

## Kamer van Volksvertegenwoordigers Commissie Binnenlandse Zaken, Algemene Zaken en Openbaar Ambt 5 februari 2021

**Advies van Myria, het Federaal Migratiecentrum, met betrekking tot het voorstel van resolutie over de invoering van een humaan Europees migratiemodel dat mensensmokkel en illegale migratie effectief bestrijdt (DOC 55 1543/001).**

*Myria is een onafhankelijke federale instelling die als wettelijke opdrachten heeft om te waken over de grondrechten van vreemdelingen, om de migratiestromen naar België te analyseren en om de strijd tegen mensenhandel en mensensmokkel te stimuleren. Myria is ook onafhankelijk nationaal rapporteur mensenhandel.*

1. Myria bedankt de Commissie Binnenlandse Zaken, Algemene Zaken en Openbaar Ambt voor de vraag om advies over het voorstel van resolutie 1543. In het voorliggende voorstel<sup>1</sup> wordt gepleit voor de invoering van een **Europees ‘migratiemodel naar Australische voorbeeld’** met de bedoeling om mensensmokkel en illegale migratie effectief te bestrijden. Samengevat pleit het voorstel voor een beleid gebaseerd op de volgende elementen:
  - Het onmogelijk maken om internationale bescherming aan te vragen of te krijgen indien men irregulier naar de EU is gekomen. Wie een irreguliere migratiepoging naar de EU onderneemt wordt gered en teruggestuurd naar een opvangfaciliteit buiten de EU onder toezicht van UNHCR waar men asiel kan aanvragen. De indieners willen naar eigen zeggen op die manier de irreguliere migratie indijken en het businessmodel van de mensensmokkel vernietigen.
  - Mits de irreguliere migraties ingeperkt worden, beogen de indieners meer investeringen in opvang binnen de regio (via UNHCR) en meer hervestigingen (jaarlijkse quota, in overleg met het parlement).
2. Myria formuleert hierna een reeks opmerkingen en herneemt enkele van zijn aanbevelingen. Het heeft geen analyse gemaakt van het Australische beleid. In dit advies formuleert Myria alleen een aantal beschouwingen bij de bovengenoemde elementen die door de indieners naar voren worden geschoven. Wel moet worden opgemerkt dat de Australische context geografisch, politiek en wettelijk sterk verschilt van de Europese.
3. Myria publiceerde in 2019 een uitgebreide Myriadoc<sup>2</sup> over het Europese asielbeleid, waarin het onder meer wees op de risico's van een doorgedreven externalisatie van het asielbeleid voor de toegang tot effectieve bescherming. Myria hoopt de Commissie met dit advies en de genoemde publicatie van dienst te zijn en blijft ter beschikking van de leden.

<sup>1</sup> [DOC 55 1543/001](#)

<sup>2</sup> Myria, [Myriadoc 2019](#): *Een nieuw paradigma voor het Europese asielmodel? Toegang tot bescherming onder druk*, juli 2019, 97 p.



## SAMENVATTING

### RESPECT VOOR GRONDRECHTEN: TOEGANG TOT DE PROCEDURE, BESCHERMING EN BIJSTAND, GEEN BESTRAFFING

Staten hebben volgens een vast beginsel van het internationaal recht het soevereine recht om hun grenzen en de toegang van vreemdelingen tot hun grondgebied te controleren. Niettemin werpt de in het voorstel van resolutie voorgestelde aanpak bepaalde onverenigbaarheden op met Europese en internationale verplichtingen:

- EU-lidstaten zijn gebonden door de Conventie van Genève en het bredere internationaal recht, meer bepaald door het non-refoulementbeginsel. Ze dienen daarbij de grondrechten te eerbiedigen van alle personen op wie ze controle uitoefenen, zowel aan als buiten hun grenzen. Ze zijn op basis van het Europees recht ook gehouden om effectieve toegang tot de asielpprocedure te verlenen aan personen met nood aan bescherming.
- De Conventie van Genève (artikel 31,1) voorziet dat een vluchteling — onder de door de Conventie gestelde voorwaarden — niet gesanctioneerd kan worden omwille van zijn irreguliere binnenkomst of verblijf.
- Internationaal recht, waaronder het Protocol van Palermo, verplicht de staten — naast het strafbaar stellen van smokkel van migranten — ook tot het nemen van alle passende maatregelen inzake bescherming en bijstand met het oog op de vrijwaring en de bescherming van de rechten van de personen die gesmokkeld werden.

### TOETS MET DE PRAKTIJK?

#### **1/ Effectieve bescherming in derde landen?**

Er is op zich geen internationale verplichting om internationale bescherming te bieden op het grondgebied van de staat in kwestie, wel een verplichting tot respect van het non-refoulementbeginsel. Die vaststelling ligt ook aan de basis van het concept van ‘veilige derde landen’, zoals ingeschreven in de EU-procedurerichtlijn: het houdt de mogelijkheid in om een verzoeker uit te sluiten van het onderzoek ten gronde, omdat hij of zij bescherming had kunnen krijgen in een land waar hij passeerde of verbleef. Dat ontvankelijkheidonderzoek gebeurt op EU-grondgebied, is een tegensprekelijke procedure en de toepassing van het ‘veilig land’-concept is gekoppeld aan strikte (beschermings)voorwaarden.

Ook indien men het bestaande EU-rechtskader zou wijzigen, moet het non-refoulementbeginsel te allen tijde worden gerespecteerd. In dat verband is het cruciaal om na te gaan of er sprake is van een effectieve bescherming in de beoogde derde landen. UNHCR stelde dat de veronderstelling dat er voldoende bescherming aanwezig is in de landen van herkomst en dichtbij Europa voorbijgaat aan de uitdagingen waarmee die landen worden geconfronteerd. Daarbij benadrukte UNHCR ook dat op termijn alle staten een performant asielsysteem moeten hebben, maar dat dit vandaag niet het geval is.

#### **2/ Menswaardige opvang?**

Het voorstel van resolutie stelt voor om het Australische opvangvoorbeeld te volgen, met respect voor de menselijke waardigheid. Myria heeft de Australische situatie niet bestudeerd, maar de omstandigheden en de mensenrechtenschendingen in de Australische ‘offshore’-detentie zijn uitvoerig gedocumenteerd. Myria wil in dit verband wijzen op de recente en huidige ervaring op Europese bodem, met name op de Griekse eilanden. Volgens het EU-grondrechtenagentschap (FRA) is de manier waarop de ‘hotspot’-benadering wordt toegepast in Griekenland “niet houdbaar vanuit mensenrechtenperspectief”. Er is dan ook geen materiaal voorhanden om hoopvol te zijn dat een dergelijke aanpak buiten de EU op een doortastende en humane manier zou gebeuren, conform de Conventie van Genève en de mensenrechtenbepalingen.

## AANPAK MENSENSMOKKEL

Los van de grondrechtenbezwaren is het volgens Myria betwistbaar dat irreguliere migratie en mensensmokkel structureel en duurzaam zullen worden aangepakt door het onmogelijk te maken om internationale bescherming te bieden op het grondgebied. Die veronderstelling houdt volgens Myria te weinig rekening met de *push*-factoren voor migratie, de aantrekkingskracht van Europa en de belangrijke geldwinsten als motor voor criminele smokkelactiviteiten. Een migratiemodel dat gericht is op de sluiting van de smokkelmarkt (gesmokkelden) in Europa leidt waarschijnlijk alleen tot (interne) verschuivingen van smokkelroutes.

Mensensmokkel bestrijden berust vandaag op een evenwichtsoefening om het draagvlak te behouden bij alle betrokken actoren, zonder afbreuk te doen aan de grondrechten van de gesmokkelden. Het gaat in het Belgische model prioritair om de bestrijding van de smokkelaars. Die kunnen tijdens een proces worden veroordeeld door via onderzoek bewijsmateriaal te verzamelen. Gesmokkelde personen kunnen in het onderzoek een belangrijke meerwaarde vormen. Het is bijgevolg van belang om hun vertrouwen te winnen. Voor dit samenwerkingsmodel is er een draagvlak bij de verschillende Belgische smokkelactoren. Ze beschouwen het als een win-winsituatie.

## MEER INZET OP LEGALE TOEGANGSWEGEN

Myria verwelkomt de oproep om meer in te zetten op legale toegangswegen voor personen met een beschermingsnood. Dat kan inderdaad onder meer via hervestiging en humanitaire visa, maar ook via andere legale kanalen zoals arbeidsmobiliteit en studie. Myria wijst in het bijzonder ook op het kanaal van gezinshereniging van personen met een beschermingsstatus. Meer legale toegangswegen creëren wordt algemeen erkend als een belangrijk onderdeel van het globaal delen van beschermingsverantwoordelijkheden voor personen op de vlucht.

Wel moet de voorgestelde aanpak waarbij legale migratie voor vluchtelingen *in de plaats* zou komen van asiolverzoeken op het grondgebied – bovenop de voorgaande overwegingen – ook worden beschouwd in het licht van de globale noden. Noden die, zoals UNHCR het aangeeft, torenhoog zijn en nog toenemen. Op tien jaar tijd verdubbelde het aantal personen op de vlucht wereldwijd.



## I. Algemene aanbeveling van Myria met betrekking tot het Europese asielbeleid

4. Bij aanvang van dit advies herneemt Myria zijn algemene aanbeveling (van juli 2019) over het vormgeven van het asielbeleid in Europa. Myria pleit er bij de Belgische overheden, regeringsleden en volksvertegenwoordigers voor om:
  - praktijken van pushbacks af te wijzen en te veroordelen;
  - meer in te zetten op legale toegangswegen voor personen met nood aan internationale bescherming;
  - de externe dimensie van het Europese asielbeleid vorm te geven met respect voor de volgende beginselen:
    - op basis van democratisch gelegitimeerde maatregelen;
    - op basis van een gedeelde verantwoordelijkheid;
    - het draagt bij tot effectieve bescherming van personen met een beschermingsnood, waarbij de Conventie van Genève en mensenrechtenbepalingen de hoeksteen vormen;
    - het bestrijden van smokkelnetwerken, niet de gesmokkelden.

## II. Toegang tot de asielprocedure, recht op asiel en non-refoulement waarborgen

5. De in de resolutie voorgestelde aanpak werpt volgens Myria in de huidige context onverenigbaarheden op met Europese en internationale verplichtingen, die nader moeten worden bestudeerd.<sup>3</sup>
6. Staten hebben volgens een vast beginsel van het internationaal recht het soevereine recht om hun grenzen en de toegang van vreemdelingen tot hun grondgebied te controleren. Niettemin zijn de EU-lidstaten er ook toe **gebonden om effectieve toegang tot de asielprocedure te verlenen aan personen met een nood aan bescherming**. Daartoe bindt hen onder meer het Handvest van de Grondrechten (artikel 18)<sup>4</sup>, het Europese asielacquis<sup>5</sup>, en de Schengengrenscodes<sup>6</sup>.

---

<sup>3</sup> De Nederlandse Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken formuleerde eind 2010 al een advies waarin zij zich boog over de voorwaarden voor het in behandeling nemen van asielaanvragen van buiten de Europese Unie. Daarin wees zij onder meer op het ontbreken van een wettelijke grondslag in EU-recht en op tal van onduidelijkheden. Zie: Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken (ACVZ), *ACVZ-advies: External Processing: voorwaarden voor het in behandeling nemen van asielaanvragen buiten de Europese Unie*, december 2010, beschikbaar via [www.adviescommissievoorvreemdelingenzaken.nl](http://www.adviescommissievoorvreemdelingenzaken.nl).

<sup>4</sup> **Artikel 18. Het recht op asiel.** Het recht op asiel is gegarandeerd met inachtneming van de voorschriften van het Verdrag van Genève van 28 juli 1951 en het Protocol van 31 januari 1967 betreffende de status van vluchtelingen, en overeenkomstig het Verdrag betreffende de Europese Unie en het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (hierna “de Verdragen” genoemd).

**Artikel 19. Bescherming bij verwijdering, uitzetting en uitlevering**

1. Collectieve uitzetting is verboden.

2. Niemand mag worden verwijderd of uitgezet naar, dan wel worden uitgeleverd aan een staat waar een ernstig risico bestaat dat hij aan de doodstraf, aan foltering of aan andere onmenselijke of vernederende behandelingen of bestraffingen wordt onderworpen.

<sup>5</sup> Artikel 6 procedurerichtlijn.

<sup>6</sup> Artikel 14(1) van de Verordening (EU) 2016/399 van het Europees Parlement en de Raad van 9 maart 2016 betreffende een Uniecode voor de overschrijding van de grenzen door personen (Schengengrenscodes), OJ L 77, 23.3.2016.

7. EU-lidstaten zijn ook gebonden door de Conventie van Genève en door het bredere internationaal recht, meer bepaald door het **non-refoulementbeginsel** (inclusief een verbod op indirecte refoulement).<sup>7</sup> Lidstaten zijn daarbij verplicht de grondrechten te eerbiedigen van alle personen op wie ze controle uitoefenen, zowel aan als buiten hun grenzen.<sup>8</sup>

### III. Een vluchteling kan niet worden gesanctioneerd voor irreguliere binnenkomst

8. De indieners van de resolutie willen het onmogelijk maken om in de EU internationale bescherming te krijgen na een irreguliere binnenkomst of een poging daartoe. Het voorstel roept ook op om een zwarte lijst op EU-niveau op te stellen met personen die gepoogd hebben de EU irregulier binnen te komen en hun een levenslang inreisverbod te geven.
9. De Conventie van Genève (artikel 31,1) voorziet ook dat een **vluchteling** onder de door de bepaling gestelde voorwaarden **niet gesanctioneerd kan worden omwille van zijn irreguliere binnenkomst of verblijf**:

“De Verdragsluitende Staten zullen geen strafsancties, op grond van onregelmatige binnenkomst of onregelmatig verblijf toepassen op vluchtelingen die, rechtstreeks komend van een grondgebied waar hun leven of vrijheid in de zin van artikel 1 werd bedreigd, zonder toestemming hun grondgebied binnenkomen of zich aldaar bevinden, mits zij zich onverwijld bij de autoriteiten melden en deze overtuigen dat zij geldige redenen hebben voor hun onregelmatige binnenkomst of onregelmatige aanwezigheid.”<sup>9</sup>

Daarmee hield de Conventie reeds rekening met de realiteit van een vlucht, die in veel gevallen een irreguliere binnenkomst met zich meebrengt.

### IV. Draagvlak behouden van alle actoren die betrokken zijn bij de bestrijding van smokkel zonder afbreuk te doen aan grondrechten

10. De indieners van het voorstel lijken er vanuit te gaan dat irreguliere migratie en mensensmokkel structureel en duurzaam kunnen worden aangepakt door de voorgestelde maatregelen. Die premisse is volgens Myria betwistbaar, rekening houdend met de *push*-factoren voor migratie, de aantrekking van Europa en de belangrijke geldwinsten als motor voor criminele smokkelactiviteiten. **Een migratiemodel dat gericht is op de sluiting van de**

---

<sup>7</sup> Voor een uitgebreidere analyse, zie: Fundamental Rights Agency (FRA), *Scope of the principle of non-refoulement in contemporary border management: evolving areas of law*, 5 december 2016, beschikbaar op <https://fra.europa.eu/en/publication/2016/scope-principle-non-refoulement-contemporary-border-management-evolving-areas-law>. Ook binnen EU-recht: artikel 19 van het Handvest voor de Grondrechten en artikel 21 van de kwalificatierichtlijn.

<sup>8</sup> Myria, *Myriadoc 2019*: *op. cit.*, p. 20 ev.

<sup>9</sup> Zie in dit verband de toelichtingen van UNHCR: UNHCR, *A guide to international refugee protection and building state asylum systems*, 2017. Beschikbaar op <https://www.unhcr.org/3d4aba564.pdf>.

#### **‘Coming directly’**

*This means the asylum-seeker/refugee arrived directly from:*

- His or her home country;
- From another country where his or her protection, safety and security could not be assured; or
- A transit country where he or she was present for a short period of time without having applied for or received asylum there.

*The term ‘coming directly’ should be understood not in a narrow temporal or geographical sense and no strict time limit for passage through or stopping in another country can be applied. Article 31 thus applies to persons who have transited other countries or who are unable to find protection in the country or countries to which they previously fled.*

**‘Without delay’**: *Similarly, there is no limit that can be mechanically applied to the concept of ‘without delay’. This is because asylum-seekers are often coping with problems including the effects of trauma, language barriers, lack of information, fear or suspicion of authorities based on their past experiences, and lack of basic means of subsistence.*

**‘Good cause’**: *This phrase requires consideration of the circumstances under which the asylum-seeker fled.*



**smokkelmarkt (gesmokkelden) in Europa leidt alleen tot (interne) verschuivingen van smokkelroutes.**

Nog voorbij essentiële grondrechtenvereisten is het in de praktijk immers ook niet realistisch om alle buitengrenzen hermetisch te sluiten. Ook in de COVID-19-context gaf Europol aan dat smokkelactiviteiten doorgaan, ondanks het sluiten van de grenzen. De dynamieken wijzigen; smokkelaars passen hun *modi operandi* aan.<sup>10</sup>

11. Mensensmokkel bestrijden gaat **prioritair over de bestrijding van de smokkelaars**, niet de gesmokkelden: smokkelaars kunnen tijdens een proces veroordeeld worden door via onderzoek (bijvoorbeeld telefoontap, berichten op sociale media, ...) bewijsmateriaal te verzamelen. Gesmokkelde personen kunnen in dat onderzoek een belangrijke meerwaarde vormen (info van hun telefoon, verklaringen, chatberichten) zodat het belangrijk is om hun vertrouwen te winnen. Ze moeten ook worden onderscheiden van smokkelaars om beïnvloeding te voorkomen. Binnen het Belgische model kan het smokkelstatuut<sup>11</sup> daarbij een belangrijke rol spelen en een instrument zijn in de smokkelbestrijding, maar dat mag geen (hoofd)doel op zich vormen. Voor dit samenwerkingsmodel is er een draagvlak bij de verschillende Belgische smokkelactoren. Ze beschouwen het als een win-winsituatie.
12. Internationaal recht, waaronder het Protocol van Palermo, verplicht de staten, naast de strafbaarstelling van smokkel van migranten, in artikel 16 ook tot het nemen van alle passende maatregelen inzake **bescherming en bijstand<sup>12</sup> met het oog op de vrijwaring en de bescherming van de rechten van de personen die gesmokkeld werden**. In het bijzonder het recht op leven en het recht om niet te worden onderworpen aan foltering, noch aan wrede, onmenselijke of mensonterende behandeling of bestraffing, alsook tegen iedere vorm van geweld die hun kan worden toegebracht.

## V. Effectieve bescherming in derde landen?

13. Het idee elders bescherming (*'protection elsewhere'*) te bieden ligt aan de basis van het concept van veilige landen. Dat concept staat niet als dusdanig in de Conventie van Genève, maar die Conventie verplicht een staat ook niet expliciet om een asielzoeker bescherming te bieden op zijn territorium. Het verplicht de staat wel tot respect voor het non-refoulementbeginsel. In principe is dat beginsel ook gerespecteerd als een staat de garantie heeft dat de asielzoeker elders bescherming vindt.<sup>13</sup>

---

<sup>10</sup> Europol, *How COVID-19-related crime infected Europe during 2020*, november 2020. Beschikbaar via <https://www.europol.europa.eu/publications-documents/how-covid-19-related-crime-infected-europe-during-2020>. Europol, *European Migrant Smuggling Centre, 4th Annual Report, 2020*, mei 2020. Beschikbaar via <https://www.europol.europa.eu/newsroom/news/migrant-smugglers-and-human-traffickers-to-become-more-ruthless-and-clandestine-says-new-europol-report>.

<sup>11</sup> Derdelanders die slachtoffer zijn van een zwaardere vorm van mensensmokkel (bijvoorbeeld: leven werd in gevaar gebracht, minderjarigheid) kunnen onder bepaalde voorwaarden een verblijfsstatus krijgen. De afgifte van verblijfstitels is afhankelijk van het verloop van de strafrechtelijke procedure tegen de smokkelaars. Het slachtoffer moet meewerken met de overheid (door verklaringen af te leggen), begeleid worden door een van de drie gespecialiseerde opvangcentra en alle contacten met de smokkelaars verbreken. Zie artikel 61/2 tot 61/5 van de vreemdelingenwet en de omzendbrief van 23 december 2016 inzake de invoering van een multidisciplinaire samenwerking met betrekking tot de slachtoffers van mensenhandel en/of van bepaalde zwaardere vormen van mensensmokkel, *BS*, 10 maart 2017.

<sup>12</sup> Aanvullend Protocol tegen de smokkel van migranten over land, over de zee en in de lucht, bij het Verdrag van de Verenigde Naties tegen transnationale georganiseerde misdaad, New York, 14 november 2000, goedgekeurd in Belgisch recht door de wet van 24 juni 2004, *BS*, 13 oktober 2004.

<sup>13</sup> Andreas Zimmerman (ed.), *The 1951 Convention related to the status of refugees and its 1967 Protocol. A Commentary*. Oxford University Press, 2011, p. 1109.

14. **‘Veilige landen’-concepten zijn momenteel voorzien in de Europese Procedurerichtlijn<sup>14</sup>, maar niet voor de toepassing zoals beoogd in het voorliggende voorstel.** In de richtlijn is het begrip ‘veilig derde land’ een procedureel concept: het doet geen afbreuk aan het feit dat een aanvraag op EU-grondgebied wordt ingediend, maar het verzoek kan in die procedure onontvankelijk worden verklaard vooraleer een onderzoek ten gronde wordt aangevat. De asielzoeker wordt dan tegensprekelijk uit de procedure geweerd omdat hij of zij bescherming had kunnen krijgen in een land waar de verzoeker een band mee heeft.
15. De toepassing van het concept is **gekoppeld aan strikte voorwaarden<sup>15</sup>** (zie kader). De lidstaten mogen het alleen toepassen indien ze zich ervan hebben vergewist dat een verzoek zal worden behandeld met, onder meer, respect voor het non-refoulementbeginsel en de mogelijkheid om een vluchtelingenstatus te vragen en te krijgen. Ook een reeks procedurele garanties moeten worden gerespecteerd.

#### **Artikel 38 procedurerichtlijn Het begrip ‘veilig derde land’**

1. De lidstaten mogen het begrip ‘veilig derde land’ alleen toepassen indien de bevoegde autoriteiten zich ervan hebben vergewist dat een persoon die om internationale bescherming verzoekt in het betrokken derde land overeenkomstig de volgende beginselen zal worden behandeld:
  - a) het leven en de vrijheid worden niet bedreigd om redenen van ras, religie, nationaliteit, lidmaatschap van een bepaalde sociale groep of om een politieke overtuiging;
  - b) er bestaat geen risico op ernstige schade in de zin van richtlijn 2011/95/EU;
  - c) het beginsel van non-refoulement overeenkomstig het Verdrag van Genève wordt nageleefd;
  - d) het verbod op verwijdering in strijd met het recht op vrijwaring tegen foltering en andere wrede, onmenselijke of vernederende behandeling, zoals neergelegd in het internationaal recht, wordt nageleefd, en
  - e) de mogelijkheid bestaat om de vluchtelingenstatus te verzoeken en, indien de betrokkene als vluchteling wordt erkend, bescherming te ontvangen overeenkomstig het Verdrag van Genève.
2. De toepassing van het begrip ‘veilig derde land’ is onderworpen aan voorschriften in het nationaal recht, waaronder:
  - a) voorschriften waarbij een band tussen de verzoeker en het betrokken derde land wordt vereist op grond waarvan het voor de betrokkene redelijk zou zijn naar dat land te gaan;
  - b) voorschriften betreffende de methode met behulp waarvan de bevoegde autoriteiten zich ervan vergewissen dat het begrip ‘veilig derde land’ op een bepaald land of een bepaalde verzoeker kan worden toegepast. Een dergelijke methode dient onder meer te bestaan uit een veiligheidsstudie per land voor een bepaalde verzoeker en/of een nationale vaststelling van de landen die worden beschouwd als zijnde over het algemeen veilig;

<sup>14</sup> Artikel 33,2 van richtlijn 2013/32/EU van het Europees Parlement en de Raad van 26 juni 2013 betreffende gemeenschappelijke procedures voor de toekenning en intrekking van de internationale bescherming (herschikking), (hierna ‘procedurerichtlijn’).

<sup>15</sup> Artikel 38 van de procedurerichtlijn.

- c) voorschriften overeenkomstig de internationale wetgeving die voorzien in een afzonderlijke studie om na te gaan of het betrokken derde land voor een bepaalde verzoeker veilig is; deze voorschriften moeten de verzoeker ten minste in staat stellen de toepassing van het begrip ‘veilig derde land’ aan te vechten op grond van het feit dat het derde land in zijn specifieke omstandigheden niet veilig is. De verzoeker moet ook in de gelegenheid worden gesteld om het bestaan van de onder a) bedoelde band tussen hem en het derde land aan te vechten.
3. Bij de uitvoering van een uitsluitend op dit artikel gebaseerde beslissing dienen de lidstaten:
- de verzoeker hiervan op de hoogte te brengen, en
  - hem een document te verschaffen waarin de autoriteiten van het derde land in de taal van dat land ervan in kennis worden gesteld dat het verzoek niet inhoudelijk is onderzocht.
4. Wanneer het derde land de verzoeker niet tot zijn grondgebied toelaat, zorgen de lidstaten ervoor dat toegang wordt verstrekt tot een procedure overeenkomstig de fundamentele beginselen en waarborgen die zijn beschreven in hoofdstuk II.
5. De lidstaten stellen de Commissie op gezette tijden in kennis van de landen waarop dit begrip wordt toegepast overeenkomstig het bepaalde in dit artikel.
16. Het derde land kan op basis hiervan niet om het even welk land zijn – er moet een band zijn tussen de verzoeker en het betrokken derde land (zie 2a in het kader hierboven). UNHCR bepleit ook buiten het Europese kader dat gegarandeerd moet zijn dat er een betekenisvolle band is tussen de aanvrager en het derde land die het redelijk en duurzaam maakt te vragen dat de aanvrager naar het land gaat, alsook dat er in het derde land in de praktijk een effectieve bescherming is.<sup>16</sup>
17. Ook los van het bestaande EU-rechtskader, moet te allen tijde het non-refoulementbeginsel worden gerespecteerd en is het cruciaal na te gaan of er sprake is van een effectieve bescherming in de beoogde derde landen. Of een staat lid is van de Conventie van Genève en/of het Protocol van 1967 en van de fundamentele mensenrechteninstrumenten, is voor UNHCR een ‘kritische indicator’ om te garanderen dat toegang tot bescherming effectief en duurzaam is.<sup>17</sup> In een bijdrage voor Myria<sup>18</sup> uitte UNHCR in 2019 ook een grote bezorgdheid in dat verband en stelde het dat de **veronderstelling dat er voldoende bescherming aanwezig is in de landen van herkomst en dichtbij Europa voorbijgaat aan de uitdagingen waarmee die landen worden geconfronteerd**. UNHCR benadrukte daarin ook dat op termijn alle staten een performant asielsysteem moeten hebben, en dat daarop volop verder moet worden ingezet, maar dit is vandaag niet het geval.

<sup>16</sup> UNHCR, *Legal considerations regarding access to protection and a connection between the refugee and the third country in the context of return or transfer to safe third countries*, april 2018.

<sup>17</sup> UNHCR, *Legal considerations regarding access to protection and a connection between the refugee and the third country in the context of return or transfer to safe third countries*, april 2018.

<sup>18</sup> Myria, *Myriadoc 2019*, Voorbeschuiving door Gonzalo Vargas Llosa, de Regionale Vertegenwoordiger EU-zaken UNHCR, p. 12 e.v.



18. Ook het ‘eerst land van asiel’ is een procedureel concept waardoor een verzoek op basis van de procedurerichtlijn (artikel 35) onontvankelijk kan worden verklaard. Dat begrip is alleen bruikbaar in situaties waarin de verzoeker in een derde land al “erkend is als vluchteling en er nog bescherming kan genieten of er anderszins voldoende bescherming geniet, met inbegrip van het genot van het non-refoulementbeginsel”.

## VI. Menswaardige opvang

19. Het voorstel van resolutie wil het Australische voorbeeld volgen, met respect voor de menselijke waardigheid. Myria heeft zoals gesteld de Australische situatie niet bestudeerd, maar zoals gekend zijn de omstandigheden en de mensenrechtenschendingen in deze Australische ‘offshore’-detentie breed gedocumenteerd en aangeklaagd door internationale organisaties en NGO’s.<sup>19</sup> Myria wil in dit verband wijzen op de recente en huidige ervaring op Europese bodem met een dergelijke politiek van indamming van migranten en asielzoekers, met name op de Griekse eilanden. Het EU-grondrechtenagentschap (FRA) bedrukte in zijn analyses en opvolging in 2019 dat de manier waarop de ‘hotspot’-benadering wordt toegepast in Griekenland “niet houdbaar is vanuit een mensenrechtenperspectief”.<sup>20</sup> Bovendien is die aanpak ook geen succes gebleken wat de beoogde snelle behandeling van asielverzoeken betreft, net zomin als op het vlak van snelle en effectieve terugkeer. Er is geen materiaal voorhanden om hoopvol te zijn dat een dergelijke aanpak buiten de EU op een doortastende en humane manier zou gebeuren, in vol respect van de Conventie van Genève en mensenrechtenbepalingen, in de wetenschap dat een dergelijke aanpak op Europees grondgebied al bijzonder moeilijk blijkt te zijn, en dat ondanks aanzienlijke ondersteuning van de Europese instellingen.

## VII. Meer inzetten op legale toegangswegen en delen van beschermingsverantwoordelijkheden

20. De toelichting bij het voorstel van resolutie geeft aan dat het de bedoeling is het voorgestelde beleid op termijn te koppelen aan meer legale migratiemogelijkheden voor vluchtelingen via hervestiging en humanitaire visa, alsook aan meer investeringen in opvang binnen de regio.
21. Zoals uit de globale aanbeveling blijkt (punt I), **verwelkomt Myria de oproep om meer in te zetten op legale toegangswegen voor personen met een beschermingsnood**. Dat kan inderdaad onder meer via hervestiging en humanitaire visa<sup>21</sup>, maar ook via andere legale kanalen, zoals arbeidsmobiliteit en studie. Myria wijst in het bijzonder ook op de gezinshereniging van personen met beschermingsstatus.

---

<sup>19</sup> Zie onder meer: United Nations Human Rights Experts, Office of the High Commissioner for Human Rights, [Australia: UN experts urge immediate medical attention to migrants in its offshore facilities](https://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=24709&LangID=E;VN), 19 juni 2019, beschikbaar op <https://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=24709&LangID=E;VN>; *Australia urged to evacuate offshore detainees amid widespread, acute mental distress*, 12 oktober 2018, beschikbaar op <https://news.un.org/en/story/2018/10/1022972>; UNHCR, *Le chef du HCR Filippo Grandi appelle l’Australie à mettre fin à la pratique néfaste du modèle offshore de traitement et de placement*, 24 juli 2017, beschikbaar op <https://www.unhcr.org/fr/news/press/2017/7/5975e0d9a/chef-hcr-filippo-grandi-appelle-laustrie-mettre-fin-pratique-nefaste.html>; Refugee Council of Australia, *Seven Years On: An Overview of Australia Offshore Processing Policies*, 17 juli 2020, beschikbaar op <https://reliefweb.int/report/australia/seven-years-overview-australia-offshore-processing-policies>; maar zie ook Human Rights Watch, Amnesty International ...

<sup>20</sup> EU Fundamental Rights Agency (FRA), *Update of the 2016 opinion of the European Union Agency for Fundamental Rights on the fundamental rights in the ‘hotspots’ set in Greece and Italy, Opinion 3/2019 [hotspot update]*, 4 maart 2019.

<sup>21</sup> Zie specifieke aanbevelingen van Myria met betrekking tot het beleid inzake humanitaire visa, <https://www.myria.be/nl/publicaties/humanitaire-visa-myria-blijft-hameren-op-meer-transparantie>.

22. Meer legale toegangswegen creëren wordt algemeen erkend als een belangrijk onderdeel van het **globaal delen van beschermingsverantwoordelijkheden voor personen op de vlucht**. In december 2018, in het kader van de *Global Compact on Refugees* (GCR)<sup>22</sup>, hebben alle EU-lidstaten dat engagement onderschreven.
23. Wel moet de voorgestelde aanpak, waarbij legale migratie voor vluchtelingen *in de plaats* zou komen van asielverzoeken op het grondgebied, – naast bovengenoemde overwegingen – ook in het licht van de globale noden worden beschouwd. Noden die volgens UNHCR torenhoog zijn en nog toenemen. Op tien jaar tijd was er bijna een verdubbeling van het aantal personen dat gedwongen op de vlucht is wereldwijd, tot 79,5 miljoen eind 2019.<sup>23</sup>
24. Het voorstel pleit tot slot ook voor meer investeringen in **opvang binnen de regio**. Myria heeft daarin weinig expertise, maar wijst wel op wat UNHCR daarover zei in 2019 in de bijdrage voor Myria.<sup>24</sup> Daarin stelde de internationale organisatie dat opvang in de regio essentieel is, maar wel slechts een deel van het verhaal kan zijn. Twee belangrijke vragen werden daarbij opgeworpen:
- ⇒ De eerste vraag betreft het signaal dat de EU geeft aan de landen van opvang dichtbij conflictregio's, en aan ontwikkelingslanden die zelf instaan voor het leeuwendeel van alle vluchtelingen ter wereld, indien de EU niet minstens de verantwoordelijkheid neemt om de mensen die op haar grondgebied zijn aangekomen te beschermen.
  - ⇒ Ten tweede rijst de vraag waarom staten nog hun beschermingsmechanisme zouden versterken als ze weten dat heel wat Europese lidstaten daarop zitten te wachten, enkel om asielzoekers te kunnen terugsturen door overvloedig gebruik te maken van het begrip 'veilig derde land'.

---

<sup>22</sup> Verenigde Naties, *Global Compact on Refugees*, New York, 2018, beschikbaar op <https://www.unhcr.org/5c658aed4>.

<sup>23</sup> UNHCR, *Global trends, Forced displacement in 2019*, June 2020. Beschikbaar op <https://www.unhcr.org/be/wp-content/uploads/sites/46/2020/07/Global-Trends-Report-2019.pdf>.

<sup>24</sup> Myria, *Myriadoc 2019*, Voorbeschuiving door Gonzalo Vargas Llosa, de Regionale Vertegenwoordiger EU-zaken UNHCR, p. 12 e.v.