

# Dwang, verbod en grootse verwachtingen

## Over het falende Europese asielbeleid

Maarten den Heijer, Jorrit Rijkma & Thomas Spijkerboer<sup>1</sup>

April liet een spectaculaire daling zien van het aantal Syriërs dat in Nederland asiel vroeg: 101 tegen meer dan 5000 in oktober vorig jaar. Het lijkt erop dat de dichte grenzen in de Balkanlanden en het akkoord met Turkije over de terugname van asielzoekers de komst van Syrische vluchtelingen sterk hebben afgeremd. Is de vluchtelingen'crisis' opgelost? Allerminst: de deal met Turkije is kwetsbaar en bovendien juridisch kwestieus. Belangrijker is dat het Europese asielbeleid heeft aangetoond slecht te functioneren. Het is nu vooral zaak de gemeenschappelijke asielregels crisisbestendig te maken. Daarvoor lijkt echter de politieke steun te ontbreken.

### 1. Inleiding

De vluchtelingen'crisis' is in Europa eerst en vooral een beleidscrisis. De chaos in 2015 in Griekenland en de Balkan en de wanhopige reacties van Europese regeringen zijn direct terug te voeren op systeemfouten in het Europese asielbeleid. In par. 2 van dit artikel bespreken wij drie beleidsparadigma's waarop de gemeenschappelijke asielregels zijn gebouwd, en die in de praktijk niet blijken te werken. Binnen de EU, ten eerste, wordt de verdeling van asielzoekers georganiseerd vanuit het valse idee dat er een gelijk speelveld in de lidstaten is. Om die verdeling effectief te laten zijn is een systeem van dwang opgezet, wat leidt tot continu ontwijkingsgedrag van zowel asielzoekers als lidstaten. Twee, de nadruk die aan de buitengrenzen wordt gelegd op controle en afschrikking overschat het vermogen van grenzen, praktisch maar ook juridisch, om vluchtelingen tegen te houden. Drie, de reeks maatregelen die zijn getroffen om te voorkomen dat vluchtelingen Europa bereiken hebben niet geleid tot minder migratie maar tot meer mensensmokkel en dragen bovendien sterk bij aan de onmogelijkheid voor vluchtelingen om veiligheid en perspectief te vinden. Het onvermogen om tot een effectief beleid te komen moet bovendien verklaard worden uit de confederale organisatie van het asielbeleid, waarin de soevereiniteit van de lidstaten botst met gemeenschappelijke belangen van de Unie. Hierdoor worden de lidstaten feitelijk in staat gesteld het eigenbelang te laten prevaleren.

In par. 3 betogen wij dat de maatregelen die sinds 2015 zijn aangenomen en voorgesteld om de crisis te

bezweren – in het bijzonder de deal met Turkije en de onlangs voorgestelde aanpassing van het Dublinsysteem – deze systeemfouten slechts ten dele adresseren, en er in hoofdzaak op voortbouwen. Europa lijkt te verdeeld om tot de noodzakelijke fundamentele herbezinning van het asielbeleid te komen.

### 2. Weeffouten in het gemeenschappelijke asielbeleid

#### *Dwang binnen de EU*

Een hoofddoel van het gemeenschappelijke asielbeleid is het voorkomen van secundaire migratie van asielzoekers binnen de Unie. Die moet worden voorkomen door het creëren van een gelijk speelveld – of gelijke aantrekkelijkheid – in de lidstaten voor asielzoekers. Maar van een gelijk speelveld is geen sprake. Sterker nog: betwijfeld moet worden of de Unie wel bij machte is de relevante verschillen tussen lidstaten weg te nemen. De in de literatuur aangewezen belangrijkste pull-factoren voor asielzoekers, waaronder economisch klimaat, taal en bestaande migrantengemeenschappen zijn niet vatbaar voor beïnvloeding door de Unie.<sup>2</sup> En ook pogingen van de Unie om de spelregels voor asielzoekers te harmoniseren hebben slechts beperkt succes. Erkenningspercentages verschillen aanzienlijk. Hetzelfde geldt voor asielprocedures, opvangcondities en de rechtspositie verbonden aan de vluchtelingenstatus.<sup>3</sup>

De gebrekkige harmonisatie kent diverse oorzaken. In de eerste plaats werd volledige harmonisatie tot nog

toe niet beoogd. Hoewel de herziening van de asielrichtlijnen in 2011-2013 verdere gelijkstelling tot doel had (met name een uniforme status en een gemeenschappelijke procedure), bevatten zij nog steeds tal van facultatieve bepalingen. Ook blijven ze gebaseerd op het beginsel dat lidstaten van de normen mogen afwijken ten gunste van de asielzoeker of vluchteling. Dat verklaart waarom in Zweden Syriërs direct permanent verblijf krijgen en waarom in Zweden asielzoekers direct de arbeidsmarkt op mogen, terwijl dat in Duitsland pas na drie maanden mag, in Nederland na zes maanden en in Frankrijk na negen maanden.<sup>4</sup> In de tweede plaats vereist de vluchtelingenstatus (en subsidiaire beschermingsstatus) een behandeling gelijk aan onderdanen op terreinen als onderwijs, arbeid, sociale zekerheid en gezondheidszorg. Die terreinen onttrekken zich goedgevoel aan de bevoegdheid van de Unie, waardoor de vluchtelingenstatus simpelweg niet uniform kan worden gemaakt. In de derde plaats behoeven de Europese normen implementatie in nationaal recht. Dat leidt onvermijdelijk tot inmenging in nationale tradities en opvattingen, waaruit veel procedurele verschillen tussen lidstaten kunnen worden verklaard.<sup>5</sup>

In federale staten als de Verenigde Staten en Duitsland bestaan ook verschillen in de aantrekkings- en draagkracht van de deelstaten. Maar daar worden die verschillen als vertrekpunt van beleid genomen. De Duitse *Königsteiner Schlüssel* verdeelt vluchtelingen over de deelstaten naar rato van belastingopbrengsten en bevolkingsaantal.<sup>6</sup> In de Verenigde Staten worden binnenkomende vluchtelingen gematcht met lokale gemeenschappen, waarbij vooral wordt gelet op integratie- en economisch perspectief. In beide landen zijn vluchtelingen bovendien vrij in het gehele land werk te accepteren, wat de integratie en lastenspreiding beslist ten goede komt.

Het Dublinsysteem houdt geen rekening met verschillen in aantrekkelijkheid of het integratieperspectief van vluchtelingen. Afgezien van de aanwezigheid van familie in een bepaalde lidstaat, is Dublin gestoeld op de gedachte dat het er niet toe doet waar de asielzoeker terecht komt – de verdeling is voornamelijk gebaseerd op de lidstaat waar de Unie wordt binnengekomen, en de lidstaat waar de asielaanvraag wordt ingediend. Dit resul-

teert in een systeem waarin asielzoekers gedwongen worden zich te onderwerpen aan een asielprocedure in een lidstaat waar ze vaak niet willen zijn. Asielzoekers zullen dus proberen het systeem te frustreren: zich niet laten registreren, de vingertoppen afsnijden, onderduiken of zich onrechtmatig elders vestigen.<sup>7</sup> Dat is volstrekt begrijpelijk, omdat zij bijvoorbeeld in de ene lidstaat een tien of twintig keer zo grote kans hebben om asiel te krijgen dan in een andere. Uit diverse studies blijkt dat Dublin gewoon niet werkt. In 2014 werd in 4% van alle asielver-

## Het huidige systeem belooft lidstaten die zichzelf onaantrekkelijk maken – de zogeheten ‘race to the bottom’

zoeken in de EU het Dublin-systeem toegepast,<sup>8</sup> wat betekent dat het niet werd toegepast in het overgrote deel van de zaken waarin dat eigenlijk had gemoeten, omdat asielzoekers asiel vroegen in een andere lidstaat dan de eigenlijk verantwoordelijke lidstaat. En ook als Dublin wel wordt toegepast, is de implementatie uiterst gebrekkig. In 2013 werden zo'n 75 000 verzoeken tot overdracht gedaan, waarvan er 55 000 werden geaccepteerd, maar slechts 16 000 uitgevoerd (20%).<sup>9</sup> Tot nog toe worden oplossingen met name gezocht in de uitbreiding van op asielzoekers toe te passen dwangmiddelen, zoals het dwangmatig afnemen van vingerafdrukken en systematische detentie van Dublinclaimanten.<sup>10</sup>

Maar ook de lidstaten ondermijnen Dublin. Het huidige systeem belooft lidstaten die zichzelf onaantrekkelijk maken – de zogeheten ‘race to the bottom’. En lidstaten als Griekenland en Italië, die het stelsel terecht als oneerlijk beschouwen omdat zij simpelweg worden opgescheept met elke Syriër die voet op hun bodem zet, heb-

### Auteurs

1. Mr. M. den Heijer is universitair docent internationaal recht aan de Universiteit van Amsterdam. Dr. J.J. Rijpma is universitair hoofddocent Europees recht aan de Universiteit Leiden. Prof. mr. T.P. Spijkerboer is hoogleraar migratierecht aan de Vrije Universiteit Amsterdam. Dit artikel (en met name par. 2) is een vertaling en bewerking van een artikel van dezelfde auteurs, 'Coercion, Prohibition, and Great Expectations: The Continuing Failure of the Common European Asylum System' dat wordt gepubliceerd in de *Common Market Law Review*, jaargang 53, nr. 3.

### Noten

2. E. Neumayer, 'Bogus Refugees? The

Determinants of Asylum Migration to Western Europe', *International Studies Quarterly* 2005, 49, p. 389-409; E. Neumayer 'Asylum Destination Choice: What Makes some European Countries more Attractive than Others?', *European Union Politics*, 2004, 5(2), p. 155-180; K. Kuschminder, J. de Bresser & M. Siegel, 'Irreguliere migratiemogelijkheden naar Europa en de factoren die van invloed zijn op de bestemmingskeuze van migranten', WODC, Universiteit van Maastricht, 2015.

3. Zie voor cijfers onder meer A. Leerkes: 'How (un)restrictive are we? "Adjusted" and "expected" asylum recognition rates in Europe', WODC, Den Haag, 2015. In 2014 verschilden met name erkenningspercentages van Irakese en Afgaanse asielzoekers

in de lidstaten prominent (tussen de 13% en 94% voor de eerste en tussen de 20% en 95% voor de tweede groep): EASO Annual Report on the Situation of Asylum in the EU, 2014, p. 27.

4. European Parliament Research Service, 'Work and Social Welfare for Asylum-seekers and Refugees: Selected EU Member States', 2015.

5. Zie bijv. I. Staffans, *Evidence in European Asylum Procedures*, Leiden/Boston: Martinus Nijhoff 2012.

6. D. Thym, 'Ein "Königsteiner Schlüssel" für die EU-Flüchtlingspolitik', *Verfassungsblog* 11 oktober 2013, <http://verfassungsblog.de/koenigsteiner-schlüssel-fuer-eu-fluechtlingspolitik/>.

7. Zie bijv. Migreurop, 'European bor-

ders – Controls, detention and deportation, 2009/2010 Report', 2010, from [www.migreurop.org/IMG/pdf/rapport-migreurop-2010-en\\_-2-121110.pdf](http://www.migreurop.org/IMG/pdf/rapport-migreurop-2010-en_-2-121110.pdf).

8. European Asylum Support Office: *Annual report on the situation of Asylum in the European Union 2014*, juli 2015, p. 34.

9. Fratzke, 'Not adding up: The fading promise of Europe's Dublin System', maart 2015, p. 11, [www.migrationpolicy.org/research/not-adding-fading-promise-europes-dublin-system](http://www.migrationpolicy.org/research/not-adding-fading-promise-europes-dublin-system).

10. Zie Commission Staff Working Document on Implementation of the Eurodac Regulation as regards the obligation to take fingerprints, SWD(2015) 150 final, 27 mei 2015.



De Grieks-Macedonische grens bij Idomeni, 12 april 2016 © REUTERS/Alexandros Avramidis

ben geen belang bij registratie of ordentelijke opvang. Liever organiseert Griekenland bussen naar Macedonië, of vertelt Italië asielzoekers om over drie dagen terug te komen voor registratie.<sup>11</sup> In 2014 werd naar schatting slechts de helft van de in Italië aangekomen asielzoekers geregistreerd.<sup>12</sup>

Bovendien: het systeem zelf institutionaliseert *free rider*-gedrag. Denemarken, bijvoorbeeld, doet mee met Schengen en Dublin, maar niet met de asielrichtlijnen en is zodoende in staat de eigen asielnormen te verlagen tot onder de Europese standaard (waaronder het halveren van sociale uitkeringen aan vluchtelingen), deelt niet in de relocatieafspraken met Griekenland, Italië en Turkije, maar geniet wel alle voordelen van Schengen en heeft een ratio in- en uitgaande Dublinverzoeken van 1:3.<sup>13</sup> De oostelijke lidstaten, en dat geldt in mindere mate ook voor landen als Frankrijk, Spanje en Portugal, zijn intussen gewend geraakt aan een beperkte instroom en beroepen zich nu, niet zonder succes, op een historisch gegroeid recht om niet in de last te hoeven delen. Wat verder niet helpt, is dat de mobiliteit van erkende vluchtelingen in de EU beperkt is. Er bestaat geen vrij verkeer voor toegelaten vluchtelingen. Een voorwaardelijk recht om in een andere lidstaat werk te aanvaarden ontstaat eerst na vijf jaar rechtmatig verblijf.<sup>14</sup> Het maakt dus nogal wat uit, zowel voor de asielzoeker als voor de lidstaat, welke lidstaat verantwoordelijk is.

### Grenzen aan grensbewaking

Het antwoord op de vluchtelingen'crisis' wordt vaak gezocht in grensbewaking. Dit blijkt onder meer uit de druk die gezet wordt op Griekenland om zijn grenzen

beter te bewaken, het herinvoeren van grenscontroles aan de binnengrenzen en het 'sluiten' van de Balkanroute.<sup>15</sup> Lidstaten blijven zelf verantwoordelijk voor hun deel van de buitengrens. Het is dan ook een gemeenplaats dat de buitengrens zo sterk is als zijn zwakste schakel. Bovendien zijn het vaak de zwakste schouders (Griekenland), die de zwaarste last moeten dragen.

De problemen van het GEAS zijn ook zichtbaar in het beheer van de buitengrenzen, dat te kampen heeft met vergelijkbaar *free-rider*-gedrag. Europese solidariteit is beperkt gebleven tot financiële bijdrages en operationele ondersteuning onder de coördinatie van Frontex.<sup>16</sup> Lidstaten aan de buitengrenzen hebben er weinig belang bij hun buitengrenzen te versterken, nu dit hen onder het Dublinsysteem verantwoordelijk maakt voor asielaanvragen en onder de terugkeerrichtlijn voor de uitzetting van irreguliere migranten.<sup>17</sup> Dit werd pijnlijk duidelijk in 2011 toen Italië en Frankrijk met elkaar botsten omdat premier Berlusconi de Tunesiërs die na de Arabische Lente de oversteek naar Europa hadden gewaagd geen strobreed in de weg legde om door te reizen. Dit leidde uiteindelijk tot de invoering van artikel 26 van de Schengengrenscodex, dat in geval van uitzonderlijke omstandigheden het opnieuw invoeren van controles aan de binnengrenzen voor een periode van maar liefst twee jaar toestaat.<sup>18</sup>

Idealiter vullen het Europese systeem voor het beheer van de buitengrenzen en het Europese asiel- en migratiebeleid elkaar aan. Maar in de praktijk worden oplossingen eerder gezocht in beter beheer van de buitengrenzen dan in versterking van bijvoorbeeld asielprocedures of opvang. De eenzijdige focus op grensbewaking is problematisch om drie redenen. Ten eerste overschat het

de mogelijkheid om door middel van grensbewaking illegale binnenkomst en doorreis effectief te voorkomen. Het leidt in het beste geval tot een verschuiving van vluchtelingenstromen. Het hermetisch afsluiten van de grens kan enkel in dictaturen en kost geld. Daarbij gaat het niet enkel om de kosten van grensbewaking en *state-of-the-art* surveillance-apparatuur, maar ook de economische schade die het gevolg is van de afname in grensverkeer.<sup>19</sup>

Ten tweede verergert een strengere bewaking van de buitengrenzen de humanitaire crisis die zich daar afspeelt. De verplaatsing van vluchtelingenstromen naar moeilijker en gevaarlijker routes, kost mensenlevens en

## De inzet van grensbewaking tegen vluchtelingen veronderstelt een gezond functionerend asielbeleid – en kan daarvoor geen vervanging zijn

vergroot de afhankelijkheid van mensensmokkelaars.<sup>20</sup> Het leidt tevens tot een soort niemandsland aan de grenzen van Europa voor hen die noch doorreizen, noch terugkeren naar hun land van herkomst – in Calais, Idomeni en andere plaatsen. Zelfs indien deze mensen niet voor internationale bescherming in aanmerking komen hebben ook zij het recht om niet onder mensonwaardige omstandigheden te hoeven bivakkeren.

Ten slotte vormen grenscontroles niet alleen praktisch, maar ook juridisch, geen oplossing voor een vluchtelingenprobleem. Het internationaalrechtelijk verbod van

*refoulement*, ofwel de verplichting iemand niet naar een land terug te sturen waar zij te vrezen heeft voor lijf en leden, geldt zowel aan de grens, als op volle zee.<sup>21</sup> De EU definitierichtlijn voorziet in een recht op asiel wanneer de daarin neergelegde voorwaarden zijn vervuld.<sup>22</sup> De procedurerichtlijn maakt duidelijk dat een asielverzoek ook aan de grens in behandeling genomen dient te worden.<sup>23</sup> Lidstaten mogen weliswaar gebruik maken van de concepten van 'eerste land van asiel' en 'veilig derde land' om een asielverzoek niet-ontvankelijk te verklaren, maar dit mag niet resulteren in het ongezien terugsturen van asielzoekers. Dit is ook bevestigd door het Hof voor de Rechten van de Mens in Straatsburg, dat een individuele beoordeling vereist ingevolge het verbod op collectieve uitzetting.<sup>24</sup>

De eerbiediging van deze rechten verklaart bijvoorbeeld de moeizame implementatie van de overeenkomst met Turkije.<sup>25</sup> Deze kan enkel doorgang vinden indien er in Griekenland in een functionerende asielprocedure wordt voorzien en Turkije voldoet aan de voorwaarden voor aanmerking als veilig derde land.<sup>26</sup> De inzet van grensbewaking tegen vluchtelingen veronderstelt een gezond functionerend asielbeleid – en kan daarvoor geen vervanging zijn.

### Verbod buiten het Europese grondgebied

De externe dimensie van het Europese asielbeleid is gebaseerd op het verbod voor vluchtelingen en asielzoekers om te reizen. Door de harmonisatie van het visumbeleid van Europese landen sinds 1990<sup>27</sup> is het voor de onderdanen van alle vluchtelingen producerende landen onmogelijk om vrij naar Europa te reizen, en visumaanvragen zullen worden afgewezen wegens vestigingsgevaar. Tegelijkertijd werd de technische kwaliteit van reisdocumenten drastisch verbeterd, en werden vervoersmaatschappijen gedwongen om reeds voor vertrek te controleren of mensen de vereiste paspoorten en visa hebben.<sup>28</sup> Dit geharmoniseerde, en door de luchtvaartmaatschappijen feitelijk gehandhaafde, visumbeleid sloot één vluchtroute naar Europa af. Vanaf de jaren negentig harmoniseerden Europese landen daarnaast ook hun beleid over veilige derde landen, dat zijn oorsprong had in Nederlands en Duits asielbeleid in de jaren

11. Zie Guild et al., 'Enhancing the CEAS and alternatives to Dublin', Study for the LIBE Committee, juli 2015, [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).

12. Idem, p. 55.

13. Eurostat, *Asylum applicants and first instance decisions on asylum applications* 2012, nr. 5/2013.

14. Art. 14 e.v. Richtlijn 2003/109/EG als aangepast door Richtlijn 2011/51/EU.

15. Raadsdocument 5877/2/16, 11 februari 2016.

16. Zie Verordeningen 515/2014 en 2007/2004.

17. Richtlijn 2008/115/EG.

18. Verordening 562/2006. Art. 26 vormt de basis voor het Commissievoorstel van 4 mei 2016 tot verlenging van de controles

aan de binnengrenzen van een zestiende lidstaat (COM(2016) 275 def.).

19. Zie bijv. het recente rapport over de kosten van een einde aan de Schengenruimte: Bertelsmann Stiftung; [www.bertelsmann-stiftung.de/fileadmin/files/BSt/Publikationen/GrauePublikationen/NW\\_Departure\\_from\\_Schengen.pdf](http://www.bertelsmann-stiftung.de/fileadmin/files/BSt/Publikationen/GrauePublikationen/NW_Departure_from_Schengen.pdf), laatst bezocht 17 mei 2016.

20. Zie i.a. T. Last & T. Spijkerboer, 'Tracking Deaths in the Mediterranean', in: T. Brian & F. Laczko (red.), *Fatal Journeys. Tracking Lives Lost During Migration*, Geneva: International Organisation for Migration, 2014, p. 85-106.

21. Art. 33 Vluchtelingenverdrag. Zie ook EHRM 23 februari 2012, 27765/09 (*Hirsi Jamaa e.a. vs. Italië*).

22. Art. 3 lid 1 Richtlijn 2013/32/EU.

23. Art. 35, 38 en 39 Richtlijn 2013/32/EU.

24. EHRM 23 februari 2012, 27765/09 (*Hirsi Jamaa e.a. vs. Italië*); 3 juli 2014, 13255/07 (*Georgia vs. Rusland (I)*); EHRM 21 oktober 2014, 16643/09 (*Sharifi e.a. vs. Italië en Griekenland*); EHRM 1 september 2015, 16483/12 (*Khlaifia e.a. vs. Italië*).

25. EU-Turkey Statement, 18 maart 2016 (Persbericht Europese Raad 144/16).

26. Europese Commissie, Mededeling: Nieuwe Praktische Stappen in de Samenwerking EU-Turkije op het gebied van Migratie, Brussel: COM(2016) 166 def., 16 maart 2016.

27. Thans Verordening 539/2001. Zie over de ontwikkeling S. Mau et al.: 'The Global Mobility Divide. How Visa Policies Have Evolved over Time', *Journal of Ethnic and Migration Studies* 41, 2015, p. 1192-1213.

28. Art. 26 van de Schengen Uitvoeringsovereenkomst verplicht Europese landen

om vervoerders (zoals luchtvaartmaatschappijen) te laten verzekeren dat passagiers in het bezit zijn van de voor binnenkomst in de EU vereiste reisdocumenten, en om boetes op te leggen in gevallen waarin zij dat niet doen. Art. 4 Richtlijn 2001/51 bepaalt dat de minimumboete niet minder dan € 3000, en niet meer dan € 5000 zal zijn. Zie uitgebreid T. Rodenhäuser: 'Another Brick in the Wall: Carrier Sanctions and the Privatization of Immigration Control', *International Journal of Refugee Law* 26, 2014, p. 223-247, en S. Scholten: *The privatisation of immigration control through carrier sanctions. The role of private transport companies in Dutch and British immigration control*. Leiden: Brill Nijhoff 2015.

zeventig.<sup>29</sup> De dragende gedachte van het derde landen-beleid is dat asielzoekers zonder inhoudelijke beoordeling van hun zaak worden teruggestuurd naar een land waar ze doorheen zijn gereisd, zodat het zinloos wordt om naar Europa te komen en zij in de regio van het land van herkomst zullen blijven. Een geharmoniseerde versie van het veilige derde landen-beleid is neergelegd in de artikelen 25, 28 en 39 van Richtlijn 2013/32. Nog los van de juridische hobbels die bij de toepassing van dit beginsel genomen moeten worden (met name de individuele beroepsmogelijkheid) is toepassing van dit beginsel op een schaal van enige betekenis in de afgelopen 40 jaar afgeketst op openlijke of verholten recalcitrantie van de betrokken derde landen, die niet inzien waarom zij de vluchtelingen zouden moeten opvangen waar Europa geen zin in heeft, terwijl ze er zelf vaak veel meer huisvesten. Een uitzondering hierop is de samenwerking tussen Spanje en zijn buurlanden in Noord- en West-Afrika. In het vorige decennium leidde een samenstel van beleidsmaatregelen tot sterke afname van irreguliere migratie over zee naar Spanje (en waarschijnlijk tot een navenante toename van het aantal migranten in Italië).<sup>30</sup>

Daarenboven proberen Europese landen hun buurlanden zo ver te krijgen dat die doorreis naar Europa voorkomen – deels door die landen visumverplichtingen te laten invoeren voor herkomstlanden van vluchtelingen. Zo werkte Italië tot 2011 samen met Libië; het succes van dat beleid was afhankelijk van de onderhandelingsstactiek die het regime op dat moment volgde.<sup>31</sup> Een goed voorbeeld is de proliferatie van visumverplichtingen voor Syriërs sinds 2011 (zie kaartjes). Dit maakte de route via Noord-Afrika-Italië minder aantrekkelijk en droeg bij aan verlegging van de route naar Turkije-Griekenland.



Visumvereisten voor Syriërs 2010 (bron: Mau et al. 2015)



Visumvereisten voor Syriërs 2016 (bron: IATA, [www.timaticweb2.com/home](http://www.timaticweb2.com/home))

Dat de EU dit stimuleert blijkt heel expliciet uit beleidsdocumenten. Zo constateerde de Europese Commissie in de voortgangsrapportage van 4 mei 2016 over de visumliberalisatie voor Turkije, dat Turkije thans nauwlettend in de gaten houdt wat de gevolgen zijn van zijn eigen visumvrijstellingen voor ‘irreguliere migratie via Turkije naar de EU’. Daarbij wordt met name gewezen op het feit dat Turkije voor Irak en Syrië ‘effectievere visumverplichtingen’ heeft opgelegd. Ook wordt instemmend geconstateerd dat Turkije nu ook transitvisa eist van onderdanen van onder meer Afghanistan, Eritrea en Somalië.<sup>32</sup>

## Dat zou betekenen dat de toename van het aantal gesmokkelde vluchtelingen is aangewakkerd door het Europese beleid, terwijl dat beleid als doel had mensensmokkel en migratie te bestrijden

Voor zover het de EU lukt om derde landen er van te overtuigen dat ze vluchtelingen moeten tegenhouden, leidt dit er toe dat de buurlanden van de landen van herkomst hun grenzen ook sluiten.<sup>33</sup>

Het eind van het lied is dat private en publieke derden (namelijk vervoerders en derde landen) er toe gebracht worden te voorkomen dat vluchtelingen het grondgebied van de EU kunnen bereiken. Tegelijkertijd stelt de internationale gemeenschap de landen in de regio niet in staat om vluchtelingen naar behoren op te vangen. Sinds het begin van het conflict in Syrië heeft de helft van de bevolking zich genoodzaakt gezien te vluchten: 7,5 miljoen binnen Syrië, 4,8 miljoen daarbuiten. In Turkije is zo’n 3% van de bevolking geregistreerd Syrisch vluchteling, in Jordanië 8% en in Libanon 17%.<sup>34</sup> Omdat registratie problematisch is of zelfs is gestopt zijn de werkelijke aantallen aanzienlijk hoger. De VN meldt dat voor 2015 slechts 56% van de vereiste fondsen beschikbaar kwamen.<sup>35</sup> Hervestiging van Syrische vluchtelingen in andere delen van de wereld vindt mondjesmaat plaats. Sinds het begin van het conflict werd 4% van de Syrische vluchtelingen buiten Syrië, en als ook de binnenlandse vluchtelingen worden meegeteld 2% hervestigd.<sup>36</sup>

Syrische vluchtelingen werden dus klem gezet en goeddeels aan hun lot overgelaten. Het is aannemelijk dat dit heeft geleid tot een levendige markt voor mensensmokkel. Hoewel goede data om dit hard te maken voorsnog ontbreken, lijkt de sterk gestegen vraag van Syrische vluchtelingen eerst te hebben geleid tot een navenante stijging van de prijzen, en daarmee van de



Gered door een Frontex patrouilleschip, Lesbos, 22 maart 2016 © REUTERS/Alkis Konstantinidis

winstmarges van smokkelaars. Zoals op elke markt leiden hoge winsten tot meer aanbieders. Daardoor daalden de prijzen weer behoorlijk. De prijzen keerden naar het oude niveau (of zelfs daar onder), maar het volume aan mensensmokkel was enorm uitgebreid. Dit kan verklaren waarom niet alleen het aantal Syrische vluchtelingen, maar ook het aantal Eritreërs, Afghanen, Irakezen en andere nationaliteiten zo sterk toenam. Deze aannames passen het best bij de beschikbare cijfers en bij de berichten uit het veld. Dat zou betekenen dat de toename van het aantal gesmokkelde vluchtelingen is aangewakkerd door het Europese beleid, terwijl dat beleid als doel had mensensmokkel en migratie te bestrijden.

### Omslachtig bestuur

Een vierde element dat de gebeurtenissen in 2015 mede helpt verklaren is de wijze waarop de samenwerking in de EU op het terrein van grenscontrole en asiel is georganiseerd. Wij noemen dat voor het gemak confederaal, en bedoelen daarmee dat er wel gedeelde normen en beginselen zijn, maar dat de uitvoering volledig in handen is van de lidstaten. Schengen en het aanpalende beleid zijn gebaseerd op wederzijdse erkenning en minimumharmonisatie. Er is geen gemeenschappelijke asielwetboek, asielprocedures zijn nationaal belegd en de EU heeft geen enkele beslisbevoegdheid of operationele capaciteit. Deze vorm van samenwerking is kwetsbaar, niet alleen omdat

29. H. Battjes, E. Brouwer, L. Slingenbergh & T. Spijkerboer: *The Crisis of European Refugee Law. Lessons from Lake Success*, preadvies Christen Juristen Vereniging, 2016, <http://christenjuristen.nl/wp-content/uploads/2016/05/H.-Battjes-E.-Brouwer-L.-Slingenbergh-T.-Spijkerboer-The-Crisis-of-European-Refugee-Law.pdf>; R. Marx: *Asylrecht. Band 2: Rechtsprechungssammlung mit Erläuterungen*, Baden-Baden: Nomos 1991, p. 163-1200; K. Zwaan, *Veilig derde land. De exceptie van het veilig derde land in het Nederlandse asielrecht* (diss. Nijmegen), 2003, p. 87-108, 199-215; J. C. Hathaway, *The Rights of Refugees under International Law*, Cambridge: Cambridge University Press 2005, p. 293-296, 323-

333; G.S. Goodwin-Gill & J. McAdam, *The Refugee in International Law*, 3e ed., Oxford: Oxford University Press 2007, p. 391-407.

30. D. Godenau: 'An Institutional Approach to Bordering in Islands: The Canary Islands on the African-European Migration Routes', *Island Studies Journal* 7, 2012, p. 3-18; D. Godenau: 'Irregular Maritime Migration in the Canary Islands: Externalisation and Communitarisation in the Social Construction of Borders', *Journal of Immigrant and Refugee Studies* 12, 2014, p. 123-142; A. López-Sala: 'Exploring Dissuasion as a (Geo) Political Instrument in Irregular Migration Control at the Southern Spanish Maritime Border', *Geopolitics* 20, 2015, p. 513-534.

31. Onder meer E. Paoletti & F. Pastore: *Sharing the dirty job on the southern front? Italian-Libyan relations on migration and their impact on the European Union*, Working Paper 29, International Migration Institute, Oxford: University of Oxford 2010.

32. COM(2016)278 final, 2016, p. 5-6.

33. O.a. 'Lebanon has just done the unthinkable', Al Jazeera 6 January 2015, <http://www.aljazeera.com/indepth/opinion/2015/01/lebanon-just-done-unthinkable-201516114349914185.html>, laatst bezocht 23 februari 2016; op 18 januari 2016 berichtte de *Financial Times* dat 16 000 Syriërs gestrand waren in de woestijn aan de Jordaanse grens; Amnesty Inter-

national: Injured Syrians fleeing Aleppo onslaught among thousands denied entry to Turkey, 19 februari 2016, [www.amnesty.org/en/latest/news/2016/02/injured-syrians-fleeing-aleppo-onslaught-among-thousands-denied-entry-to-turkey/](http://www.amnesty.org/en/latest/news/2016/02/injured-syrians-fleeing-aleppo-onslaught-among-thousands-denied-entry-to-turkey/), laatst bezocht 23 februari 2016.

34. Zie nader <http://data.unhcr.org/syrian-refugees/regional.php>.

35. <https://fts.unocha.org/pageloader.aspx?page=special-syriancrisis&year=2015>, laatst bezocht 23 februari 2016.

36. [www.unhcr.org/52b2febafc5.html](http://www.unhcr.org/52b2febafc5.html), laatst bezocht 23 februari 2016.



Vluchtelingen en migranten herdenken voor het station van Boedapest 71 vluchtelingen die dood in een achtergelaten vrachtwagen zijn gevonden bij de Oostenrijk-Hongaarse grens, 28 augustus 2015 © REUTERS/Laszlo Balogh

het tot aanzienlijke verschillen in de uitvoering leidt, maar ook omdat effectief beleid afhankelijk is van een voortdurende wil tot samenwerking. In politicologische literatuur wordt erop gewezen dat confederaal bestuur slechts effectief kan zijn indien de onderdelen van de confederatie zich daadwerkelijk identificeren met de gemeenschappelijke regering en hun taak om de gedeelde waarden na te streven, serieus nemen.<sup>37</sup> Maar op het terrein van asiel lijken nationale belangen nu juist niet synchroon te lopen met die van de Unie.

De huidige crisis toont genoegzaam aan dat de samenwerking faalt. Het gebrek aan bereidheid onder lidstaten tot samenwerking en hun soms zelfs openlijke verzet, verklaren waarom er te weinig asielexperts en grenswachters ter beschikking werden gesteld om de hotspots tot succes te maken,<sup>38</sup> verklaren waarom er nauwelijks vanuit de Unie georganiseerde hulp op gang kwam om bijstand te verlenen aan asielzoekers in de Balkan,<sup>39</sup> verklaren waarom de UNHCR en niet de Unie de opvang regelt op de Griekse eilanden,<sup>40</sup> en verklaren waarom de NAVO en niet de Europese Unie, de grenzen in de Egeïsche Zee bewaakt.<sup>41</sup> De EU heeft, anders dan UNHCR en de NAVO, geen commandostructuur en geen operationele capaciteit.

### 3. De hervormingsagenda

De in mei 2015 door de Europese Commissie uitgebrachte Europese Agenda voor Migratie lijkt op onderdelen bovenstaande probleemanalyse te delen.<sup>42</sup> Zo worden de problemen die volgen uit de aanhoudende versnippering van het asielstelsel benoemd, wordt opgemerkt dat het huidige

ge systeem fundamenteel oneerlijk is en wordt onderschreven dat het lot van vluchtelingen niet in de handen mag liggen van mensensmokkelaars. Een scala aan initiatieven werd het afgelopen jaar gepresenteerd, met als hoogtepunten de hervestiging van asielzoekers vanuit hotspots in Griekenland en Italië, een voorstel voor een gemeenschappelijke grens- en kustwacht (een Frontex+), een voorstel voor een gemeenschappelijke lijst veilige landen van herkomst, het akkoord met Turkije, en vorige maand verschenen voorstellen voor uitbreiding van de bevoegdheden van het Europees Asielagentschap en de herziening van de Dublin- en Eurodacverordeningen. In het vooruitzicht gesteld zijn voorstellen voor omvorming van de definitierichtlijn en procedurerichtlijn tot verordeningen die geen beleidsvrijheid meer laten. Wij bezien hieronder, enigszins schetsmatig, in hoeverre de initiatieven de hierboven vastgestelde weeffouten adresseren.

#### *Hervorming van Dublin*

Hoewel in april de optie nog op tafel lag van een verdeelsleutel op basis van bevolkingsomvang, welvaart en dergelijke, heeft de Commissie na een consultatie onder de lidstaten – en kennelijk de knopen tellend – op 4 mei voorgesteld om Dublin in stand te laten, maar met een veiligheidsventiel.<sup>43</sup> Dat ventiel houdt in dat op basis van bevolkingsomvang en nationaal inkomen een fictieve verdeling wordt vastgesteld van de jaarlijkse instroom over de lidstaten. Indien een lidstaat een instroom heeft die meer bedraagt dan 150% van deze referentiesleutel zullen alle boventallige asielzoekers worden herverdeeld. Lidstaten die niet aan de correctieve allocatie meewerken

moeten een 'solidariteitsbijdrage' (boete) van € 250 000 per asielzoeker betalen aan de lidstaat waarvan de asielzoeker niet wordt overgenomen. Dat is een onwaarschijnlijk hoog bedrag.

Het nieuwe Dublinsysteem moet voorts de EU-Turkije deal en mogelijke soortgelijke afspraken in de toekomst (met bijvoorbeeld Libië) incorporeren. Daartoe wordt bepaald dat voordat wordt gezien welke lidstaat verantwoordelijk is, éérst moet worden gekeken of verzoeker afkomstig is uit een veilig land van oorsprong of veilig derde land.<sup>44</sup> Een van de gevolgen daarvan is dat niet langer wordt gezien of de asielzoeker kan worden herenigd met in een andere lidstaat verblijvende gezinsleden. Het is de vraag of dat niet botst met het recht op gezinsleven.

Meest opvallend is de proliferatie van dwangmiddelen in het voorstel om frustratie van Dublin tegen te gaan. Asielzoekers die niet in de verantwoordelijke lidstaat blijven verliezen het recht op alle opvangvoorzieningen (gezondheidszorg, onderwijs, bijstand, huisvesting) met uitzondering van medisch noodzakelijke zorg.<sup>45</sup> Asielzoekers die zich niet laten registreren in de lidstaat van eerste aankomst moeten worden doorverwezen naar de versnelde procedure en hun rechtsmiddelen worden beknot.<sup>46</sup> Niet langer kan opgekomen worden tegen elk overdrachtsbesluit; beroepen moeten zien op stelselmatige gebreken in het asielsysteem van de ontvangende lidstaat of op de aanwezigheid van gezinsleden. Beroepen moeten bovendien binnen zeven dagen worden ingesteld.<sup>47</sup> Ook lidstaten worden in het keurslijf van Dublin gedwongen. Zij mogen niet langer (zoals Duitsland massaal deed) uit humanitaire of praktische overwegingen besluiten gewoon maar zelf de aanvraag te behandelen. Afwijken van de criteria mag alleen met het oog op het samenbrengen van familieleden die niet onder de reikwijdte van de verordening vallen.<sup>48</sup> Voornamelijk consequenties, tot slot, heeft het voorstel dat het verstrijken van termijnen voor het indienen van een overdrachtsverzoek of effectivering van de overdracht de verantwoordelijkheid niet doet omslaan naar de lidstaat waar de asielzoeker is.<sup>49</sup> Dat moet voorkomen dat asielzoekers door ontduiking hun overdracht saboteren.

Dit is een ongekende verharding. Kortweg wordt asielzoekers die zich niet aan de regels houden elke mogelijkheid ontnomen om elders hun aanvraag behandeld te krijgen en worden ze gedwongen om het zelf maar uit te zoeken – en wel op straat. Het zal leiden tot meer illegaliteit, meer marginalisering en een nog minder ademend systeem. Nog sterkere maakbaarheidspretenties, en niet de ineffectiviteit van Dublin, worden door de Commissie

## Nog sterkere maakbaarheidspretenties, en niet de ineffectiviteit van Dublin, worden door de Commissie tot uitgangspunt genomen, ten koste van de asielzoeker

tot uitgangspunt genomen, ten koste van de asielzoeker. Daar komt bij dat de Europese Commissie heeft aangekondigd om in de nieuwe asielverordeningen bepalingen op te nemen die het mogelijk maken om het ontwijken van registratie of verblijf in een niet-verantwoordelijke lidstaat als bezwarend element mee te wegen in de beoordeling van de geloofwaardigheid van het asielrelaas.<sup>50</sup>

### **Meer bevoegdheden naar Brussel**

De Europese Commissie ziet wel iets in het overhevelen van de asielpprocedure naar EU-niveau, waarbij het EU-asielagentschap de beslissingen in eerste aanleg neemt en er een EU-beroepsgang wordt ingericht.<sup>51</sup> Wij delen evenwel haar inschatting dat een dergelijke grootscheepse hervorming geen soelaas voor de korte termijn zal bieden, nog daargelaten dat dit voorstel voor een boel lidstaten werkelijk een brug te ver zal zijn. In plaats daarvan stelt de Europese Commissie op twee manieren voor om toch bevoegdheden over te dragen aan Brussel: middels een (beperkte) uitbreiding van het mandaat van de grens- en asielagentschappen (zonder hen beslisbevoegdheid te geven) en middels de omvorming van twee asielrichtlijnen tot verordeningen.

Het thans bestaande Frontex en het Europees Asielondersteuningsbureau zouden moeten worden omgevormd tot respectievelijk het Europese grens- en kustwachtagentschap en het Asielagentschap van de Europese Unie. De naamsveranderingen 'reflecteren het voorgestelde bredere mandaat van de agentschappen'.<sup>52</sup> Concreet gaat het om zaken als het uitbouwen van de expertise van beide agentschappen en een nog snellere inzet van de zogeheten asielsteuningsploegen en grens- en kustwachtteams. Het meest vernieuwend is het voorgestelde monitoring- en interventiemechanisme. De agentschappen

37. F.K. Lister, *The European Union, the United Nations and the Revival of Confederal Governance*, London: Greenwood Press 1996, p. 26 e.v.; W. Wallace, 'Europe as a Confederation: the Community and the Nation-State', *Journal of Common Market Studies*, 1982, p. 61.  
38. [http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/european-agenda-migration/press-material/docs/state\\_of\\_](http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/european-agenda-migration/press-material/docs/state_of_)

[play\\_-\\_hotspots\\_en.pdf](#), laatst bezocht 9 maart 2016.  
39. [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-15-6134\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-6134_en.htm), laatst bezocht 9 maart 2016.  
40. [www.unhcr.org/563ccbb86.html](http://www.unhcr.org/563ccbb86.html); <http://www.unhcr.org/563b4c186.html>, laatst bezocht 9 maart 2016.  
41. [www.nato.int/cps/en/natohq/opinions\\_127972.htm](http://www.nato.int/cps/en/natohq/opinions_127972.htm), laatst bezocht 9 maart

2016.  
42. COM(2015) 240 final.  
43. COM(2016) 270 final.  
44. COM(2016) 270 final, art. 3(3).  
45. COM(2016) 270 final, art. 4(3).  
46. COM(2016) 270 final, art. 4(1).  
47. COM(2016) 270 final, art. 28(4).  
48. COM(2016) 270 final, art. 19.  
49. Art. 19 uit de huidige verordening wordt blijkens het voorstel geschrapt, en

ook overigens worden bepalingen die verantwoordelijkheid doen verschuiven of beëindigen doorgehaald.  
50. COM(2016) 197 final, p. 11.  
51. COM(2016) 197 final, p. 9.  
52. COM(2015) 671 final, p. 9; COM(2016) 271 final, p. 6.



moeten het grensbewakings- en asielbeleid in de lidstaten in de gaten houden en in geval van structurele problemen in een lidstaat wordt de Europese Commissie bevoegd gemaakt om lidstaten te dwingen assistentie van de agentschappen te accepteren.<sup>53</sup> De verantwoordelijkheid voor de grensbewaking en het asielbeleid blijft dus bij de lidstaten en de agentschappen vormen het vehikel waardoor eventuele steun van andere lidstaten wordt geoperationaliseerd – in geval van nood mag de lidstaat die steun zelfs niet weigeren.

Het blijft zo wel schipperen. In de eerste plaats adresseren de voorstellen niet het probleem dat lidstaten mogelijk geen belang zien in samenwerking en dus die hulp helemaal niet zien zitten. Ook als de hulp wordt afgedwongen zal de effectiviteit ervan toch wel gediend zijn met enige wil tot samenwerking. Twee, de effectiviteit van de hulp is evenzeer afhankelijk van de aanwezige infrastructuur in de gastlidstaat. Er kan wel een leger grenswachters en beslisambtenaren naar Griekenland worden gestuurd, maar dat heeft weinig zin als op zee opgepikte migranten bijvoorbeeld nergens kunnen worden opgevangen of niet in een asielprocedure kunnen worden opgenomen omdat er geen rechters met verstand van asielrecht voorhanden zijn. En drie, de agentschappen functioneren goeddeels als doorgeefluik, waarbij de werkelijke assistentie, in de vorm van bijvoorbeeld boten, tenten, bussen, experts, tolken en grenswachters uit de lidstaten moet komen. Dat blijft heel omslachtig. Eén reden waarom de hotspots flopten (ze zouden eigenlijk flopspots moeten heten) was dat er onvoldoende personeel ter beschikking werd gesteld aan EASO en Frontex, en er te weinig rechtshulpverleners en tolken waren.<sup>54</sup> Evenmin kwamen er de aangevraagde bussen om asielzoekers te vervoeren.<sup>55</sup> En de migranten in de Balkan (voordat er hekken kwamen) kregen geen soep, tentjes en paracetamol omdat 'too few Member States responded to calls to provide teams, equipment, shelter, medical supplies, expertise and non-food items to assist the Balkan countries'.<sup>56</sup>

Binnenkort zal de Europese Commissie voorstellen om van de bestaande definitierichtlijn en de procedure-richtlijn verordeningen te maken.<sup>57</sup> Dat moet de mogelijkheid om gunstiger normen en daarmee een ongelijk speelveld vast te stellen wegnemen. Bovendien zullen deze nieuwe verordeningen 1. uitdrukkelijk vastleggen dat bescherming in beginsel slechts tijdelijk is (lidstaten moeten periodiek controleren of er nog een noodzaak tot bescherming is en bij afwezigheid daarvan het verblijfsrecht intrekken) en 2. een lager beschermingsniveau omschrijven voor subsidiair beschermden (zoals in sommige lidstaten Syriërs). Hier kan een boel over opgemerkt worden, maar wij houden ons wat in, nu er nog geen uitgewerkte voorstellen liggen. Leiden de periodieke heroverweging van vluchtelingenschap plus de ervaring dat uitzettingen vaak moeilijk kunnen worden geëffectueerd niet tot illegaliteit op grotere schaal? Wat als er ondertussen gezinsleven is opgebouwd of het uit economische redenen wenselijk is de vluchteling te laten blijven? Wat is eigenlijk het verschil tussen een Syriër die om zijn geloof uit Syrië is gevlucht (en daarom vluchteling is) en een Syriër die is gevlucht omdat hij het aanhoudende geweld zat was (en daarom mogelijk geen vluchteling, maar subsidiair beschermd is)?

Meer fundamenteel is de vraag waarom de Europese Unie lidstaten tot een dergelijke verharding zou moeten dwingen. De logica is kennelijk dat om Dublin te laten functioneren het asielbeleid op alle fronten gelijk moet worden geschakeld. En omdat een substantieel aantal lidstaten aangeeft dat het tijd is om met het pampieren van vluchtelingen te stoppen (en ook eigenlijk af wil van dat Vluchtelingenverdrag), moeten de standaarden over de gehele linie worden verlaagd. De bescherming die aan vluchtelingen wordt geboden wordt aldus ten dienste gesteld aan het effectieve functioneren van het verdeelsysteem. Dat is toch echt de verkeerde volgorde. Zweden kondigde onlangs aan om niet langer direct permanent verblijf toe te staan aan Syriërs, om hun recht op gezinshereniging te beperken en om een permanente status afhankelijk te maken van het beschikken over voldoende inkomsten.<sup>58</sup> Zweden schuift zo onverplicht richting de Europese standaard. Destijds voerde Zweden de gunstige voorwaarden juist in om de integratie van Syriërs te bevorderen. Maar omdat deze maatregelen mogelijk een pull-effect hebben en Zweden het niet meer aankan ziet het zich genoodzaakt tot verlaging naar de Europese standaard. Dit toont aan dat het asielbeleid al feitelijk wordt gegijzeld door de verdelingsproblematiek. De voorgestelde verordeningen zullen dat verder institutionaliseren. Het gelijke speelveld wordt maakbaar geacht, miskennend dat er ook bij gelijkenschakeling van de asielnormen verschillen

## De bescherming die aan vluchtelingen wordt geboden wordt aldus ten dienste gesteld aan het effectieve functioneren van het verdeelsysteem

in aantrekkelijkheid tussen de lidstaten zullen blijven; en op de koop toe nemend dat mogelijkheden voor lidstaten om bijvoorbeeld een eigen integratiebeleid te voeren, worden weggenomen. Dat is wel een heel hoge prijs voor de instandhouding van het Dublin-systeem, dat in 2014 (toen alles nog pais en vree was) in slechts 4% van de gevallen werd toegepast.

### De deal met Turkije

In reactie op de stijging van het aantal asielzoekers in 2015 stelde de Europese Commissie voor meer vluchtelingen te hervestigen – het ging om symbolische aantallen maar zelfs die worden niet gehaald.<sup>59</sup> Ook pogingen om asielzoekers binnen de EU redelijker te verdelen door Italië en Griekenland te ontlasten flopten.<sup>60</sup> Het huzarenstukje van de crisisaanpak waren de afspraken tussen de EU en Turkije uit maart 2016, waarin enerzijds Turkije aanvaardde om alle migranten die vanaf 20 maart 2016

## De komst van een relatief beperkte groep asielzoekers (0,3% van de bevolking van de EU) heeft alleen tot crisis-toestanden kunnen leiden omdat dit een aantal fundamentele gebreken in het Europese asielsysteem aan de oppervlakte bracht

vanuit Turkije naar de Griekse eilanden zouden komen terug te nemen. Daartegenover beloofde de EU mee te werken aan visumvrij reizen voor Turkse onderdanen, de toetredingsonderhandelingen tussen Turkije en de EU te herstarten en draagt de EU € 6 miljard bij aan de opvang van vluchtelingen in Turkije.<sup>61</sup> Inmiddels zijn een paar honderd migranten door Griekenland teruggestuurd naar Turkije. Het was de bedoeling dat dat alleen mensen waren die geen asiel hadden aangevraagd, en bij wie er dus geen internationaalrechtelijke belemmeringen tegen terugzending waren. UNHCR berichtte evenwel dat er per ongeluk toch dertien mensen tussen zaten die wel asiel hadden gevraagd.<sup>62</sup> Op zichzelf verbaast het niet dat Griekenland zo internationaal en Europees asielrecht schond. Het is zelf immers geen veilig land, reden waarom Europese landen geen asielzoekers terugsturen naar Griekenland.<sup>63</sup>

Een Grieks rechtcollege oordeelde op 17 mei 2016 over de vraag of mensen die asiel aangevraagd hebben teruggestuurd kunnen worden naar Turkije.<sup>64</sup> Het oordeel was dat Turkije geen veilig derde land is in de zin van de EU-Procedure richtlijn. Volgens de Griekse rechter krijgen asielzoekers er geen bescherming in overeenstemming met het Vluchtelingenverdrag (artikel 28(1)(e) Richtlijn 2013/32) en bovendien schendt Turkije het refoulementverbod (artikel 38(1)(c) Richtlijn 2013/32), aangezien het systematisch Syrische vluchtelingen deporteert en met gebruikmaking van geweld Syrische vluchtelingen de toegang weigert (volgens Human Rights Watch worden vluchtelingen aan de grens zelfs doodgeschoten).<sup>65</sup> Premier Rutte zei eerder in de Tweede Kamer dat de berichten dat Turkije niet veilig zou zijn 'geruchten' zijn, en dat de Euro-

pese Commissie de aangewezen instantie is om zich hierover te buigen.<sup>66</sup> De Commissie had er in de rapportage over de EU-Turkije deal echter niet van gerept.<sup>67</sup> Tusk, Avramopoulos, Timmermans en Dijkhof lieten vragen hierover vanuit het Europees Parlement onbeantwoord.<sup>68</sup> Uit de Raad van Europa is al wel een begin van een kritisch geluid te horen.<sup>69</sup> Maar mogelijk komen de internationale en Europese afspraken over de behandeling van vluchtelingen nu even niet zo goed uit. Het aantal mensen dat sinds 20 maart 2016 vanuit Turkije probeerde Griekenland te bereiken is voorshands gedaald.

De EU-Turkije overeenkomst is exemplarisch voor de vier geconstateerde tekortkomingen in het Europese asielsysteem. De verwachtingen van wat de grens vermag, zijn hoog gespannen. Maar het lijkt een kwestie van tijd voordat ofwel Europese overheden zelf, of Europese rechters constateren dat het terugsturen van asielzoekers naar Turkije in strijd met internationaal Europees en nationaal asielrecht is. Bovendien lijkt zich inderdaad een verschuiving van de route van Syriërs en Irakezen af te tekenen.<sup>70</sup> Het reisverbod voor vluchtelingen blijft in stand; het doel van de EU-Turkije overeenkomst is juist om dit verbod effectiever te maken. Ook verandert de deal niets aan de onevenwichtigheden in het GEAS zelf: de onredelijke verdeling over lidstaten, en de grote verschillen in nationaal asielbeleid. Daardoor blijven lidstaten en vluchtelingen er een redelijk belang bij hebben het systeem te saboteren. Van de laatste tekortkoming is de overeenkomst een scherp voorbeeld. Naar internationaal, en ook naar Europees recht moet de deal worden aangemerkt als overeenkomst in de zin van artikel 216 VWEU. Commissie en Raad vinden echter van

53. COM(2015) 671 final, art. 18; COM(2016) 271 final, art. 22.

54. Zie onder meer COM(2015) 678 final; COM(2016) 85 final, annex 2.

55. Idem.

56. [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-15-6134\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-6134_en.htm).

57. COM(2016) 197 final, p. 10.

58. [www.government.se/articles/2015/11/government-proposes-measures-to-create-respite-for-swedish-refugee-recep](http://www.government.se/articles/2015/11/government-proposes-measures-to-create-respite-for-swedish-refugee-recep).

59. COM(2015) 240 final, p. 4-5.

60. COM(2015) 678 final.

61. Overigens blijkt een deel van dat geld te worden besteed aan 'migration management', dat wil zeggen het tegenhouden van vluchtelingen en migranten, Persbericht Europese Commissie 12 mei 2016, [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-16-1728\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-16-1728_en.htm).

62. [www.theguardian.com/world/2016/apr/05/greece-deport-migrants-turkey-untied-nations-european-union](http://www.theguardian.com/world/2016/apr/05/greece-deport-migrants-turkey-untied-nations-european-union).

63. EHRM (Grote Kamer) 21 januari 2011, *M.S.S. vs. België en Griekenland*, 30696/09.

64. Appeals Committee, 05/133782, 17 mei 2016. Een Engelse vertaling is te vinden op [www.borderline-europe.de/sites/default/files/background/AppealsCommittee\\_DecisionSTC.docx](http://www.borderline-europe.de/sites/default/files/background/AppealsCommittee_DecisionSTC.docx).

65. Human Rights Watch: Turkey: Border Guards Kill and Injure Asylum Seekers, 10 mei 2016, [www.hrw.org/news/2016/05/10/turkey-border-guards-kill-and-injure-asylum-seekers](http://www.hrw.org/news/2016/05/10/turkey-border-guards-kill-and-injure-asylum-seekers); de NOS

sprak ooggetuigen en sprak via skype met teruggestuurde Syriërs, <http://nos.nl/artikel/2098757-turkije-stuurt-vluchtelingen-terug-naar-syrie.html>.

66. Ongecorrigeerd stenogram Tweede Kamer 13 april 2016, [www.tweedekamer.nl/kamerstukken/plenaire\\_verlagen/detail?vj=2015-2016&nr=76&version=2](http://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/plenaire_verlagen/detail?vj=2015-2016&nr=76&version=2).

67. COM(2016)278 final, 4 mei 2016.

68. Ongecorrigeerd stenogram Europees Parlement 13 april 2016, [www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-%2f%2fEP%2f%2fTEXT%2bCRE%2b20160413%2bITEM-005%2bDOC%2bXML%2bV0%2f%2fEN&language=EN](http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-%2f%2fEP%2f%2fTEXT%2bCRE%2b20160413%2bITEM-005%2bDOC%2bXML%2bV0%2f%2fEN&language=EN); 28 april 2016, [www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-%2f%2fEP%2f%2fTEXT%2bCRE%2b20160428%2bITEM-](http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-%2f%2fEP%2f%2fTEXT%2bCRE%2b20160428%2bITEM-)

[www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-%2f%2fDOC%2bXML%2bV0%2f%2fEN&language=EN](http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-%2f%2fDOC%2bXML%2bV0%2f%2fEN&language=EN)

69. 'The situation of refugees and migrants under the EU-Turkey Agreement of 18 March 2016', door rapporteur T. Strik, doc. 14028, 1 april 2016. Het Europees Comité ter Preventie van Foltering heeft een ad-hoc bezoek aan Griekenland gebracht: Persbericht 24 april 2016, 'Council of Europe anti-torture Committee visits "hotspots in Greece"'.  
70. NOS 12 mei 2016, <http://nos.nl/artikel/2104624-syriërs-en-irakezen-wagen-de-boottocht-naar-italie-weer.html>.



Turkije heeft zogenaemde 'terugkeercentra' ingericht. Bij de geringste overtreding worden vluchtelingen opgepakt, in deze centra vastgehouden om vervolgens gedeporteerd te worden naar hun land van herkomst, Izmir, 2 december 2015 © ANP/Joris van Gennip

niet, zodat de vereiste voorwaarden niet in acht zijn genomen. Daardoor is de status van de overeenkomst onduidelijk.<sup>71</sup>

#### 4. Afrondend

De redactie van dit blad vroeg ons in een eerder stadium om suggesties over hoe het wél moet: als wij een nationale regering zouden zijn, hoe zouden wij het dan aanpakken, gegeven dat in alle lidstaten populistische partijen (wij verhalen het even zo) staan te trappelen of het roer al hebben overgenomen? Zijn de juridische regels nog wel relevant? Na ampel beraad, en met het grootste respect voor de redactie van dit blad, besloten wij de suggestie niet op te pakken. De komst van een relatief beperkte groep asielzoekers (0,3% van de bevolking van de EU) heeft alleen tot crisis-toestanden kunnen leiden omdat dit een aantal fundamentele gebreken in het Europese asielsysteem aan de oppervlakte bracht. Beleidsdocumenten en adviezen van allerhande instanties staan al bol van de aanbevelingen – vaak hele zinnige.<sup>72</sup> Wij hebben ons in deze bijdrage willen bezinnen op de uitgangspunten van het beleid. Onze conclusie is dat Europese beleidsmakers dat zelf onvoldoende hebben gedaan. Sterker, er lijkt een tunnelvisie te zijn waarbij oplossingen worden gezocht in meer van hetzelfde: nog meer dwang, nog meer verbod en nog meer geloof in grenzen. Ook lijkt er een patroon te zijn waarbij de Europese Commis-

sie in groenboeken tamelijk rationele en objectieve vergezichten presenteert, maar die plots overboord gooit wanneer het concrete voorstellen doet. Dat heeft uiteraard alles te maken met het vigerende politieke klimaat in Europa. Het paniekvoetbal waar de lidstaten en de Europese Unie zich toe laten verleiden verhelpt de fundamentele tekortkomingen niet, en maakt ze deels erger. Hoewel deze maatregelen op korte termijn effect hebben, is het aannemelijk dat dit er toe leidt dat er vroeger of later weer chaotische toestanden zullen ontstaan. En die bieden weer een vruchtbare voedingsbodem aan de rattenvangers van Hamelen. Het is daarom dringend noodzakelijk dat de lidstaten en de Europese Unie nu beginnen met het aanpakken van de fundamentele tekortkomingen in het Europese asielsysteem, zodat dat over een paar jaar wel bestand is tegen de instroom van overzichtelijke aantallen asielzoekers. ●

<sup>71</sup>. Zie nader Maarten den Heijer & Thomas Spijkerboer: 'Is de EU-Turkije deal een verdrag?' *Verblijflog* 9 april 2016, <https://verblijflog.nl/2016/04/09/is-de-eu-turkije-deal-een-verdrag/>.

<sup>72</sup>. Zie bijv. Guild et al., 'Enhancing the CEAS and alternatives to Dublin', Study for the LIBE Committee, juli 2015, [www.euro-](http://www.euro-)

[parl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2015/519234/IPOL\\_STU\(2015\)519234\\_EN.pdf](http://parl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2015/519234/IPOL_STU(2015)519234_EN.pdf); Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken, 'Delen in verantwoordelijkheid. Voorstel voor een solidair Europees asielsysteem', Den Haag, december 2015.