

**Position Paper VluchtelingenWerk Nederland t.b.v. deskundigenbijeenkomst
Eerste Kamer EU Migratiepact op 2 maart 2021**

Bij de presentatie van het EU-migratiepact in september vorig jaar – net na de verwoestende brand in kamp Moria – sprak de Europese Commissie over ‘No More Moria’ en de belofte van het waarborgen van het recht op asiel in Europa. De realiteit staat hiermee in schril contrast, met mishandelingen [bij grensovergangen op de Balkanroute](#), inhumane kamp-situaties en detentie in bijvoorbeeld Griekenland (recent [veroordeeld door de Raad van Europa](#)) en [push backs](#) met [beschuldigingen aan het adres van Frontex](#).

In het Pact is een monitoringsysteem voorgesteld om misstanden tegen te gaan, maar dit voorstel is volgens ons niet afdoende, onder meer omdat het afhankelijk is van instemming van de betreffende lidstaten voor het toelaten van waarnemers.

VluchtelingenWerk pleit voor het instellen van een onafhankelijk monitoringsysteem dat de betrokkenheid bij misstanden aan de grenzen van Europa onderzoekt, adresseert én sanctioneert. Wij verwijzen hierbij naar het [statement van onze internationale partners](#) met aanbevelingen voor het opzetten van een dergelijk systeem. Dit zou op zo kort mogelijke termijn moeten worden ingevoerd gelet op de actuele schendingen die journalisten en partner-ngo's op dagelijkse basis rapporteren.

Hierna gaan wij in op twee kern-onderdelen van het Pact, namelijk de grensprocedure en het solidariteitsmechanisme.¹

Screening- en grensprocedures (*new screening Regulation en amended proposal revising the Asylum Procedures Regulation*)

De Commissie stelt een pre-screening procedure aan de grens voor. Na een gezondheids- en kwetsbaarheidscheck, het vaststellen van de identiteit en een ‘veiligheidsrisicocheck’ wordt men naar de ‘juiste’ procedure (grens- asiel- of terugkeer) geleid. Asielzoekers uit landen met een inwilligingspercentage onder de 20 procent belanden in een grensprocedure, andere asielzoekers gaan naar een reguliere asielprocedure. De grensprocedure duurt maximaal 12 weken. Na afwijzing van een verzoek in de grensprocedure, kan men nog 18 maanden gedetineerd worden met het oog op terugkeer. Dit betekent dat mensen in totaal 21 maanden in gesloten centra kunnen worden vastgehouden. Gezinnen met kinderen onder de twaalf jaar en alleenreizende kinderen zijn uitgesloten van grensprocedures en -detentie in het Commissievoorstel.

Uit een [uitvoeringsanalyse naar de praktijk van grensprocedures in lidstaten](#) door het EPRS, het onderzoekscentrum van het Europees Parlement, blijkt dat grensprocedures problematisch zijn voor wat betreft het waarborgen van fundamentele rechten. Grensprocedures gaan, zo blijkt uit de analyse, standaard gepaard met detentie en worden gekenmerkt door korte termijnen en beperkte beroepsmogelijkheden, met een focus op terugkeer. Rechtsbijstand is niet gegarandeerd, advocaten en NGO's hebben moeilijk toegang door de ligging en gesloten setting. Door de druk op termijnen is er bovendien vaak (te) weinig tijd voor het voorbereiden en overleggen met cliënten. Tolkdiensten zijn lastig beschikbaar en er wordt in de praktijk niet goed getoetst op kwetsbaarheid, zo blijkt uit het onderzoek. Het Europees Parlement onderschrijft de zorgen en benadrukt onder meer dat lidstaten mensen niet mogen detineren uitsluitend vanwege het indienen van een asielverzoek en pleit voor alternatieven voor bewaring. Het EP nam een [resolutie](#) aan waarin wordt opgeroepen grensprocedures zeer terughoudend toe te passen en fundamentele waarborgen te garanderen, waaronder schorsende werking van beroep en toegang tot kosteloze rechtsbijstand in eerste aanleg.

Het kabinet stelt in haar reactie op het Pact, dat de grensprocedure juist de ‘hoeksteen’ van het nieuwe asiel- en migratiebeleid dient te zijn. Het kabinet zou graag grensprocedures als standaard zien voor alle nationaliteiten (en dus niet alleen voor landen met een inwilligingspercentage van minder dan 20 %). Dit betekent de facto dat het kabinet pleit voor standaard grens-detentiecentra waar verzoeken om bescherming worden behandeld. Het is onduidelijk welke waarborgen het kabinet in de grensprocedures bepleit.

VluchtelingenWerk meent dat in procedures geen onderscheid moet worden gemaakt op grond van nationaliteit/ algemene inwilligingspercentages, omdat hiermee het risico bestaat dat verzoeken om bescherming onterecht als ‘kansloos’ worden bestempeld.

¹ Zie [hier](#) voor onze brieven aan de Tweede Kamer t.b.v. het Pact d.d. 6 okt, 11 nov en 10 dec 2020 met analyses en aanbevelingen

Met het bijbehorende risico dat vluchtelingen zonder zorgvuldig onderzoek, teruggestuurd worden naar onveilige situaties (risico op refoulement en schending van art. 3 EVRM). Voor mensen die wegens politieke of religieuze redenen of vanwege hun geaardheid moeten vluchten kan ook een land dat voor een gemiddelde burger niet onveilig is, wel degelijk levensgevaarlijk zijn – denk hierbij aan politieke opposanten uit Marokko, LHBTI'ers uit Irak of afvalligen uit Pakistan.

Het opleggen van detentie, slechts omdat men bescherming zoekt, is in strijd met artikel 5 EVRM. Detentie grijpt diep in en kan blijvende schade veroorzaken bij mensen en mag slechts als uiterst middel worden toegepast.

VluchtelingenWerk pleit voor asielprocedures in humane, open opvangvoorzieningen die voldoen aan de normen uit de Opvangrichtlijn, met zorg voor de noden van de (kwetsbare) doelgroepen. Ongeacht het land van herkomst, moet sprake zijn van asielprocedures met voldoende waarborgen zoals het recht om beroep in te stellen, het recht om dit beroep in het land van asiel af te wachten (voorkomen van refoulement) en het recht op adequate toegang tot rechtsbijstand en overige hulp.

Wij vrezen voor een verdere uitholling van de kwaliteit van asielprocedures als grensprocedures 'de nieuwe standaard' wordt. Wij doen met het oog hierop enkele aanbevelingen:

- Zorg voor onafhankelijke monitoring op de toepassing van grensprocedures en – detentie;
- Bouw een adequaat screeningsmechanisme in voor kwetsbaarheid (o.a. zichtbare en niet zichtbare medische problemen die van invloed zijn op het horen, specifieke noden). Maak hiervoor gebruik van onafhankelijke en betrouwbare middelen zoals de [kwetsbaarheidstool](#) van de *International Detention Coalition* en UNHCR;
- Maak kosteloze rechtsbijstand mogelijk en toegankelijk vanaf eerste aanleg, garandeer toegang van NGO's, tolkdiensten en medische bijstand;
- Voeg in de nieuwe Asielprocedureverordening toe, dat te allen tijde schorsende werking wordt verleend hangende het beroep bij de rechter. Dit is nu niet opgenomen in het voorstel en dat is zeer zorgelijk, omdat in beroep wel degelijk kan blijken dat iemand bescherming nodig heeft;
- Alle kinderen moeten uitgezonderd worden van grensprocedures, of ze nu zonder begeleiding aan de EU-grenzen aankomen of met hun gezin. Iedereen onder de 18 jaar is immers kind volgens de IVRK-definitie en detentie enkel om migratieredenen is nooit in het belang van een kind. Het onderscheid dat de Commissie maakt tussen gezinnen met kinderen onder en boven de twaalf jaar is in strijd met het Kinderrechtenverdrag (IVRK).

Het 'nieuwe Dublin' - Solidariteitsmechanisme (*Asylum and Migration Management Regulation*)

In de nieuwe 'Verordening betreffende migratie en asielmanagement' zijn uitgangspunten van de huidige Dublinverordening gekopieerd en aangevuld. Onderdeel is een solidariteitsmechanisme voor verschillende scenario's, o.a. bij ontschepping na een reddingsoperatie op zee (SAR) en in een situatie van 'migratiedruk.' Lidstaten moeten in die verschillende scenario's 'solidariteit tonen' door middel van herplaatsing, terugkeer-sponsoring en/of capaciteitsopbouw. De Commissie stelt expliciet dat bij SAR-operaties, herplaatsing de voorkeur heeft. Bij het bepalen van de vraag of sprake is van 'migratiedruk' in een bepaalde lidstaat heeft de Commissie blijkens het voorstel, een hoge mate van vrijheid. De Commissie stelt verder voor om de definitie van gezinsleden te verruimen met broers en zussen ter bevordering van integratie en in lijn met het recht op familie- en gezinsleven. De lidstaat waar een asielzoeker/ asielvergunninghouder verblijft, wordt met deze uitbreiding ook verantwoordelijk voor de behandeling van de elders in de EU ingediende asielverzoeken van diens broers en zussen.

VluchtelingenWerk is positief over het voorstel om de definitie van gezinsleden te verruimen. We horen regelmatig hartverscheurende verhalen van gestrande vluchtelingen, die dolgraag willen herenigen met familie elders in Europa, maar door de verstikkende Dublinregels geen kant uit kunnen. Deze verruiming zou lucht bieden aan de overbelaste grenslanden en bespaart menselijk leed.

Wij menen echter dat de kern van het voorstel, het 'keuzemenu' voor solidariteit' onwenselijk is. De grenslanden blijven in dit mechanisme hoofdeverantwoordelijk voor mensen die bescherming zoeken in

Europa. De *Greek Council for Refugees* heeft recent samen met Oxfam opnieuw [alarm geslagen over het schrijnende gebrek aan solidariteit van andere lidstaten om asielzoekers over te nemen](#) van het overbelaste land. Tussen 2016–2020 kwamen ruim 350.000 asielzoekers aan in Griekenland (86% via zee en 14 % via land). In November 2020 had 81.7% van hen (ruim 289,560) asiel aangevraagd in Griekenland. Uit de afgelopen jaren blijkt pijnlijk dat dit land deze aantallen niet kan bolwerken, met ernstige gevolgen. Uit een [rapport van het International Rescue Committee](#) blijkt van een alarmerend aantal zelfmoordpogingen in de Griekse 'hotspots'. In Athene slapen [zelfs erkende vluchtelingen, waaronder gezinnen met kinderen, op straat](#) omdat zij na 30 dagen uit de asielopvang worden gezet en er geen toegang is tot huisvesting en andere materiële rechten. Relocatie is urgent nodig voor een uitweg uit de crisis van overvolle vluchtelingenkampen, verstopte asielprocedures, schreeuwend tekort aan advocaten en totaal gebrek aan perspectief en integratie voor diegenen die erkend zijn als vluchteling.

Wij vrezen dat met het voorstel (te) weinig landen (net als nu) 'vrijwillig' asielzoekers overnemen. De keuze voor 'capaciteitsopbouw' is immers vaak eenvoudiger en dit zien we ook nu al in de praktijk gebeuren. Landen sturen bijvoorbeeld experts of een 'hospitainer'. Nederland financierde vorig jaar opvanghuizen in Griekenland voor AMV's in reactie op het Griekse verzoek om een groep van 2.500 kwetsbare alleenstaande kinderen over te nemen en te verdelen over Europa. Dit is onwenselijk omdat hierdoor sprake is van een blijvende en disproportionele druk op die grenslanden. Zij blijven immers verantwoordelijk voor de opvang, procedures, integratie en mogelijke terugkeer. Het herhaalt in feite de gefaalde 'hotspot'-benadering.

VluchtelingenWerk pleit voor een eerlijk herverdeelsysteem van mensen die bescherming zoeken in Europa op basis van objectieve criteria zoals de bevolkingsdichtheid en het BNP, maar ook integratiebevorderende criteria zoals werkgelegenheid, taal- en/of familiebanden. Als dit niet haalbaar is voor alle 27 EU-landen vanwege de permanente weigering van landen als Hongarije en Polen, dan zou dat in ieder geval met een zo groot mogelijke groep van welwillende landen georganiseerd moeten worden.

Het kabinet is in haar reactie op dit voorstel kritisch over het voorstel om **SAR-operaties** als een aparte categorie te erkennen in EU-wetgeving en 'waarschuwt' voor de 'aanzuigende werking' die uitgaat van herplaatsing in geval van SAR-operaties. Verder plaatst het kabinet 'vraagtekens' bij de bepalende rol van de Commissie voor het bepalen of een land als Italië of Griekenland ondersteuning nodig heeft vanwege de geconstateerde **migratiedruk**. Het kabinet wil dat kritisch wordt gekeken op welke onderdelen van het mechanisme 'een ruimere betrokkenheid van de lidstaten' wenselijk is. Nederland is daarnaast tégen de verruiming van de definitie van 'gezinsleden'. Deze afwerende houding van de Nederlandse inzet bij de onderhandelingen over solidariteit in de vorm van herplaatsing is volgens VluchtelingenWerk zeer onwenselijk. Nederland bemoeilijkt de poging van de Commissie om tot meer eerlijke herverdeling in Europa te komen. Landen als Hongarije en Polen zullen zich hierdoor gesterkt voelen in hun inzet om helemaal geen vluchtelingen op te nemen en we vrezen voor een *race to the bottom*.

VluchtelingenWerk pleit voor welwillendheid van de Nederlandse inzet bij het Migratiepact: steun voor de Commissie-voorstellen voor relocatie na SAR-operaties en een bepalende rol van de Commissie voor het vaststellen van 'migratiedruk'. Het vaststellen wanneer sprake is van migratiedruk is geen onderwerp dat (met consensus) tussen de lidstaten geregeld moet worden. De Commissie moet dit juist onafhankelijk vaststellen omdat landen aan de zuidgrenzen anders aan het kortste eind (blijven) trekken voor wat betreft de noodzaak voor relocatie. Ook het verruimen van de definitie van gezinsleden, zou moeten worden gesteund door het kabinet.

VluchtelingenWerk vindt dat coalities van welwillende landen nú werk moeten maken van eerlijke herverdeling en veilige opvang van asielzoekers over Europa. Er moet per direct een einde worden gemaakt aan de grote concentratie asielzoekers aan de Zuidgrenzen en de [humanitaire noodsituatie in 'Moria 2'](#) en andere kampen waar vluchtelingen jarenlang in uitzichtloze situaties vast zitten. Dit zou de blauwdruk moeten worden voor een werkend solidariteitsmechanisme in het nieuwe Migratiepact.