

Een alternatief voor Europa's falende asielsysteem

Al jaren wordt er in Europa gesproken over een beter en eerlijker asielbeleid. Nationale parlementen zouden veel meer druk kunnen uitoefenen op hun bewindspersonen om de impasse te doorbreken. Om te beginnen door niet langer te tolereren dat in Europa systematisch mensenrechten worden geschonden.

TINEKE STRIK & JULIA VERHEUL

Europarlementariër voor GroenLinks respectievelijk beleidsadviseur voor GroenLinks in het Europees Parlement

De inval van Poetin in Oekraïne heeft een ongekend aantal mensen gedwongen hun land te ontvluchten. Op dit moment zijn meer dan vijf miljoen mensen de grens van Oekraïne naar omliggende landen overgestoken. Velen van hen zijn doorgereisd naar EU-landen waar hun familie of vrienden al verblijven. Europese landen hebben solidair en eensgezind gereageerd en proberen de vluchtelingen uit Oekraïne adequate bescherming te bieden.

Om ervoor te zorgen dat nationale asielsystemen niet vastlopen door het grote aantal vluchtelingen uit Oekraïne is er Europese wetgeving geactiveerd waardoor de vluchtelingen automatisch tijdelijke bescherming en toegang tot bijbehorende rechten krijgen. Daarnaast heeft de Europese Commissie veel extra geld beschikbaar gesteld zodat landen die naar rato de meeste vluchtelingen opvangen financieel worden gecompenseerd.

De golf van solidariteit die we hebben gezien is hartverwarmend, maar staat tegelijkertijd in schril contrast met de ontwikkelingen in het Europese asielbeleid van de afgelopen jaren. Sinds de oorlog in Syrië en de vluchte-

lingen crisis die volgde, zijn EU-landen een restrictiever asielbeleid gaan voeren. Dit begon in 2016, toen Europese regeringsleiders de verantwoordelijkheid voor asielzoekers steeds meer gingen afschuiven op landen buiten Europa in plaats van deze verantwoordelijkheid gezamenlijk te delen.

De EU-Turkije-deal is het meest bekende voorbeeld van een overeenkomst waarbij de EU financiële steun geeft in ruil voor het sluiten van grenzen voor vluchtelingen in een buurland.¹ Maar de EU ging ook minder zichtbare middelen gebruiken om te voorkomen dat vluchtelingen Europees grondgebied bereikten. Zo werd er in 2016 een miljardenfonds opgetuigd waarmee de EU 'de grondoorzaken van migratie in Afrika' zou tegengegaan. Al snel werd duidelijk dat het nieuwe fonds zich maar in beperkte mate richtte op ontwikkelingsprojecten en in plaats daarvan werd ingezet voor de financiering van surveillance-systemen, materieel en training voor grensbewaking in Afrikaanse landen. Hiermee zorgt de EU er bijvoorbeeld voor dat vluchtelingen die proberen Libië te ontvluchten, worden te-



Vluchtelingenkamp in Jordanië

gegehouden en teruggebracht naar detentiecentra waar ze in vreselijke omstandigheden worden opgesloten.

In 2016 presenteerde de Europese Commissie voorstellen om het Europese asielbeleid te hervormen.² De Commissie probeerde de verantwoordelijkheidsverdeling voor asielverzoeken eerlijker te maken omdat de huidige regel dat het eerste land van binnenkomst verantwoordelijk is, leidt tot een onevenredig grote druk op landen aan de buitengrenzen van de EU. Omdat de noordelijke en Oost-Europese lidstaten niet van plan waren de zuidelijke lidstaten hierin tegemoet te komen, strandde het hele pakket aan asielregels in de Europese Raad.

Het verleggen van de verantwoordelijkheid voor vluchtelingen naar maatregelen *buiten* het eigen grondgebied, het zogenaamde externaliseren van het asiel- en migratiebeleid, bleek ondertussen een efficiënt middel voor regeringsleiders om weg te kijken van de interne verdeeldheid. De noodzakelijke hervormingen werden in de ijskast gezet. Komen tot een eerlijke verdeling van vluchtelingen is immers niet meer nodig als er minder vluchtelingen aankomen aan de Europese buitengrenzen, zo was de gedachte. De erbarmelijke situatie in kampen op de Griekse eilanden werd daarbij niet opgelost, maar ingezet als effectief afschrikmiddel waarmee de EU kon laten zien dat vluchtelingen hier niet langer welkom zijn.

De keerzijde van dit eendimensionale beleid werd al snel zichtbaar. Allereerst viel de bereidheid tegen van landen buiten de EU om hun grenzen strenger te controleren in ruil voor financiële steun. Europese regeringsleiders gingen eraan voorbij dat landen in de regio van conflictgebieden al zo'n 85% van het wereldwijde aantal vluchtelingen opnemen, terwijl zij zelf veelal te maken hebben met slechte economische omstandigheden en overvolle vluchtelingenkampen.³ De interne problemen waar deze landen mee te maken hebben zijn simpelweg te groot en in veel gevallen worden afspraken met de EU over mi-

gratie hierdoor met argwaan bekeken door de lokale bevolking. De ambitie om overeenkomsten te sluiten met landen waar vluchtelingen doorheen reizen voordat zij Europa bereiken, heeft om die reden geleid tot geringe resultaten, zo stelde de Europese Rekenkamer onlangs.⁴

Nederland zou jaarlijks 33.000 vluchtelingen moeten opvangen

Het geringe effect van migratiedeals heeft ertoe geleid dat verschillende Europese regeringsleiders zijn afgeleden naar onrechtmatige en gewelddadige praktijken om vluchtelingen buiten te houden. Hoewel de EU in 2016 nog lijnrecht tegenover de Hongaarse premier Orbán stond toen hij besloot een muur te bouwen aan de grens met Servië, wordt zijn vluchtelingenbeleid ondertussen oogluikend toegestaan én overgenomen door andere EU-landen. Polen, Litouwen en Griekenland hebben inmiddels ook fysieke muren opgetrokken die zijn uitgerust met surveillancesystemen en geluidskanonnen, pushbacks aan de buitengrenzen van de EU vinden systematisch plaats en worden steeds gewelddadiger en de Europese Commissie grijpt niet in bij deze grove mensenrechtenschendingen.⁵

De mensenrechtencommissaris van de Raad van Europa voelde zich onlangs genoodzaakt alarm te slaan over de normalisatie van pushbacks in Europa en riep op tot dringende actie van regeringen en parlementariërs om deze mensenrechtenschendingen te stoppen.⁶ Het recht op asiel in de EU lijkt steeds meer te verworden tot een fictie. Ondertussen laten de consequenties van dit beleid een harde realiteit zien. Zo waren er het afgelopen jaar drieduizend personen die vermist raak-

ten of stierven in hun poging Europa te bereiken: een verdubbeling ten opzichte van het jaar daarvoor.⁷

Wetteloosheid

In september 2020 presenteerde de Europese Commissie een nieuw Asiel- en Migratie Pact waarmee zij probeerde de in 2016 stukgelopen onderhandelingen tussen Europese regeringsleiders nieuw leven in te blazen. De wetsvoorstellen zetten in op een strengere grensbewaking, het herverdelen van asielzoekers op basis van vrijwilligheid en méér in plaats van minder asielprocedures aan de Europese buitengrenzen, waar mensen tijdens hun procedure in detentie verblijven.

De Commissie heeft deze voorstellen gepresenteerd als dé oplossing voor het vastgelopen asielbeleid, maar lijkt zolang de onderhandelingen duren oogluikend toe te staan dat EU-landen de huidige regels systematisch schenden. Dit heeft een averechts effect: aangezien het niet opvolgen van regels makkelijker is dan het overbruggen van verschillen, voelen veel lidstaten geen urgentie te werken aan een nieuw systeem. Het Europees Parlement heeft de Commissie meermaals opgeroepen juridische procedures te starten tegen lidstaten die de Europese regels schenden, maar heeft weinig harde machtsmiddelen om dit af te dwingen. Zo kan het Europees Parlement individuele Eurocommissarissen niet dwingen om af te treden, tenzij het bereid is de hele Europese Commissie naar huis te sturen. Het huidige regeerakkoord stelt al dat het Europees Parlement een individuele Eurocommissaris zou moeten kunnen doen aftreden om de democratische legitimiteit te vergroten. Zolang voldoende politieke steun van andere EU-landen om dit te bewerkstelligen ontbreekt, is het van groot belang dat nationale parlementen een grotere rol opeisen en hun bewindspersonen dwingen tot actie wanneer er mensenrechtenschendingen plaatsvinden aan de Europese grenzen. Alleen onder dergelijke politieke druk zullen Europese regerings-

leiders niet langer gebruik kunnen maken van een systeem dat wordt gekenmerkt door wetteloosheid en willekeur, maar zich moeten conformeren aan democratisch gelegitimeerd en rechtmatig beleid.

De systematische schendingen van het Europese asielrecht leiden niet alleen tot gevaarlijke situaties voor vluchtelingen, maar tasten ook de internationale rechtsorde en het functioneren van de Europese rechtsstaat in bredere zin aan. Op het moment dat EU-landen elkaar niet aanspreken op mensenrechtenschendingen wanneer het vluchtelingen betreft, wordt het ook lastiger landen als Polen en Hongarije consequent aan te spreken op schendingen van de rechtsstaat.

EU-landen moeten de rechten waar ze zich aan committeren ook in de praktijk respecteren

Daarnaast werd het afgelopen jaar pijnlijk duidelijk hoe de eenzijdige afhankelijkheid van derde landen om vluchtelingenstromen terug te dringen een groot geopolitiek risico met zich meebrengt. Op het moment dat de autoritaire leiders Erdogan en Loekasjenko in de afgelopen twee jaar een conflict hadden met de EU, stuurden zij simpelweg vluchtelingen naar de Europese grenzen om politieke druk uit te oefenen. De EU antwoordde met geweld: zij duwde de vluchtelingen terug, zelfs toen dit betekende dat velen van hen stierven in de vrieskou. Mensen instrumentaliseren voor politieke doeleinden is natuurlijk volstrekt onacceptabel. De acties van de regeringen van Turkije en Wit-Rusland moesten dan ook worden beantwoord met sancties. Maar door de tactiek van deze autoritaire leiders te beantwoorden met geweld en mensen niet te beschermen, speelde de EU hen in de kaart: op het moment dat deze landen zelf onder vuur

lagen voor mensenrechtenschendingen, wisten zij de hypocrisie van de EU op dit gebied succesvol bloot te leggen.

De positie die Europa inneemt ten opzichte van vluchtelingen is niet los te zien van de positie van Europa in de wereld. Als de pushbacks niet stoppen, dan zet dit ook het buitenlandbeleid van de EU onder druk. In een tijd waarin Poetin laat zien hoe een wereld zonder internationale rechtsorde eruitziet, is een democratisch en rechtstatelijk tegenwicht op het wereldtoneel belangrijker dan ooit. De positionering van Europa als waarden gemeenschap is echter alleen geloofwaardig als EU-landen de rechten waar zij zich aan commiteren ook in de praktijk respecteren. Bovendien zendt de EU met de pushbacks ook het signaal uit dat het afschuiven van verantwoordelijkheid op andere landen prima is; een boodschap van de Westerse landen (inclusief Australië en de Verenigde Staten) die hard aankomt bij het armere deel van de wereld dat ook nu al 86% van de vluchtelingen opvangt.

In plaats van de verantwoordelijkheid eerlijker te delen, zoals afgesproken in het Global Compact on Refugees in 2018, geven we nu impliciet te kennen dat ook andere landen hun verantwoordelijkheid kunnen ontlopen. Deze export van afschuiven en afschrikken leidt er uiteindelijk toe dat mensen zelfs niet meer het geweld en vervolging in hun eigen land kunnen ontvluchten. Syrische burgers bijvoorbeeld die nog altijd te vrezen hebben voor het wrede regime van Assad, kunnen geen enkel buurland meer in.⁸

De praktijk van gedogen

De afgelopen twee jaar verscheen er een veelvoud aan rapporten van internationale organisaties, onderzoeksjournalisten en ngo's over de brute mensenrechtenschendingen die dagelijks aan de Europese grenzen plaatsvinden.⁹ Het Europees Parlement besloot daarop een onderzoek in te stellen naar de rol van het Europese grensagentschap Frontex bij illegale pushbacks. Zij constateerde dat Frontex de

pushbacks niet op eigen initiatief uitvoerde, maar hier wel degelijk van op de hoogte was en belastend bewijsmateriaal verborgen hield.

Deze gang van zaken is tekenend voor het huidige asielbeleid, waarin de Europese Commissie en Europese regeringsleiders elkaar consequent de hand boven het hoofd houden. Toch lijkt dit weggijken van mensenrechtenschendingen ook haar grenzen te kennen. Zo groeit de aandacht voor en het verzet tegen de illegale pushbacks. Dit leidde onlangs tot het opstappen van de Frontex-directeur.¹⁰ De praktijk van pushbacks stuitte recent ook tegen de grenzen van de Nederlandse rechtsstaat: zo oordeelde de Raad van State dat Nederland geen asielzoekers meer mag uitzetten naar EU-landen waar systematische pushbacks plaatsvinden.¹¹

Met het zich opstapelende bewijs voor systematische mensenrechtenschendingen staat de EU op een splitsing. Als EU-landen blijven accepteren dat de rechten van vluchtelingen worden geschonden, heeft dit desastreuze gevolgen voor vluchtelingen én voor de positie van de EU in de wereld. Links-progressieve partijen moeten de strijd aangaan en ervoor zorgen dat het doembeeld van een Europa waar het recht op asiel niet meer bestaat, geen werkelijkheid wordt. De solidariteit die EU-burgers hebben getoond bij de opvang van vluchtelingen uit Oekraïne en de installatie van een nieuwe, progressieve Duitse regering bieden mogelijkheden het asielbeleid in Europa een andere kant op te duwen. Maar zolang regeringsleiders en Europese politieke partijen niet op nationaal niveau ter verantwoording worden geroepen, zal de nodige urgentie uitblijven om tot concrete actie op het Europese toneel te komen.

Het steeds restrictiever worden van het asielsysteem is geen natuurwet, maar een bewuste politieke keuze. Een reëel alternatief geven voor het huidige asielsysteem, kan bijdragen aan dit besef. Het is aan nationale én Europese partijen dit alternatief uit te dragen. Het Europees Parlement onderhandelt met de Raad over de nieuwe wetsvoorstellen

en kan druk zetten op de Commissie meer te doen aan handhaving. Maar om de positie van regeringsleiders te veranderen, is meer druk vanuit nationale parlementen nodig, ook vanuit Nederland.

Het huidige regeerakkoord spreekt over het Europese migratiebeleid in generieke termen. Zo zet Nederland in op een 'effectief en menswaardig Europees asielbeleid' en wil zij de 'bescherming van de buitengrenzen van de EU verder versterken binnen internationale verdragen'. Toch zijn de schendingen van internationale verdragen tot nu toe geen reden geweest voor Nederlandse ministers om actie te ondernemen op het Europese toneel. In deze discrepantie tussen de letter van het regeerakkoord en de praktijk ligt ruimte voor het Nederlandse parlement om ministers met concretere opdrachten naar de Europese ministerraden te sturen. Dit wordt makkelijker wanneer linkse partijen een heldere visie presenteren op de noodzakelijke systeemverandering waar Nederland in Europa voor zou moeten pleiten om te komen tot een rechtvaardig, efficiënt en werkbaar systeem.

Hoe dan wel? Een Europees asielsysteem

Een asielsysteem waarin mensenrechten worden gerespecteerd, is afhankelijk van drie fundamenteën: 1) een consequente handhaving bij schendingen van de rechten van vluchtelingen, 2) een eerlijke verantwoordelijkheidsverdeling binnen Europa en 3) het stimuleren van legale routes van migratie en een effectief terugkeerbeleid. Voordat we zullen ingaan op deze fundamenteën, is het belangrijk duidelijk te hebben over welke groep mensen het precies gaat, en hoe groot deze groep is in historisch perspectief.

Het aantal asielverzoeken in de EU schommelt sinds 1990 tussen de 200.000 en 400.000 aanvragen per jaar. Uitzonderingen waren 1992 (bijna 700.000 asielverzoeken in verband met de oorlog in Bosnië), 2015 (1,3 miljoen asielverzoeken in verband met Syrië) en de huidige oorlog in Oekraïne. Buiten deze acute

conflictsituaties om, is het redelijk goed te voorspellen met welk aantal asielzoekers elk EU-land gemiddeld rekening moet houden.

Hoewel het niet mogelijk is een precieze inschatting te maken van het aantal mensen dat jaarlijks op zoek is naar bescherming, kan er wel goed worden ingeschat hoeveel asielverzoeken Nederland moet behandelen wanneer deze evenredig over EU-landen zouden worden verdeeld. De Europese Commissie

Asielzoekers met een hoge kans op bescherming kunnen direct worden verdeeld over de EU-landen

stelde in 2016 een relocatieplan voor waarbij elk EU-land een evenredig deel van de vluchtelingen uit Syrië die in Griekenland waren aangekomen moest opvangen. Dit percentage werd becijferd op basis van het bevolkingsaantal, het bbp, het aantal asielverzoeken dat een land al had lopen en de werkloosheidcijfers van een lidstaat. Nederland zou op basis van deze systematiek zo'n 6% van de vluchtelingen hebben moeten opvangen.¹²

De EU-landen werden het niet eens en de Syrische vluchtelingen bleven vastzitten op de Griekse eilanden. Maar de systematiek geeft een indicatie van het aantal opvangplekken dat Nederland jaarlijks beschikbaar zou moeten stellen als asielzoekers evenredig verdeeld zouden worden over de lidstaten. Als we deze verdeelsleutel toepassen op het aantal asielzoekers dat de afgelopen vijf jaar in de EU aankwam, dan komt dit neer op gemiddeld 33.000 opvangplekken per jaar.¹³ Ter vergelijking: in 2021 ontving Nederland ruim 36.000 asielaanvragen.¹⁴ De aantallen verschillen niet sterk van elkaar, maar het voordeel ten opzichte van de huidige situatie zou zijn dat asielzoekers

op gereguleerde wijze aankomen en niet vast blijven zitten in overvolle opvangkampen of op gevaarlijke wijze naar andere landen doorreizen..

Het is belangrijk het aantal asielzoekers in de EU te bezien in een mondiale context. Op dit moment zijn meer dan honderd miljoen mensen gedwongen hun huis ontvlucht. Meer dan de helft van deze vluchtelingen blijft in eigen land. Zo'n 80% van de mensen die hun land van herkomst ontvluchten, verblijft hierna in de nabije regio. Een klein percentage zoekt asiel op een andere plek. Eind 2020 was het aandeel vluchtelingen in de EU 0,6% van haar totale populatie. In een land als Libanon dat omringd wordt door conflictgebieden is dit 12,7%.¹⁵ Wanneer wordt gesproken over opvang in de regio, beschrijft dat dus de huidige situatie en niet nieuw of alternatief beleid.

Hoewel de meeste vluchtelingen uit zichzelf bescherming in de nabije regio van hun land van herkomst zoeken, zullen er altijd vluchtelingen zijn die besluiten door te reizen. Dit geldt voor vluchtelingen uit Syrië die doorreizen naar Europa, maar ook voor honderduizenden vluchtelingen uit Oekraïne die hebben besloten om via de EU door te reizen naar het Verenigd Koninkrijk, de VS en Canada. De doorstroom van vluchtelingen naar deze landen werd, gezien de grote druk op de opvangcapaciteit in Europa de afgelopen maanden, terecht aangemoedigd en verwelkomd door de Europese Commissie. Op eenzelfde manier zal Europa haar verantwoordelijkheid moeten nemen wanneer de opvang in de regio van andere conflictgebieden haar limieten bereikt.

We zien nu, net als in 2015, een piek in het aantal vluchtelingen in de EU als direct gevolg van een oorlog. Nederland was niet voldoende voorbereid op de komst van deze vluchtelingen. Hieruit moeten lessen worden getrokken: de opvangcapaciteit moet makkelijker opgeschaald en afgebouwd kunnen worden, er moet eerder gebruik worden gemaakt van de mogelijkheid mensen direct tijdelijke bescherming te bieden en Europese agentschappen

moeten de middelen en het mandaat hebben om de registratie en eerlijke verdeling van grote aantallen mensen effectief te coördineren.

Tegelijkertijd moet crisissen niet worden misbruikt om nieuwe, permanente restricties te rechtvaardigen. De huidige Europese asielwetgeving kent al clausules waardoor de EU kan afwijken van bepaalde regels zolang dit noodzakelijk en proportioneel is. Het is belangrijk deze noodzakelijkheid en proportionaliteit periodiek te toetsen en af te zetten tegen een 'generieke' situatie. Op het moment dat dit niet gebeurt, kunnen restrictieve maatregelen elkaar eindeloos blijven opvolgen, met een vergaande inperking van de rechten van asielzoekers en de democratische controle op het beleid tot gevolg.

1. Handhaving bij schendingen van de rechten van vluchtelingen

Het is niet voldoende dat EU-landen op papier erkennen dat zij een verantwoordelijkheid dragen voor de opvang van vluchtelingen. Een rechtmatig systeem begint met een effectieve en veilige toegang tot een asielprocedure voor asielzoekers. Deze toegang kan nooit gega-randeerd worden als de huidige praktijk van pushbacks blijft plaatsvinden. Het is dan ook van groot belang dat onafhankelijke instanties gaan monitoren of de fundamentele rechten van asielzoekers daadwerkelijk worden gerespecteerd. Het Europees Parlement heeft met succes gestreden voor de inzet van dergelijke toezichthouders op mensenrechten bij operaties van Frontex. Echter, het gebrek aan een mandaat om ook operaties van nationale autoriteiten te monitoren leidt er nu vaak toe dat pushbacks buiten het directe zicht van Frontex (lees: door nationale autoriteiten) worden uitgevoerd.

De Europese Commissie heeft een verplichting tot nationale monitoring opgenomen in één van de voorstellen in het Asiel- en Migratie Pact. Maar lidstaten zouden hierin zélf mogen bepalen wie die monitoring uitvoert; het is niet voorgeschreven dat dit gebeurt door een

onafhankelijke autoriteit. Het voorstel van de Europese Commissie zal daarom niet leiden tot een verbetering ten opzichte van de huidige situatie, maar kan zelfs een schijn van verantwoording wekken terwijl mensenrechtenschendingen blijven plaatsvinden.

Zo leidt een gebrek aan betrokkenheid van onafhankelijke autoriteiten in Griekenland en Kroatië er nu al toe dat klachten en rapporten over pushbacks onvolledig of niet worden onderzocht.¹⁶ Onderzoek wordt gemanipuleerd door onderzoekers geen toegang te verlenen tot grensgebieden waar pushback plaatsvinden, resultaten van onderzoek zijn niet openbaar en rapporten van internationale en non-gouvernementele organisaties worden niet serieus genomen. Een oplossing is om nationale ombudsmannen aan te wijzen als de partijen die de onafhankelijkheid van deze monitoring waarborgen.

Het Europees Parlement kan eisen dat waarborgen voor transparantie en onafhankelijkheid worden opgenomen in de nieuwe wetgeving. Op dit moment lijkt hier een progressieve meerderheid voor te zijn. Het Parlement zal voet bij stuk moeten houden in onderhandelingen met de Raad om (onderdelen van) deze voorstellen in het eindcompromis te laten opnemen. Dit zal niet makkelijk zijn omdat EU-landen aan de buitengrenzen geen extra verantwoording willen afleggen. Het is daarom extra belangrijk dat de lidstaten die zeggen waarde te hechten aan de rechtsstaat en daarmee aan onafhankelijk onderzoek naar pushbacks (zoals Nederland), dit ook actief naar voren brengen in de onderhandelingen. Doen zij dit niet, dan gaan zij indirect akkoord met het toedekken van mensenrechtenschendingen aan de Europese grenzen.

Een ander essentieel vereiste voor een werkend asielsysteem is een andere houding van de Europese Commissie bij de naleving van de Europese asielregels. Pushbacks zullen alleen stoppen wanneer het bewijs dat deze plaatsvinden, wordt opgevolgd door politieke sancties. Op het moment dat EU-landen blijven accepteren dat deze regels systematisch

worden geschonden, zal de straffeloosheid niet stoppen en verdwijnt de politieke urgentie voor echte verandering.

De Europese Commissie heeft de instrumenten om de naleving van regels af te dwingen. Zo kan zij procedures starten bij het Europees Hof en kan zij EU-geld voor grensbewaking afhankelijk maken van het respecteren van de mensenrechten. Het is zaak dat de Commissie deze instrumenten daadwerkelijk en consequent gaat inzetten en het signaal afgeeft dat Europees asielbeleid moet functioneren binnen de Europese kaders van de rechtsstaat en mensenrechten. Hiervoor is meer druk op de Europese Commissie nodig vanuit zowel het Europees Parlement als vanuit de lidstaten. Hierbij spelen nationale parlementen opnieuw een cruciale rol: zij hebben de positie om bewindspersonen de opdracht te geven deze problemen, al dan niet in een coalitie met andere lidstaten, aan te kaarten in de Europese Raad en bij de Europese Commissie.

2. Verantwoordelijkheden binnen Europa eerlijk verdeeld

Een tweede voorwaarde voor een goed werkend asielsysteem is dat asielzoekers bij aankomst aan de buitengrens van de EU zo snel mogelijk worden geregistreerd en geïdentificeerd. Hierbij dient zowel een veiligheidscheck als een beoordeling van de gezondheid en kwetsbaarheid plaats te vinden en moet worden beoordeeld of iemand al banden heeft met een EU-land, waardoor het logisch is dat hij of zij het asielverzoek daar zal indienen. Na deze registratie moeten asielzoekers zo snel mogelijk worden verdeeld over de lidstaten.

Op dit moment zijn de EU-landen aan de buitengrenzen automatisch verantwoordelijk voor alle asielzoekers die aankomen. Dit heeft ertoe geleid dat vluchtelingen in erbarmelijke omstandigheden vastzitten op de Griekse eilanden, terwijl andere EU-landen naar rato veel minder asielzoekers opvangen. Ook landen als Italië, Cyprus en Spanje hebben te maken met een onevenredig zware druk op

hun asielsysteem. De slechte omstandigheden waarin vluchtelingen worden gedwongen te leven leiden er vaak toe dat zij doorreizen naar andere landen en uit het zicht verdwijnen. Door asielzoekers eerlijk te verdelen kunnen verzoeken sneller worden afgehandeld, zitten mensen minder lang in onzekerheid en wordt de verantwoordelijkheid voor vluchtelingen eerlijk verdeeld onder de lidstaten.

Van de Raad van State mag Nederland geen asielzoekers meer uitzetten naar EU-landen waar systematische push-backs plaatsvinden

Een evenredige verdeling zal leiden tot het meest rechtvaardige systeem, maar impliceert wel dat alle EU-landen zich hieraan committeren. Met de huidige politieke situatie in landen als Polen en Hongarije lijkt dit een onhaalbaar streven. Een eerste stap zou in ieder geval moeten zijn dat asielverzoeken waarbij de kans op een vluchtelingenstatus zeer hoog is, zoals bij Syriërs of Afghanen, direct worden verdeeld over een meerderheid van de EU-landen.¹⁷

Het feit dat vluchtelingen die met zekerheid niet veilig kunnen terugkeren naar hun land van herkomst in sommige gevallen al jaren in onzekerheid vastzitten in kampen is onacceptabel. De recente inzet van de Tijdelijke Beschermingsrichtlijn voor vluchtelingen uit Oekraïne laat zien dat het anders kan. Door deze vluchtelingen vanwege de veiligheids-situatie in hun land directe bescherming te bieden, zijn de asielsystemen in EU-landen ondanks de grote aantallen vluchtelingen niet vastgelopen. Daarbij wordt toegang tot essentiële rechten als onderwijs en gezondheidszorg niet onnodig vertraagd. Dit instrument had in de vluchtelingen crisis van 2015 veel

leed voor bijvoorbeeld Syrische vluchtelingen kunnen voorkomen.

Niet alleen de verdeling van verantwoordelijkheden voor vluchtelingen moet eerlijker, ook de beoordeling van asielverzoeken moet worden geharmoniseerd. Op dit moment bestaat er een groot verschil in de erkenningsgraad van vluchtelingen: zo lag dit voor Afghaanse asielzoekers in 2019 tussen 93,8% in Italië en 4,1% in Bulgarije. Door het niveau van bescherming te harmoniseren en ervoor te zorgen dat alle EU-landen de regels voor adequate en humane opvang naleven, wordt de prikkel voor asielzoekers om door te reizen naar landen waar betere omstandigheden zijn kleiner en kunnen migratiestromen beter gereguleerd worden.

3. Terugkeer en legale routes

Asielzoekers met een definitieve negatieve beslissing moeten terugkeren naar hun land van herkomst wanneer dit veilig is. Dit is belangrijk teneinde draagvlak voor de opvang van vluchtelingen te behouden en moet leiden tot nieuw perspectief voor uitgeprocedeerde asielzoekers. Op dit moment is het terugkeerbeleid nog onvoldoende effectief en belanden veel mensen zonder asielstatus in de illegaliteit.¹⁸

De grootste oorzaak dat mensen niet terugkeren is de gebrekkige samenwerking tussen de EU en de respectievelijke landen van herkomst. Veel herkomstlanden willen hun onderdanen simpelweg niet toelaten wanneer zij het land vrijwillig hebben verlaten. Om het terugkeerbeleid en de afspraken met derde landen te verbeteren is het belangrijk dat er meer coördinatie en samenwerking komt tussen EU-landen. Daarbij kunnen experimenten met gereguleerde arbeidsmigratie worden ingezet via migratiepartnerschappen met derde landen om samenwerking op terugkeer te stimuleren. Daarnaast moeten mensen die in afwachting zijn van hun uitzetting toegang hebben tot onderdak, individuele begeleiding en onderwijs. Op deze manier verliezen we

mensen niet uit het oog en vergroten we de kans dat zij zelfstandig terugkeren.

Uiteraard zijn er ook mensen die een asielerzoek indienen terwijl zij niet op zoek zijn naar bescherming voor oorlog of vervolging, maar omdat zij willen werken in de EU. Op dit moment bestaat er geen Europees systeem voor toelating tot de Europese arbeidsmarkt, terwijl er wel veel behoefte is aan praktisch geschoolde arbeiders en vakmensen. Dit leidt ertoe dat arbeidsmigranten vaak in de illegaliteit leven en worden uitgebuit.

Het is in dat licht verstandig dat EU-landen meer legale routes voor praktisch geschoolde arbeidsmigranten creëren. Hierbij zal het aan individuele EU-landen blijven wie zij toelaten, maar de plekken die zij willen aanbieden kunnen op EU-niveau worden gecoördineerd en gemacht in een arbeidspool. Hierdoor kan het voor potentiële arbeidsmigranten ook makkelijker worden te zien of zij voldoen aan toelatingsvoorwaarden en kan uitbuiting beter worden bestreden.

Noten

- 1 De 'EU-Turkije deal' is de term die wordt gebruikt voor de samenwerkingsverklaring tussen de EU-staten en de Turkse regering, die in maart 2016 werd ondertekend. Hierin werd afgesproken dat Turkije alle nodige maatregelen zou nemen om te voorkomen dat mensen van Turkije naar de Griekse eilanden zouden reizen. In ruil daarvoor ontving Turkije € 6 mrd om de humanitaire situatie van vluchtelingen in het land te verbeteren.
- 2 European Commission, *Towards a reform of the Common European Asylum System and enhancing legal avenues to Europe*, COM(2016) 197 final, 6 april 2016.
- 3 UNHCR's *Refugee Population Statistics Database*, 10 november 2021.
- 4 European Court of Auditors, *Special Report No 17/2021, EU readmission cooperation with third countries: relevant actions yielded limited results*, 13 september, 2021.
- 5 Reuters, *Lithuania starts building first European wall to ward off migrants from Belarus*, 8 november, 2021; *The Washington Post*, *As Greece installs 'sound cannons' on border*, Denmark passes law allowing asylum seekers to be sent overseas, 5 juni 2021;
- 6 Council of Europe Commissioner for Human Rights, *Pushed beyond the limits. Urgent action needed to stop pushbacks at Europe's borders*, 7 april 2022.
- 7 United Nations, *Deaths at sea on migrant routes to Europe almost double, year on year*, 29 april 2022.
- 8 Reuters, *Jordan closes Jaber border crossing with Syria, state news agency says*, 31 juli 2021; *VOANews*, *Syria Faces Humanitarian Catastrophe if Turkish Border Closes*, 25 juni 2021.
- 9 Bellingcat et al., *Frontex at Fault: European Border Force Complicit in 'Illegal' Pushbacks*, 23 oktober 2020; The Greek Ombudsman, *Alleged pushbacks to Turkey of foreign nationals who had arrived in Greece seeking international protection*, Interim Report, april 2021; Amnesty International, *Europe: pushback practices and their impact on the human rights of migrants and refugees*, februari 2021; OHCHR, *"Lethal Disregard" Search and rescue and the protection of migrants in the central Mediterranean Sea*, mei 2020; Border Violence Monitoring Network, *Annual Torture Report 2020*; Special Rapporteur on the rights of migrants, UNHRC, *Report on means to address the human rights impact of pushbacks of migrants on land and at sea*, 12 mei 2021; *Refugee Support Aegean, Pushbacks and violations of human rights at sea: a timeline*, december 2020; Commissioner for Human Rights, Council of Europe, *A distress call for human rights: the widening gap in migrant protection in the Mediterranean*, maart 2021; *Report to the Greek Government on the visit to Greece carried out by the European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (CPT) from 13 to 17 March 2020*, Strasbourg, 19 november 2020.
- 10 Politico Europe, *EU border agency chief resigns after critical watchdog probe*, 29 april 2022.
- 11 Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State, *Uitspraak 202102939/1/V3*, 13 april 2022.
- 12 Dit percentage werd becijferd op basis van het bevolkingsaantal (40%), het bbp (40%), het aantal asielerzoeken dat een land al had lopen (10%) en de werkloosheidscijfers (10%) van een EU-land.
- 13 Eurostat, *First-time asylum applications (non-EU) in the EU Member States 2008–2021*.

- 14 IND, Asylum Trends Monthly Report on Asylum Applications in The Netherlands, December 2021.
- 15 European Commission, *Statistics on migration to Europe*, 1 januari 2021.
- 16 Amnesty International, *Greece: violence, lies and pushbacks*, 17 juni 2022.
- 17 Dit kan door vast te stellen dat asielzoekers met een hoge kans op bescherming (op basis van de erkenningsgraad
- van andere asielzoekers uit hetzelfde land) direct worden verdeeld.
- 18 Rijksoverheid, Minder illegaliteit, meer terugkeer.