen en het probleem van secundaire migratie. Het is ook in het Nederlands belang dat de lidstaten aan de buitengrenzen de aantallen aankunnen.

Grensprocedures

De Europese Commissie stelt in het herziene voorstel voor een Procedureverordening voor om de grensprocedure in combinatie met een versnelde asielprocedure verplicht te stellen voor asielzoekers vanaf 12 jaar uit landen waarvan een EU-breed inwilligingspercentage geldt van 20 procent of minder. In crisissituaties wordt deze variabele op 75 procent gesteld. Het Nederlandse kabinet wenst de verplichte grensprocedure uit te breiden naar *alle* irreguliere grensoverschrijdingen.

Hoewel de Commissie Meijers de politieke wens begrijpt om asielaanvragen met een kleine kans op toewijzing op een efficiënte manier te behandelen, verzet zij zich tegen de voorgestelde uitbreiding van grensprocedures.

De kern van het asielrecht is de zorgvuldige beoordeling van individuele asielaanvragen op basis van een individueel gehoor, individuele bewijsstukken en algemene landenrapportages. Deze individuele beoordelingen vergen, juist omdat bewijsvergaring vaak een hachelijke zaak is, tijd en aandacht en zijn noodzakelijk om internationale verplichtingen zoals neergelegd in het EVRM en Vluchtelingenverdrag na te komen. Het aan de grens ophouden van asielzoekers en het versnellen van hun asielprocedures tast om meerdere redenen de zorgvuldigheid van de procedure aan.

De gecontroleerde omgeving van de grensprocedure, die vaak zal neerkomen op detentie, belemmert toegang tot rechtsbijstand en sociale, medische en juridische hulpverlening. Asielzoekers zijn daardoor, mentaal en juridisch, minder goed in staat hun asielverzoek voor te bereiden. Het is relevant om te onderkennen dat ook asielzoekers uit veilige landen geregeld in aanmerking komen voor asiel, bijvoorbeeld als zij zijn gevlucht vanwege hun seksuele geaardheid, hun geloofsovertuiging of hun politieke activiteiten. Het op voorhand categoriseren van bepaalde nationaliteiten als kansarm leidt

Commissie Meijers

permanente commissie van deskundigen in
internationaal vreemdelingen-, vluchtelingen-
en strafrecht

tot een negatief vooroordeel over bepaalde asielzoekers en daarmee mogelijk tot een *self fulfilling prophecy*.³

De lange duur van de behandeling van asielaanvragen wordt in de praktijk veroorzaakt door een gebrek aan administratieve capaciteit, niet door een gebrek aan versnelde procedures. Het massaal inzetten van versnelde procedures aan de grens leidt ertoe dat nationale autoriteiten overbelast raken, dat versnelde beslissingen overhaast worden genomen om binnen termijnen te blijven, en dat niet-versnelde procedures nog meer vertraging oplopen. De invoering van de grensprocedure leidt dan ook tot een codificering en veralgemenisering van de huidige *hotspot* aanpak, waarvan op de Griekse eilanden is aangetoond dat deze niet werkbaar is. Bovendien is het nog maar de vraag in hoeverre voor lidstaten aan de buitengrenzen de grensprocedure een aantrekkelijke oplossing is.

Terugkeer en samenwerking met derde landen

Hoewel in het Pact weinig nieuwe wetgevende voorstellen worden gedaan op het gebied van terugkeer, loopt dit onderwerp als een rode draad door het Pact. De Commissie wil meer inzetten op terugkeer door het aanstellen van een Terugkeercoördinator bij de Commissie, een op terugkeer gerichte *Deputy Executive Director* bij Frontex en de samenwerking met derde landen. Daarnaast hoopt de Commissie met de inzet op grensprocedures en ‘terugkeersponsoring’ de effectiviteit van het terugkeerbeleid te vergroten. De Commissie Meijers begrijpt dat terugkeer een belangrijk element is voor een geloofwaardig asielbeleid, maar plaatst kanttekeningen bij de concrete voorstellen in het Pact.

De Europese Commissie lijkt te veronderstellen dat een terugkeerprocedure effectiever zal zijn aan de grens, omdat migranten dan al zijn gedetineerd. Het is echter de vraag of dit daadwerkelijk het geval zal zijn. Uit een recent onderzoek uitgevoerd voor het Europees Parlement blijkt dat de effectiviteit van grensprocedures op dit moment onduidelijk is en bovendien op gespannen voet staat met meerdere grondrechten.⁴ Voor de grensterugkeerprocedure geldt bovendien een maximale termijn van twaalf weken, waarna de detentie aan de grens moet worden beëindigd. Er is bovenal reflectie nodig over de vraag wat precies onder een effectief terugkeerbeleid wordt verstaan, en of de ambities van de Europese Commissie in dit opzicht wel realistisch zijn.⁵

De Commissie Meijers heeft ernstige bedenkingen bij het voorstel voor terugkeersponsoring. Hiermee kunnen lidstaten de verantwoordelijkheid overnemen voor de terugkeer van afgewezen asielzoekers, zowel door het bieden van operationele hulp als door het daadwerkelijk overnemen van migranten om hen vervolgens uit te zetten. Naar het oordeel van de Commissie Meijers leidt dit voorstel onherroepelijk tot heen en weer gesleep met mensen en vrijheidsbeperkende maatregelen, zonder dat daarbij hun daadwerkelijke terugkeer wordt gerealiseerd. De Commissie Meijers acht dit plan onverantwoordelijk en niet realistisch. Recent onderzoek toont aan dat dit voorstel juridisch onvoldoende is uitgedacht en niet de noodzakelijke mensenrechtelijke waarborgen bevat.⁶

³ Zie CM 2014 Comments on the amended proposal for an Asylum Procedures Regulation.

⁴ G. Cornelisse en M. Reneman, 13 november 2020, “Border procedures in the Member States: Legal Assessment, Brussels: European Parliament Research Service

⁵ De Europese Commissie formuleerde in 2018 de doelstelling om in 2020 een terugkeerpercentage van 70 procent te realiseren.

⁶ European Policy Centre, “EU Return Sponsorships: High Stakes, Low Gains?”, 19 januari 2021.

Commissie Meijers

permanente commissie van deskundigen in
internationaal vreemdelingen-, vluchtelingen-
en strafrecht

De roep om meer operationele samenwerking tussen lidstaten op het gebied van terugkeer, onder meer onder toezicht van Frontex, lijkt minder problematisch, maar ook hier ontbreekt een onderbouwing van de toegevoegde waarde van verdere Europeanisering van het terugkeerbeleid (subsidiariteit) en de praktische uitwerking daarvan. Dergelijke samenwerking, waaraan verschillende nationale en Europese autoriteiten gezamenlijk een bijdrage leveren, vraagt om een heldere bevoegdheidsafbakening, duidelijkheid over respectieve verantwoordelijkheden, als ook toezicht op het respect voor mensenrechten gedurende het hele terugkeerproces.

De Commissie Meijers begrijpt de noodzaak van samenwerking met derde landen. Echter, het is positief dat met het Pact niet verder inzet op een externalisering van asielprocedures. Bij de samenwerking met derde landen, met name ook op het gebied van terugkeer, moet wel worden gewaarschuwd voor een aantal risico's. Afspraken met derde landen worden vaak gesloten als informele overeenkomsten, waarop controle van nationale parlementen en het Europees parlement ontbreekt. De overeenkomsten maken Europa afhankelijk van de welwillendheid van derde landen en ontberen vaak mensenrechtelijke waarborgen.

Agentschappen

Het Pact gaat slechts zijdelings in op de rol van agentschappen. Dit is enerzijds te begrijpen nu Frontex, sinds 2016 het Europees Grens- en Kustwachtagentschap, reeds in 2019 een nieuw en uitgebreid mandaat kreeg. Een voorstel voor de omvorming van het Europees Asielondersteuningsbureau tot Europees Asielagentschap uit 2016 blijft in behandeling. Toch valt het gebrek aan aandacht voor de *governance* van migratie- en asiel te betreuren. Enerzijds omdat agentschappen een belangrijke rol kunnen spelen in de effectieve implementatie van Europees beleid door nationale autoriteiten, anderzijds omdat een dieper nadenken over de rol van agentschappen ontbreekt en de invulling van hun rol daarmee grotendeels in de praktijk vormt krijgt. In het licht van recente onthullingen ten aanzien van Frontex is het nodig kritisch te blijven kijken naar de overdracht van bevoegdheden aan agentschappen en de invulling die zij aan hun rol geven. Daarbij is het van groot belang dat het toezicht op deze agentschappen goed geregeld wordt.

Schengen

Hoewel de Europese Commissie in het Pact slechts kort aankondigt in het tweede kwartaal van 2021 met een Strategie aangaande de Schengenruimte te komen, kan de toekomst van Schengen niet losgezien worden van vooruitgang op het Asiel- en Migratiepact. De huidige controles op grond van COVID-19 komen bovenop de controles aan de binnengrenzen die zijn ingesteld in de vluchtelingencrisis van 2015 als antwoord op de situatie aan de buitengrenzen en "secondaire bewegingen". Dit is niet alleen onwenselijk vanuit sociaaleconomisch perspectief, het is ook in strijd met de bestaande regelgeving. Echter, bij het uitblijven van een functionerend Europees asielbeleid, zal de druk op het vrij reizen binnen het Schengengebied blijven bestaan.

Afsluitende opmerkingen

De Commissie Meijers begrijpt de vanuit politiek oogpunt pragmatische aanpak van de Europese Commissie ten aanzien van het migratie en asioldossier, maar maakt zich zorgen om de praktische haalbaarheid, als ook de mensenrechtelijke consequenties van sommige voorstellen.

Commissie Meijers

permanente commissie van deskundigen in
internationaal vreemdelingen-, vluchtelingen-
en strafrecht

De druk om tot overeenstemming te komen is groot en de Commissie Meijers onderschrijft de noodzaak van een doorbraak uit de politieke impasse. Naar haar mening moet er echter voor worden gewaakt dat er in dit streven niet een onwerkbaar systeem wordt opgetuigd dat noch voor lidstaten, noch voor asielzoekers de benodigde duidelijkheid geeft.

Ongeacht de uitkomst van de onderhandelingen over dit Pact, ligt het in de lijn der verwachting dat een diepgaande discussie over een solidaire verdeling van verantwoordelijkheid voor asielverzoeken nodig blijft. Een nieuwe naam voor wat in essentie het oude Dublinsysteem is, zal niet voldoende zijn. Daarnaast geldt dat structureler moet worden nagedacht over de *governance* en naleving van op Europees niveau gemaakte afspraken.