



Een nieuw paradigma voor het Europese asielmodel?

Toegang tot bescherming onder druk



MyriaDoc 9

Juli 2019

Inhoud

Samenvattende inleiding.....	3
Voorbeschouwing	12
1. Verdere daling aankomsten in Europa, veranderde routes.....	15
2. Reddingsoperaties op de Middellandse Zee.....	17
2.1. Minder aankomsten en doden, maar meer doden per aankomst	17
2.2. Minder zoek- en reddingsoperaties in het centrale Middellandse Zeegebied, grotere rol voor Libische kustwacht.....	17
3. Aan de Europese grenzen: gebrek aan toegang tot het grondgebied en de asielprocedure..	20
3.1. Verplichtingen van staten om aan de grens toegang tot de asielprocedure te verlenen.....	20
3.2. De realiteit: de aanhoudende praktijk van pushbacks	25
4. Interne dimensie: de verantwoordelijkheidskwestie en bemoeilijkte toegang tot bescherming op Europees grondgebied	31
4.1. Gebrek aan solidariteit en verantwoordelijkheidszin in de GEAS-onderhandelingen	32
4.2. Weinig animo om interne verantwoordelijkheid op te nemen via relocatie	34
4.3. Procedurele aspecten om verantwoordelijkheid door te schuiven: veilig derde land	37
4.4. Hotspots op de Griekse eilanden.....	39
4.5. 'Gecontroleerde centra' in de EU en 'regionale ontschepingsplatforms'	46
5. De externe dimensie: de uitbesteding van het EU asiel- en migratiebeheer en bescherming naar landen buiten de EU	48
5.1. Directe omgeving EU: samenwerking met derde landen aan de Europese grenzen	50
5.1.1. Drie jaar EU-Turkijedeal.....	50
5.1.2 Libië: volgende sleutelpartner in het EU-migratiebeheer	53
5.2. Wijdere regio van herkomst: Europese migratiecontrole tot in de herkomstlanden	65
5.2.1. De koppeling van ontwikkelingssamenwerking aan migratiebeheer	65
5.2.2. De Sahelregio.....	68
5.2.3. Opvang in de regio van herkomst	71
6. Grotere inzet op legale migratiekanalen voor personen met nood aan bescherming	72
6.1. Hervestiging: toegenomen aantal hervestigingen naar Europa maar nog lange weg te gaan ..	73
6.1.1. Cijfers.....	73
6.1.2. België neemt deel aan Europese (en internationale) hervestingsraamwerken	76
6.1.3. Voorstel van EU-hervestigingsraamwerk	79
6.2. Humanitaire visa.....	79
6.2.1. Weinig animo voor een wettelijk kader op Europees niveau voor humanitaire visa.....	80
6.2.2. Na het Hof van Justitie is het nu de beurt aan het EHRM om zich te buigen over de humanitaire visumkwestie.....	81
Toegang tot internationale bescherming aan de Belgische grens en de tijdelijke invoering van quota op Belgisch grondgebied	84
1. Asielquota bij DVZ: praktijk die de grondrechten schendt.....	84
2. Effectieve toegang tot de asielprocedure aan de Belgische grens: welke waarborgen voor personen die bescherming nodig hebben?	85
2.1. Enkele cijfers en werking van de diensten van de federale politie aan de grens	86
2.2. De asielprocedure aan de grens: de verschillende stappen en de problematiek van de grondrechten	89

Samenvattende inleiding

“The EU (...) approach aims to end irregular and dangerous movements and the business model of smugglers, and to replace these with safe and legal ways to the EU for those who need protection.”
Europese Commissie¹, mei 2016

Het Europees asielmodel impliceert afspraken en een bepaalde mate van solidariteit tussen de lidstaten over wie de verantwoordelijkheid opneemt voor de behandeling van asielaanvragen. Die solidariteit leidt vandaag binnen de Europese Unie (EU) tot diepe verdeeldheid. Tegelijk lijkt er een heuse paradigmawissel aan de gang. Zo focussen de voorbije jaren een resem Europese beleidsmaatregelen meer en meer op het inperken van de ‘irreguliere’ instroom van asielzoekers naar de EU en het uitbesteden of externaliseren van asielverantwoordelijkheden naar landen buiten de EU. Sommige politieke partijen in binnen- en buitenland gaan nog een stap verder en pleiten ervoor om wie via irreguliere kanalen naar de EU komt, geen toegang meer te bieden tot internationale bescherming in de EU, zoals in het zogenaamde Australische model.

Eens op het grondgebied van de EU (of in de territoriale wateren) vallen migranten onder de rechtsmacht van de EU en geldt het EU-recht en de bijhorende rechtspraak. Een politiek van externalisatie maakt dat de EU haar juridische verantwoordelijkheden in zekere mate kan ontwijken: door te voorkomen dat asielzoekers het Europees grondgebied bereiken of door via procedurele omwegen de juridische verantwoordelijkheid voor de behandeling van de aanvraag bij een derde land te leggen. Het falen om intern de discussie over solidariteit en verantwoordelijkheid aan te pakken, versterkte de eensgezindheid binnen de EU over het inperken van de instroom en de externalisatie-maatregelen.

Myria richt zich in het kader van zijn wettelijke opdrachten in de eerste plaats op de Belgische realiteit. Die wordt evenwel in belangrijke mate vormgegeven in een breder (Europees) kader. Onmogelijk dus om daaraan voorbij te gaan. De externalisatie van het asielbeleid is al langer een topic (bijvoorbeeld het idee van *external processing* van asielaanvragen) maar raakte door de Europese ontwikkelingen van de voorbije jaren duidelijk in een stroomversnelling. Vandaag wordt de toekomst van het recht op asiel in België meer dan ooit op Europees niveau bepaald. Myria buigt zich dan ook over een aantal aspecten van deze ontwikkelingen en plaatst kritische kanttekeningen vanuit het grondrechtenperspectief.

In 2015 bereikten meer dan een miljoen migranten en vluchtelingen via de Middellandse Zee het Europees grondgebied. Die context is belangrijk om de ontwikkelingen sindsdien te begrijpen. Politiek heerste het gevoel de controle over de EU-buitengrenzen kwijt te raken. En doordat veel migranten en vluchtelingen doorreisden naar de lidstaat die ze wensten te bereiken, werden de interne Schengengrenscontroles als een domino in Europa terug ingevoerd. Het project van de Europese Unie zelf stond onder druk. Die context verklaart een deel van de ontwikkelingen en stelt de nood aan een efficiënt beschermingssysteem op scherp, maar mag geen vrijgeleide zijn om dat uit te hollen.

¹ Europese Commissie, COM (2016) 270 final, Voorstel voor Dublin IV verordening, Explanatory memorandum, 4 mei 2016,, p. 2 https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/proposal-implementation-package/docs/20160504/dublin_reform_proposal_en.pdf

Het zogenaamde Australisch model

De voorbije jaren pleitten sommige politici in verscheidene Europese lidstaten – ook in België² – voor de invoering van een zogenaamd Australisch asielmodel. Verwijzingen naar dat model hebben dan vaak betrekking op de situatie waarin personen die irregulier over zee toekomen worden uitgesloten van de mogelijkheid om internationale bescherming te krijgen. Zij worden ‘teruggeduwd’ (pushback) of naar afgelegen plekken gebracht (al dan niet in detentie) op eilanden waarmee een akkoord werd afgesloten. De bedoeling daarvan is ontrading en zo de asielinstroom sterk te beperken. Een argument dat daarbij wordt ingezet is de dodentol op zee te reduceren.

Internationale bescherming kan in zo’n model alleen door vluchtelingen buiten de EU te selecteren en legaal naar Europa te brengen, in plaats van via irreguliere en gevaarlijke wegen .

Myria maakt in deze Myriadoc géén analyse van het Australische beleid. De Australische context verschilt geografisch, politiek en juridisch ook sterk van de Europese. Wel is het zo dat bepaalde politici in Europa de voorbije jaren steeds prominenter pleiten voor elementen van het model en dat die elementen ook ingang lijken te vinden in het beleid van de EU en een aantal lidstaten. Wanneer we naar het Australische model verwijzen, wordt dan ook gedoeld op die elementen, en het idee om enkel asielzoekers en vluchtelingen toe te laten die vooraf werden geselecteerd, terwijl andere moeten worden opgevangen dicht bij de landen van herkomst, of worden teruggeduwd, of – in het geval ze toch toekomen – worden ‘ingedamd’ of vastgehouden op afgelegen plekken.

Inperken van irreguliere migratie

Verscheidene recente EU-instrumenten in het migratiedomein hebben als voornaamste doelstelling het ‘indammen van irreguliere migratie’. Dat vormt een rode draad door het migratie- en asielbeleid van de EU en zet ogenschijnlijk alle neuzen in dezelfde richting. Niemand is immers vóór irreguliere migratie. Maar die irreguliere migratie heeft betrekking op gemengde migratiestromen en omvat ook heel wat mensen die internationale bescherming zoeken en er recht op hebben. De EU timmerde de voorbije decennia aan een Gemeenschappelijk Europees Asielbeleid. Daarin is het recht op asiel een grondrecht, gegarandeerd in het Handvest van de Grondrechten van de EU.³ De EU-lidstaten zijn ook gebonden door de Conventie van Genève en het non-refoulementbeginsel.

Bij die doelstelling van het indammen van irreguliere migratie, is bijzondere waakzaamheid geboden dat de toegang tot internationale bescherming gegarandeerd blijft. Juridisch kan een vluchteling onder de voorwaarden van de Conventie niet gesanctioneerd worden omwille van zijn irreguliere binnenkomst of verblijf.⁴ De toekenning van het vluchtelingenstatuut is bovendien declaratoir van aard en niet *constitutief* om een vluchteling te zijn. De overheid *erkent* dat een persoon een vluchteling is. Zo heeft iemand de hoedanigheid van vluchteling van zodra alle voorwaarden van de

² Zie onder meer N-VA, “Wat is het Australisch model?”, april 2019. Beschikbaar op: <https://www.youtube.com/watch?v=vrHnaahxtCk>

³ Artikel 18 waarborgt het recht op asiel. Volgens artikel 19 is collectieve uitzetting verboden en mogen personen niet worden verwijderd of uitgezet naar, noch worden uitgeleverd aan een staat waar een ernstig risico bestaat dat zij aan de doodstraf, aan folteringen of aan andere onmenselijke of vernederende behandelingen of bestraffingen worden onderworpen.

⁴ Mits hij of zij rechtstreeks komt vanuit het land waar zijn of haar leven of vrijheid bedreigd wordt en zich zo snel mogelijk bij de autoriteiten gaat melden en een goede reden hebben voor hun onregelmatige binnenkomst of verblijf (overeenkomstig artikel 31 van de Conventie van Genève).

definitie van de Conventie van Genève vervuld zijn. Dat is per definitie vóór het ogenblik waarop de status formeel wordt vastgesteld.⁵

Daling van het aantal aankomsten in de Middellandse Zee, meer doden per aankomst

Er is weinig indicatie dat het aantal personen op de vlucht de voorbije jaren zou zijn gedaald. Cijfers van UNHCR, de vluchtelingenorganisatie van de Verenigde Naties, wijzen eerder op het tegendeel. In het rapport *Global Trends* van 2018 werd hun aantal wereldwijd geschat op 68,5 miljoen, waarvan niet minder dan 40 miljoen intern ontheemden (vluchtelingen binnen de grenzen van hun eigen land). 84% van hen verblijft in ontwikkelingslanden.

Tegelijk daalde in Europa het aantal aankomsten aanzienlijk in vergelijking met het piekjaar 2015. Volgens Frontex daalde het aantal irreguliere overschrijdingen van de EU-buitengrenzen in 2018 voor het derde jaar op rij significant. Ook het aantal asielzoekers en migranten die via de Middellandse Zee Europa bereikten, daalde verder. Volgens UNHCR kwamen 139.300 personen aan via Spanje, Italië en Griekenland in 2018, waarvan 116.647 over de Middellandse Zee.

Het aantal doden en vermisten op de Middellandse Zee lag in 2018 lager dan de voorbije jaren (2.275 personen, of gemiddeld 6 per dag), maar in verhouding met het aantal aankomsten over de Middellandse Zee gaat het om een opmerkelijke stijging: 4 doden op 1.000 aankomsten in 2015, tegenover 20 doden op 1.000 aankomsten in 2018. In het bijzonder bij de oversteek vanuit Libië vielen veel doden: 71 doden of vermisten op 1.000 aankomsten.

De interne dimensie en gevolgen op vlak van toegang tot de (procedure) internationale bescherming in Europa

De huidige impasse in het asielsolidariteitsvraagstuk binnen de EU werd opnieuw pijnlijk duidelijk in de situatie rond de Middellandse Zee. Boten met geredde vluchtelingen konden niet aanmeren en werden gedwongen dagenlang op zee te blijven. Ngo's die de reddingen organiseerden werd het werk bijzonder moeilijk tot onmogelijk gemaakt. Begin 2019 deed de Libische kustwacht het gros van de reddingsoperaties in de centrale Middellandse Zee.

Daarenboven worden in verschillende landen aan de EU-buitengrenzen hardnekkige, zelfs structurele praktijken van pushbacks vastgesteld. Een pushback is het terugduwen van een persoon over de grens zonder de mogelijkheid te bieden potentiële beschermingsnoden te uiten of zonder die noden te onderzoeken. Dergelijke praktijken worden politiek niet duidelijk onder de aandacht gebracht of veroordeeld, worden gebanaliseerd of er wordt opgeroepen tot een omzeiling van het non-refoulementbeginsel. Nochtans zijn pushbacks in strijd met internationaal en Europees recht en vormen ze een flagrant voorbeeld van het niet-opnemen van beschermingsverantwoordelijkheden.

Een aantal ontwikkelingen in het interne EU-beleid van de voorbije jaren toont ook meer subtiele mechanismen waarbij verantwoordelijkheden worden doorgeschoven, die ook ontradend werken. De finaliteit van de hotspots op de Griekse eilanden is door de EU-Turkijedeal fundamenteel gewijzigd: het werden kampen waar asielzoekers en migranten in slechte omstandigheden verblijven en in hun bewegingsvrijheid worden beperkt. Asielzoekers die toekomen op de Griekse eilanden worden in de regel onderworpen aan een versnelde procedure met de bedoeling om ze bij een negatieve beslissing te kunnen terugsturen naar Turkije. In het bijzonder voor Syriërs geldt daarenboven een ontvankelijkheidstoets op basis van het veiligderdland-concept.

⁵UNHCR, *Handbook on Procedures and criteria for determining refugee status and guidelines on international protection under the 1951 Convention and the 1967 Protocol relating to the status of refugees* (heruitgave), Genève, februari 2019.

De drie jaren na de EU-Turkijedeal zijn uiteindelijk zeer weinig mensen naar Turkije teruggestuurd op basis van dit veiligderdland-concept. Dat aspect van het beleid moet dus ook in termen van effectiviteit kritisch worden bekeken, in het bijzonder gezien de drastische maatregelen om de toepassing van het concept mogelijk te maken, en de gevolgen hiervan in termen van grondrechten.

Externalisatie via deals met Turkije en Libië, en migratiecontrole tot in de herkomstlanden

De EU verantwoordt de benadering van uitbesteding van verantwoordelijkheid vanuit een praktische en politieke noodzaak om de controle over de Europese buitengrenzen te handhaven en smokkelnetwerken te bestrijden, en vanuit een humanitair imperatief om gevaarlijke routes en doden te voorkomen. De EU zoekt daartoe partners buiten de EU, onder meer via de migratiepartnerschappen en het EU-noodtrustfonds. De focus ligt bij belangrijke herkomst- of doorreislanden voor migranten en vluchtelingen. Naast de nauwe samenwerking met Turkije en Libië, gaat er zo ook steeds meer aandacht naar landen die al eerder op de route liggen richting de EU, zoals landen in de Sahelregio.

Conditionaliteit treedt daarbij steeds meer naar de voorgrond, en wordt steeds breder toegepast in het hele EU-instrumentarium, ook ver buiten de strikte domeinen van asiel en migratie. De EU wil daarbij haar troeven in termen van visa, legale migratie, handel of ontwikkelingssamenwerking enkel nog uitspelen aan wie mee wil in de Europese migratieloga.

De huidige externalisatiepolitiek doet vragen rijzen over de democratische legitimering ervan, over het delen van verantwoordelijkheden met herkomst- en transitlanden, en niet in het minst over (het gebrek) aan toegang tot daadwerkelijke bescherming in bepaalde derde landen.

Er is een gebrek aan waakzaamheid over de impact van die strategie en samenwerking op de rechtspositie van de betrokkenen. De vraag rijst welke prijs men bereid is te betalen om de irreguliere aankomsten te doen dalen. De daling van irreguliere aankomsten is immers geen weerspiegeling van een daling van het aantal personen die geëmigreerd of gedwongen gevlucht zijn. Zij stranden nu steeds eerder op de route.

De rechtspraak zal in dat kader ongetwijfeld ontwikkelen en antwoord trachten te bieden op het gewijzigde beleid en de huidige omstandigheden. Het arrest *Hirsi Jamaa* van het Europese Hof voor de Rechten van de Mens in een zaak tegen Italië was hier al een duidelijke weerspiegeling van. De verplichting van een lidstaat op vlak van grondrechten eindigt niet zonder mee aan zijn fysieke grens. Het Hof zal zich nu ook moeten buigen over de samenwerking van Italië met de Libische kustwacht en over de humanitaire visumzaak waarbij betrokkenen buiten de EU een visum vroegen met het oog op bescherming binnen de EU.

Tegelijkertijd werd ook duidelijk dat deze rechterlijke controle op het gewijzigd beleid niet als een evidentie kan worden beschouwd. Daarbij denken we aan de EU-Turkijedeal waarbij het Hof van Justitie zich onbevoegd verklaarde omdat de Verklaring niet werd aangenomen door een van de EU-instellingen, en dat ondanks de grote gevolgen ervan voor de rechtspositie van betrokkenen. Ook over de humanitaire visumzaak heeft het Hof van Justitie zich niet uitgesproken over de grond van de zaak: het besloot dat het EU-recht, en dus de mensenrechtengaranties daarin vervat, niet van toepassing zijn op de situatie. We zien dus een EU-beleid met steeds sterkere rechtsgevolgen *buiten* de EU, maar de juridische controle lijkt op dat vlak beperkt.

Grotere inzet op opvang in de regio en legale migratiekanalen als tegengewicht?

(Europese) beleidsmakers verdedigen het gevoerde beleid – externalisatie en inperken van de irreguliere instroom – door te wijzen op maatregelen op het vlak van bescherming die ook deel uitmaken van het nieuwe paradigma. Het gaat dan om hervestiging en opvang in de regio.

In de externalisatie-logica pleit men vanuit verschillende politieke stromingen effectief voor een grotere inzet op ‘opvang in de regio in derde landen’. Myria verwijst daarvoor naar het standpunt van UNHCR, dat ook hernomen wordt in de voorbeschouwing op deze analyse.

Myria verwelkomt de grotere aandacht en inspanningen voor hervestiging en hoopt dat ze verder worden opgedreven. Tegelijk kan ook hier niet alle heil van worden verwacht en moet de impact als solidariteitsmaatregel volgens Myria ook in perspectief worden geplaatst. Hoewel sommigen van legale migratie dé manier willen maken om bescherming in de EU te krijgen, zijn we daar nog lang niet.

Vooreerst zijn de geprojecteerde globale hervestigingsnoden hoog: een geschatte 1,4 miljoen mensen hebben volgens UNHCR in 2019 nood aan hervestiging (projectie 2018) terwijl het aantal aangeboden plaatsen ver achter blijft. Wereldwijde actie blijft broodnodig, en ook Europa is nog ver van het opnemen van een ‘billijk’ aandeel van die noden. Zoals eerder vermeld, wordt 84% van de vluchtelingen wereldwijd momenteel in ontwikkelingslanden opgevangen. Het Europees Parlement schoof in het kader van de onderhandelingen over een EU-hervestigingsraamwerk een aantal van 250.000 hervestigingen voor de EU voor 2017 naar voren.

Daarbij is het belangrijk te beseffen dat de EU-lidstaten vandaag nog altijd een veel belangrijkere solidariteitsbijdrage leveren door internationale bescherming te geven aan personen op het grondgebied (211.000 personen in de EU in 2018) dan voor personen die via hervestiging naar de EU komen (23.000 hervestigingen in 2018).⁶ Legale migratie met het oog op bescherming blijft dus nog een minderheid.

De voorbije jaren is hervestiging inderdaad op de politieke agenda gekomen, en zijn de hervestigingscijfers sterk gestegen. Dat is opmerkelijk en bijzonder belangrijk, maar een stijging van ongeveer 8.000 in 2015 tot een kleine 23.000 in 2018 weegt nauwelijks op tegen de vele restrictieve maatregelen die de voorbije jaren werden genomen om de instroom via ‘irreguliere’ kanalen in te dijken.

Tegelijk stellen we vast dat ook bepaalde legale migratiekanalen in toenemende mate onder druk staan, zoals het recht op gezinsleven.⁷

Een scharniermoment voor het Europese beschermingsbeleid

De komende jaren moet de EU belangrijke keuzes maken met betrekking tot het systeem van internationale bescherming. België heeft terecht de reputatie een solide asielsysteem ten gronde te hebben. De grote keuzes liggen evenwel op een hoger niveau voor en zullen de toekomst van het Belgische beleid gaan bepalen.

Hoewel de cijfers aantonen dat nog steeds heel wat mensen in staat zijn in de EU-lidstaten bescherming te vragen en te krijgen, lijken steeds meer stemmen op te gaan om dat moeilijker te maken en die zelfs ijveren voor een paradigmawissel op het vlak van beschermingsbeleid.

⁶ Eurostat-data.

⁷ Zie Myria, *Migratie in cijfers en rechten 2018, Recht op gezinsleven in het gedrang*. Beschikbaar op: www.Myria.be

De uitdagingen zijn groot en de oplossingen niet evident, zeker in een context van fundamentele onenigheid over interne solidariteit binnen de EU. Bovendien klinkt de antimigratiestem luid, zoals ook bleek bij de stembusgang in België en bepaalde andere landen. Myria pleit ervoor het beleid kritisch en globaal onder de loep te nemen en te zoeken naar oplossingen gebaseerd op een betere feitenkennis en met respect voor de (internationale) rechtsnormen.

Standpunten Myria

Wat het Europese asielbeleid betreft, blijft Myria er bij de Belgische overheden, regeringsleden en volksvertegenwoordigers voor pleiten om:

- praktijken van pushbacks af te wijzen;
- meer in te zetten op legale toegangswegen voor personen met nood aan internationale bescherming;
- de externe dimensie van het Europees asielbeleid vorm te geven met respect voor de volgende beginselen :
 - op basis van democratisch gelegitimeerde maatregelen;
 - op basis van gedeelde verantwoordelijkheid;
 - ze 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.

Myria wijst op volgende standpunten van UNHCR:

- UNHCR pleit ervoor dat België verder bouwt op het perspectief van het Global Compact on Refugees, waarin onder meer de doelstelling van gedeelde verantwoordelijkheid sterk naar voren komt;
- UNHCR moedigt de lidstaten aan om vooral in te zetten op snelle en efficiënte procedures die internationale beschermingsnooden ten gronde onderzoeken, eerder dan ontvankelijkheidsprocedures op basis van het concept van veilige derde landen. UNHCR stelt daarbij dat gegarandeerd moet zijn dat er in het derde land ook in de praktijk effectieve bescherming is en een betekenisvolle band tussen de aanvrager en het derde land het redelijk maakt te vragen dat de aanvrager naar het land gaat.⁸ 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.⁹
- UNHCR roept alle staten op om mensen die Libië ontvluchtten toegang te geven tot hun grondgebied. De vluchtelingenorganisatie dringt erop aan dat staten zich onthouden van het terugsturen naar Libië van derdelanders die onderschept of gered werden op zee, en dat ze verzekeren dat wie nood aan internationale bescherming heeft toegang krijgt tot een eerlijke

⁸ UNHCR, *UNHCR's recommendations to the Republic of Bulgaria for its Presidency of the Council of the European Union (EU). A time for solidarity.* January - June 2018. <https://www.refworld.org/pdfid/5a33c40f4.pdf>
<https://www.refworld.org/pdfid/5a33c40f4.pdf>. Voor meer informatie: 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 <https://www.refworld.org/docid/5acb33ad4.html>

⁹ HCR, *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*, avril 2018.

en effectieve procedure bij ontschepping.¹⁰ UNHCR onderlijnt dat in de context van de reddingsacties op zee en in lijn met het internationaal zeerecht, ontschepping moet gebeuren op een voorspelbare wijze, op een veilige plaats en met respect voor de mensenrechten, waaronder het respect voor het beginsel van non-refoulement. In het licht van de volatiele veiligheidssituatie in het algemeen en de bijzondere beschermingsrisico's voor derdelanders (detentie in ondermaatse omstandigheden, ernstige misbruiken van asielzoekers, vluchtelingen en migranten), beschouwt UNHCR dat Libië niet aan de criteria voldoet van 'veilige plaats' voor ontscheppingen na redding op zee.¹¹

- UNHCR stelt dat, hoe belangrijk ook, bescherming in de regio nooit het hele antwoord kan zijn: "welk signaal zou de EU geven aan de ontwikkelingslanden, die 84 procent van alle vluchtelingen ter wereld opvangen, als ze niet de verantwoordelijkheid neemt de mensen die op haar grondgebied zijn aangekomen te beschermen?" en "waarom zouden staten nog hun beschermingsmechanisme versterken, als ze weten dat heel wat Europese lidstaten hierop zitten te wachten, enkel om asielzoekers te kunnen terugsturen door overvloedig gebruik te maken van het begrip 'veilig derde land'."

Myria wijst op het volgende standpunt van het Fundamental Rights Agency (FRA) van de EU:

- Volgens FRA hebben de laatste drie jaren aangetoond dat de manier waarop de hotspotbenadering is toegepast in Griekenland niet houdbaar is vanuit een mensenrechtenperspectief.¹²

¹⁰ UNHCR, *UNHCR Position on Returns to Libya - Update II*, September 2018, <https://www.refworld.org/docid/5b8d02314.html>, §34, 39, 41, 42. [vrije vertaling]

¹¹ Ibid., §42 [vrije vertaling]; UNHCR/IOM, *Proposal for a Regional Cooperative Arrangement Ensuring Predictable Disembarkation and Subsequent Processing of Persons Rescued-at-Sea*, 27 June 2018, <https://bit.ly/2Oi1UJX>, p. 2; IOM, *Resolution MSC.155(78), Adoption of Amendments to the International Convention on Maritime Search and Rescue, 1979*, 20 May 2004, Annex 5, <http://www.refworld.org/docid/432acad44.html>; IOM, *Resolution MSC.167(78), Guidelines on the Treatment of Persons Rescued At Sea*, 20 May 2004, <http://www.refworld.org/docid/432acb464.html>; UNHCR, *As Mediterranean Sea Arrivals Decline and Death Rates Rise, UNHCR Calls for Strengthening of Search and Rescue*, 6 July 2018, <http://unhcr.org/5b3f270a4>.

¹² FRA, *Update of the 2016 Opinion of the EU FRA...op.cit.*, 4 March 2019.

Effectieve toegang tot internationale bescherming aan de Belgische landsgrenzen: welke garanties voor mensen met nood aan bescherming?

Achteraan deze Myriadoc wijden we een aparte specifieke focus aan de situatie aan de Belgische grenzen op vlak van toegang tot internationale bescherming.

Het evenwicht tussen de toegang tot internationale bescherming en grenscontroles is een complex gegeven. Soms lijken ze zelfs in strijd met elkaar. EU-lidstaten moeten personen de toegang tot het grondgebied weigeren als ze niet voldoen aan de voorwaarden van het EU-recht – waaronder de Schengengrenscodex¹³. Tegelijk moeten ze iedereen die dat vraagt toegang geven tot de asielprocedure, in overeenstemming met het Europees Handvest voor de Grondrechten en de internationale conventies. Grenscontroles moeten dus zo georganiseerd worden dat die twee doelstellingen geharmoniseerd worden.

Hoewel er in België geen sprake is van gedocumenteerde pushbacks¹⁴ aan de grens, onderzoeken we of er geen belemmeringen bestaan voor de toegang tot internationale bescherming aan de Belgische grens. Meer specifiek gaat Myria in op de toegang tot die procedure in Brussel Nationale Luchthaven, en we gingen daarvoor in gesprek met de Luchthavenpolitie.¹⁵, waarbij een aantal vragen worden gesteld in verband met de grondrechten. Dit deel van de Myriadoc is er gekomen in samenwerking met NANSEN.¹⁶

De cijfers tonen aan dat er weinig asielaanvragen worden ingediend aan de grens: ongeveer 3,3% van alle asielaanvragen in België in 2018, wat zeer weinig is in vergelijking met andere Europese landen. In theorie wordt elke beslissing tot weigering tot het grondgebied en vasthouding in een gesloten centrum individueel gemotiveerd. In de praktijk worden asielzoekers in België systematisch vastgehouden.

De politie heeft ons het systeem van controles bij grensoverschrijdingen uitgelegd – voor EU burgers is dit systeem verstrengd sinds april 2016, alsook hoe de procedure voor internationale bescherming aan de Belgische grens is georganiseerd. De federale politie heeft interne richtlijnen over de te volgen procedure en wordt omkaderd door opgeleide supervisors waardoor ze in staat zijn om een asielaanvraag te ontvangen.

Toch is er een grijze zone wat betreft naleven van bepaalde grondrechten. Enkele pijnpunten die zich stellen zijn onder meer het recht op (proactieve) informatie, de effectieve toegang tot juridische bijstand en een tolk, systematisch detentie en een gestructureerde en doeltreffende monitoring van internationale bescherming aanvragen aan de grens. Zoals aangehaald in de praktische vaststellingen van NANSEN begrijpen veel vreemdelingen die zich aan de grens aanbieden niet goed wat hen overkomt, welke documenten ze hebben gekregen of hebben moeten ondertekenen, en ook niet dat ze naar een gesloten centrum zullen worden overgebracht. Nochtans zijn deze eerste ontmoeting en stappen bij de grenswachters cruciaal. Het is immers op

¹³ Zie 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 (Schengengrenscodex): <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?qid=1550670638691&uri=CELEX:02016R0399-20170407>.

¹⁴ Hier gedefinieerd als de praktijk om personen naar een derde land terug te sturen zonder hen de mogelijkheid te bieden om, voorafgaand aan de terugverwijzing, internationale bescherming aan te vragen.

¹⁵ De informatie over de procedure aan de grens is verzameld bij de federale politie Zaventem, LPA BRU NAT, tijdens een interview dat is afgenomen op 27 februari 2019. De federale politie van Gosselies, LPA Gosselies, bevestigde ons ook dat de procedure dezelfde was, met enkele verschillen in de taakverdeling tussen de verschillende diensten.

¹⁶ NANSEN is een onafhankelijk expertisecentrum over internationale bescherming. Deze kennis wordt ondersteund door een interdisciplinaire aanpak. NANSEN is ook nationale partner van het Hoge Commissariaat voor de vluchtelingen van de Verenigde Naties (UNHCR). Wil je er meer over weten? www.nansen-refugee.be.

basis daarvan en op basis van het verslag van de politie aan DVZ dat een beslissing tot teruggedrijving wordt genomen. De uitvoering van die beslissing wordt wel opgeschort tijdens de behandeling door het CGVS als een asielaanvraag werd geregistreerd, maar de vreemdelingenwet stelt dat een teruggedrijvingsbeslissing pas zou mogen genomen worden nadat het CGVS de asielaanvraag weigert of onontvankelijk beschouwt. Een asielzoeker zou dus geen teruggedrijvingsbeslissing mogen ontvangen voordat de asielinstantie standpunt heeft ingenomen. Dit is in het bijzonder van belang omdat de vreemdeling in dit eerste stadium nog geen volledige informatie heeft ontvangen zoals over het verder verloop, de procedure en zijn rechten. Die krijgt hij pas in het gesloten centrum.

Het is dan ook essentieel om met deze vaststellingen rekening te houden. Als er goede redenen zijn om aan te nemen dat mensen beschermingsnoden hebben, is het nodig de personen proactief te identificeren, de beschermingsnoden grondig te analyseren en de praktijken aan te passen om te garanderen dat er een effectieve toegang is tot de asielprocedure.

Voorbeschouwing

Gonzalo Vargas Llosa

UNHCR Regionale Vertegenwoordiger voor EU-zaken

Hoewel het aantal aankomsten in Europa intussen fors is gedaald, kunnen we stellen dat 2015 in Europa een uitzonderlijk jaar is geweest. Meer dan één miljoen vluchtelingen en migranten ondernamen toen de gevaarlijke oversteek van de Middellandse Zee, op zoek naar veiligheid. Ondanks aanwijzingen dat het aantal aankomsten toenam, heeft de mate waarin deze stijging escaleerde heel wat Europese landen verrast. De draagkracht van EU-lidstaten en het Gemeenschappelijk Europees Asielstelsel (GEAS) werden danig op de proef gesteld, waardoor de vraag om een hervorming van het stelsel steeds luider ging klinken. Ondanks de vorderingen die de EU-lidstaten en instellingen ondertussen al hebben geboekt, blijft het een uitdaging om migratie en gedwongen ontheemding te beheersen. In deze context vinden sommigen een aanpak die gericht is op het uitbesteden van de problematiek, met als doel de verantwoordelijkheid voor de bescherming van de rechten van mensen op de vlucht door te schuiven, misschien wel aantrekkelijk. Een aantal gaat zelfs zo ver te stellen dat de enige manier om het vluchtelingensysteem te herstellen, buiten Europa moet worden gezocht. Deze veronderstelling, dat internationale bescherming elders voldoende aanwezig is, gaat helemaal voorbij aan de uitdagingen waarmee de regio's van herkomst en dicht bij Europa geconfronteerd worden.

Ik zou allereerst willen onderstrepen dat de eerste prioriteit erin bestaat de oorzaken aan te pakken die er toe leiden dat mensen moeten vluchten, en te voorzien in mogelijkheden tot bescherming en ontwikkeling in de landen van herkomst en in de transitlanden. Ik denk dat we het er allemaal over eens kunnen zijn dat dit de beste manier is om te voorkomen dat mensen moeten vluchten en verder trekken. Daarom maakt de VN-vluchtelingenorganisatie (UNHCR) al enige tijd werk van ontwikkelingsgerichte strategieën, die de nadruk leggen op alternatieven voor kampen, empowerment van vluchtelingen, onderwijs en concrete oplossingen voor vluchtelingen. Op termijn zouden alle lidstaten over een performant asielsysteem moeten beschikken en het is de taak van UNHCR en andere organisaties om hen te helpen bij de uitbouw ervan. UNHCR blijft zich inzetten, in nauwe samenwerking met belangrijke partners, maar hoewel er vooruitgang wordt geboekt, blijven de uitdagingen groot en niet te onderschatten.

De afgelopen jaren is het aantal mensen die noodgedwongen hun thuis moesten ontvluchten wereldwijd gestegen, ook in landen vlakbij Europa. Wereldleiders hebben erkend dat er nood is aan een menselijke, doordachte en allesomvattende aanpak om met de werkelijkheid van ontheemding om te gaan, toen ze op 19 september 2016 de *New York Declaration on Refugees and Migrants* en in december 2018 het *Global Compact on Refugees* (GCR) goedgekeurd hebben. Het recht op asiel is nog steeds een fundamentele waarde van de EU, en daarnaast hebben alle EU-lidstaten in het kader van het GCR het idee van een globaal delen van de verantwoordelijkheid onderschreven. Het is nu tijd dat Europa verder bouwt op deze beloftes en dit engagement nieuw leven inblaast, niet alleen met solidariteit tussen de EU-lidstaten onderling, maar ook met de landen van herkomst, de toevluchts- en transitlanden.

Een focus op bescherming in de regio's van herkomst, ook al is die essentieel, is maar een deel van het verhaal. Stellen dat de oplossing volledig buiten Europa ligt, is een enigszins simplistische voorstelling van de realiteit en zou zelfs contraproductief kunnen zijn. Welk signaal zou de EU geven aan de ontwikkelingslanden, die 84 procent van alle vluchtelingen wereldwijd opvangen, als ze niet de verantwoordelijkheid op zich neemt om de mensen te beschermen die op haar eigen grondgebied zijn aangekomen? Als Europa zich uitsluitend zou richten op bescherming in Noord-

Afrika, dan zou dit wel eens een rem kunnen zetten op de huidige inspanningen om aldaar ruimere bescherming te creëren. Waarom zouden staten nog hun beschermingsmechanisme versterken, als ze weten dat heel wat Europese lidstaten hierop zitten te wachten, enkel om asielzoekers te kunnen terugsturen op basis van het begrip "veilig derde land".

UNHCR is in principe niet tegen het gebruik van het concept van veilige landen, maar volgens ons mag het gebruik ervan niet verplicht worden. Ze moeten deel uitmaken van een systeem waarbij verantwoordelijkheden worden gedeeld en niet van zich afgeschoven. Het begrip "veilig derde land" kan overigens enkel worden toegepast wanneer de nodige waarborgen zijn ingebouwd, waaronder een individuele beoordeling, objectieve criteria (onafhankelijke, betrouwbare en actuele informatie over het land dat als veilig wordt beschouwd) en adequate toetsingsmechanismen.

Steun aan regio's van herkomst en transit moet altijd worden toegekend om zo te bekomen dat wereldwijd meer bescherming geboden wordt. Steeds moet rekening worden gehouden met het risico dat een derde land als gevolg van zulke steun een onevenredige last zou moeten dragen. De EU-partnerschappen met derde landen zouden steeds gebaseerd moeten zijn op ware solidariteit.

Om tot een principiële, pragmatische en gemeenschappelijke aanpak te komen en een antwoord te kunnen bieden aan de uitdagingen van de vluchtelingen en migranten, lanceerde UNHCR op 5 december 2016 zijn voorstellen voor de uitbouw van een Europees asielsysteem dat werkt, zowel voor vluchtelingen als voor de Europese burgers. Het is een systeem gebaseerd op zeer concrete voorstellen tot samenwerking, met solidariteit als leidraad. Deze visie voor een allesomvattend EU asiel- en vluchtelingenbeleid heeft zowel interne als externe aspecten.

Eenzijds steunt UNHCR een EU dat meer extern geëngageerd is, niet alleen bij de aanpak van onderliggende oorzaken, het ondersteunen van ontwikkeling en de uitbreiding van beschikbare bescherming, maar ook door het creëren van legale manieren voor vluchtelingen om in Europa veiligheid te vinden. De EU kan verder bouwen op haar bestaande hervestigingsprogramma's, en de mogelijkheden voor vluchtelingen om op veilige en legale manier naar Europa te komen vergroten en diversifiëren. Er is dringend nood aan een forse uitbreiding van gezinshereniging en andere initiatieven zoals het aanbieden van studiebeurzen, private sponsoringprogramma's en mogelijkheden tot arbeidsmobiliteit. Zonder geloofwaardige trajecten voor mensen die nood hebben aan bescherming, kan de globale situatie niet verbeteren.

Anderzijds bevat de interne dimensie van onze voorstellen een aantal elementen om het gemeenschappelijk Europees asielstelsel te hervormen, op basis van de lessen die uit de situatie in 2015 kunnen worden getrokken. UNHCR is ervan overtuigd dat het van essentieel belang is om snelle waarschuwingssystemen, noodplannen, duidelijke coördinatiestructuren en stand-by capaciteiten op te richten.

Er is nood aan een efficiënt beschermingssysteem binnen Europa, en hiervoor moet de EU blijven streven naar de hervorming van het gemeenschappelijk Europees asielstelsel. Ook al is dit een politiek beladen en complexe discussie, we mogen ze niet uit de weg gaan. Concreet doet UNHCR een oproep voor een geharmoniseerd registratiesysteem, dat ervoor moet zorgen dat iedereen die in Europa aankomt, op dezelfde manier wordt geregistreerd. Daarnaast pleiten we voor de oprichting van een effectief solidariteitssysteem, zodat asielzoekers in EU-lidstaten die onder druk staan, kunnen overgebracht worden naar andere EU-lidstaten. Ook stellen we voor om rechtvaardige en efficiënte procedures op te stellen, waarbij snel kan worden vastgesteld wie nood heeft aan bescherming, en wie niet. Om een antwoord te bieden op de steeds heterogener wordende migratiestromen, zouden sommige asielaanvragen versneld kunnen behandeld worden.

Mits de nodige waarborgen, zou dit een snelle toegang mogelijk maken tot bescherming voor personen die er nood aan hebben, en een waardige en respectvolle terugkeer vergemakkelijken voor degenen die geen bescherming nodig hebben.

Bovendien doet UNHCR een dringende oproep voor niet-begeleide en gescheiden kinderen. Kinderen moeten in de eerste plaats als kinderen worden behandeld. Er moet in heel Europa gezorgd worden voor een gemeenschappelijke methodologie om de leeftijd te bepalen, gekoppeld aan de onmiddellijke aanstelling van een voogd om de beste oplossing te zoeken die in het belang van het kind is.

Ten slotte doet UNHCR een oproep om meer in integratie te investeren. Integratie is een kans, zowel voor de vluchtelingen als voor de gastgemeenschappen. Investeren in integratie voorkomt marginalisering, wat op haar beurt sociale tegenstellingen, intolerantie en vreemdelingenhaat in de hand werkt.

In december 2019 zullen landen van overal ter wereld samenkomen op het eerste *Global Refugee Forum* in Genève. In de geest van het *Global Compact on Refugees* biedt dit Forum een impuls voor staten wereldwijd om zich in te zetten voor de bescherming van vluchtelingen en zich te engageren voor meer duurzame oplossingen voor vluchtelingen. EU-lidstaten zullen de kans krijgen een voortrekkersrol te spelen bij de vluchtelingenbescherming. Het antwoord ligt in een allesomvattende aanpak van EU-lidstaten, waarbij verantwoordelijkheden wordt gedeeld, en niet doorgeschoven.

Tot slot wil ik nog zeggen dat de lidstaten zich ertoe hebben verbonden het recht op asiel zoals dat is vastgelegd in het internationale en Europese recht te garanderen, ongeacht de politieke omgeving. We moeten allemaal meer inspanningen leveren om de negatieve en onjuiste verhalen die door sommigen over vluchtelingen worden verspreid, te weerleggen. Het bevorderen van een gastvrije omgeving is de sleutel tot een succesvolle integratie van vluchtelingen, wat zowel die laatsten als de ontvangende staat ten goede komt. Om dat doel te bereiken, moedigt UNHCR rechtstreekse en duurzame betrokkenheid tussen de vluchtelingen en de gastgemeenschappen aan, om vertrouwdsheid en empathie op te bouwen, mogelijkheden voor sociale cohesie te creëren, xenofobie te bestrijden en bij te dragen tot een gevoel van wederzijdse verantwoordelijkheid.

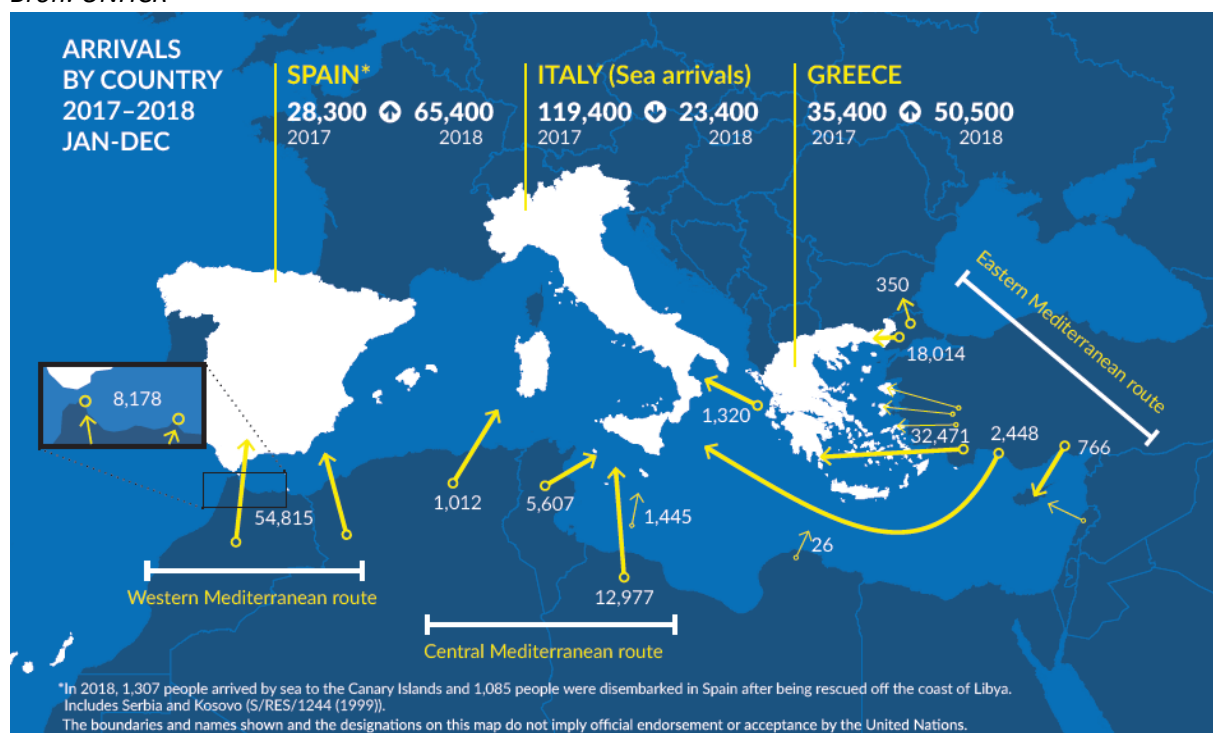
1. Verdere daling aankomsten in Europa, veranderde routes

Volgens Frontex daalde het aantal irreguliere overschrijdingen van de EU-buitengrenzen in 2018 voor het derde jaar op rij significant. Het Europese Grens- en Kustwachtagentschap detecteerde 150.114 irreguliere grensoverschrijdingen, een daling van 27% in vergelijking met 2017 en ongeveer een twaalfde van de 1,8 miljoen detecties in 2015.

Ook het aantal vluchtelingen en migranten die via de Middellandse Zee Europa bereikten, daalde in 2018 verder. Volgens UNHCR, de vluchtelingenorganisatie van de Verenigde Naties, kwamen 139.300 personen aan via Spanje, Italië en Griekenland, waarvan 116.647 over de Middellandse Zee.¹⁷

Aantal aankomsten in Spanje, Italië en Griekenland in 2018. Totaal: 139.300 personen

Bron: UNHCR¹⁸



¹⁷ Daarenboven kwamen nog 2.211 personen toe in Cyprus en Malta.

¹⁸ UNHCR, *Desperate Journeys. Refugees and migrants arriving in Europe and at Europe's borders*, January – December 2018, January 2019.

SPANJE	ITALIË	GRIEKENLAND
+131 % aankomsten t.a.v. 2017	-80% aankomsten t.a.v. 2017	+45% aankomsten t.a.v. 2017
65.000 = 58.600 over zee + 68.00 over land	23.400 (over zee)	50.500 = 32.500 over zee + 18.000 over land
↑ 777 doden en vermisten op zee in 2018 (tegenover 202 in 2017)	↓ 1.312 doden en vermisten op zee in 2018 (tegenover 2.873 in 2017)	↑ 187 doden en vermisten op zee in 2018 (tegenover 59 in 2017)
Top 3 nationaliteiten: Marokko (13.000) Guinee (13.000) Mali (10.300)	Top 3 nationaliteiten: Tunesië (5.200) Eritrea (3.300) Irak (1.700)	Top 3 nationaliteiten: Afghanistan (9.000) Syrië (7.900) Irak (5.900)

In 2018 verlegden de gebruikte routes zich ook opnieuw. De instroom via **Italië**, met voorsprong de meest gebruikte route in 2017, daalde met 80%.¹⁹ De westelijke Middellandse Zeeroute daarentegen won fors aan belang: **Spanje** werd met 65.000 aankomsten het belangrijkste punt van binnenkomst en dat vooral in de tweede helft van het jaar. In de eerste helft was dat **Griekenland** waar het aantal aankomsten opnieuw steeg. Opvallend voor Griekenland is ook het stijgend aantal binnenkomsten over land: van 3.300 in 2016 over 6.700 in 2017 tot 18.000 in 2018.

¹⁹ UNHCR, Desperate Journeys. *Refugees and migrants arriving in Europe and at Europe's borders*, January – December 2018, January 2019.

2. Reddingsoperaties op de Middellandse Zee

2.1. Minder aankomsten en doden, maar meer doden per aankomst

In 2018 kwamen er bij de oversteek van de Middellandse Zee naar schatting 2.275 personen om het leven, of gemiddeld 6 mensen per dag. De oversteek²⁰ is voor velen slechts de laatste stap van een lange, gevaarlijke route. Heel wat anderen zijn onderweg omgekomen, op weg naar of in Libië of onderweg naar Marokko.²¹

Het aantal doden en vermisten ligt in 2018 lager dan de voorbije jaren, maar in verhouding met het aantal aankomsten over de Middellandse Zee gaat het om een opmerkelijke stijging. In 2015, toen meer dan een miljoen aankomsten over zee werden geteld, vielen er 4 doden voor elke 1000 aankomsten. In 2018, met ongeveer 116.000 aankomsten over zee, vielen er bijna 20 doden per 1000 aankomsten. Vanuit Libië is dat volgens schattingen zelfs 71 doden per 1000 aankomsten in 2018.²² Dat is gelinkt aan het gedaalde aantal zoek- en reddingsoperaties in het centrale Middellandse Zeegebied.

Tabel: Enkele sleuteldata voor de periode 2015 – 2018 (Bron: UNHCR²³, berekening Myria)

	2015	2016	2017	2018
Aankomsten via de Middellandse Zee in Europa	1.015.877	↓ 363.425	↓ 172.324	↓ 116.647
Doden op zee	3.771	↑ 5.096	↓ 3.139	↓ 2.275
Aantal doden per 1000 aankomsten over zee in Europa	4	14	18	20
Aantal doden langs landroutes aan Europa's grenzen	144	↓ 72	↑ 75	↑ 136

2.2. Minder zoek- en reddingsoperaties in het centrale Middellandse Zeegebied, grotere rol voor Libische kustwacht

Uit onvrede met het Europese migratiebeleid en de druk op Italië kondigde de nieuw aangetreden Italiaanse minister van Binnenlandse Zaken Salvini in juni 2018 aan dat het reddingsschip Aquarius niet mocht aanmeren in een Italiaanse haven. Aan boord waren 629 geredde mensen, onder wie meer dan honderd minderjarigen en ook zwangere vrouwen. Andere boten van ngo's die zoek- en reddingsoperaties uitvoeren, kregen evenmin nog toestemming. Ook Malta weigerde de Aquarius, die noodgedwongen met alle inzittenden op zee bleef. Pas een week later en na een tocht van 1500 kilometer over de Middellandse Zee, konden de opvarenden aan wal gaan in Spanje.

²⁰ Over land stierven in 2018 nog eens 136 mensen, die Europese grenzen overstaken of zich in Europa bevonden.

²¹ UNHCR, *Desperate Journeys. Refugees and migrants arriving in Europe and at Europe's borders*, January – December 2018, January 2019.

²² Bijna de helft van de doden van 2018 (1.100) vielen snel na vertrek uit Libië, met verschillende boten die kapseisden.

²³ UNHCR, *Desperate Journeys. Refugees and migrants arriving in Europe and at Europe's borders*, January – December 2018, January 2019.

In het centrale Middellandse Zeegebied daalde het aantal reddingsoperaties vanaf juni 2018. De zoek- en reddingcapaciteit van de overheidsoperaties²⁴, met name van de Italiaanse marine en kustwacht en ook van de Europese operatie Sophia van EUNAVFOR MED²⁵, de mediterrane zeemacht van de EU, werd zeer sterk teruggeschoefd. Vanaf april 2019 kon operatie Sophia zelfs geen schepen meer inzetten, en dus geen reddingen meer verrichten.²⁶

Vanaf hetzelfde ogenblik kwamen ook de zoek- en reddingsoperaties door ngo's verder onder druk²⁷ te staan, wat hen het werk bijzonder moeilijk maakte.²⁸ Begin 2019 waren er bijna geen ngo's meer actief die zoek- en reddingsoperaties op de Middellandse Zee uitvoeren.²⁹ Zelfs commerciële schepen die personen oppikten, keken na juni 2018 aan tegen restricties om in de havens van het centrale Middellandse Zeegebied aan te meren.

Politiek verzet tegen de reddingsoperaties is ingegeven vanuit de overtuiging dat deze een aantrekkingsfactor zijn voor irreguliere migratie. Anderen³⁰ betwisten dat en stellen dat de daling van het aantal oversteken niet kan worden toegewezen aan het verminderd aantal reddingsoperaties. Ze wijten dit aan het verstrengde migratiebeheer in Libië waardoor migranten moeilijker uit het land kunnen vertrekken (zie deel 5, over de samenwerking met Libië).



België nam in 2018 zes asielzoekers over van Malta, die er toekwamen na een reddingsoperatie door het ngo-schip Lifeline.³¹

Op 27 juni 2018 kon het Duitse ngo-reddingsschip Lifeline met 235 opvarenden³² in Malta aanmeren, nadat ook dit schip de toegang tot de Italiaanse havens was geweigerd en het meer dan een week op zee had rondgedobberd. Malta aanvaardde uiteindelijk het schip omdat het

²⁴ Naast de nationale marines en kustwachten, heeft de EU in het Middellandse Zeegebied parallel operationele acties lopen via de EUNAVFOR MED (Operatie Sophia) enerzijds en via Frontex anderzijds. Operatie Sophia is in de eerste plaats gericht op het 'breken van het zakenmodel' van mensensmokkel en -handel maar kan ook reddingen uitvoeren. Frontex heeft daarnaast permanente operaties in Griekenland (Operatie Poseidon), Italië (Operatie Themis, die Operatie Triton sinds februari 2018 verving.) en Spanje (Operatie Indalo), dewelke zowel gericht zijn op het opsporen en treffen van criminele netwerken als een zoek- en reddingscomponent bevatten.

²⁵ "European Union Naval Force – Mediterranean" is een Europese militaire operatie om (mensen)smokkel te bestrijden, maar de schepen kunnen ook worden ingezet voor reddingsoperaties. Meer info: <https://www.operation sophia.eu/>

²⁶ Het mandaat van de operatie werd nog met zes maanden verlengd, maar de operatie zet geen schepen meer in. De trainingsmissie van de Libische kustwacht gaat wel verder. Voor een verlenging van de operatie was unanimititeit nodig, maar Italië verzette zich omdat ontschepingen in Italië plaatsvinden en de andere landen evenmin geneigd zijn ter hulp te schieten. De Standaard, *EU-missie op zee moet het zonder schepen doen*, 27 maart 2019.

²⁷ In 2017 was dit al het geval door onder meer de invoering door Italië van een gedragscode voor ngo's de toegenomen rol van de Libische kustwacht buiten Libische territoriale wateren toenam en meerdere confrontaties tussen ngo's en die Libische kustwacht. The Guardian, *Aid groups snub Italian code of conduct on Mediterranean rescues*, 31 Juli 2017. Beschikbaar op: <https://www.theguardian.com/world/2017/jul/31/aid-groups-snub-italian-code-conduct-mediterranean-rescues>.

²⁸ Zie onder meer de Open brief aan de Belgische Ministers van een hele reeks (internationale) ngo's: "*Oproep tot een toereikende en consistente ontschepingspolitiek voor de Middellandse Zee*", 1 februari 2019. Beschikbaar op: <https://www.msf-azg.be/nl/critical-note/open-brief-aan-de-belgische-ministers-oproep-tot-een-toereikende-en-consistente>

²⁹ SOS Mediterranee is wel op zoek naar een nieuw schip om zijn reddingsactiviteiten te kunnen hervatten. Zie onder meer: <https://sosmediterranee.com/ngos-at-sea-unwanted-witnesses/> en <https://sosmediterranee.com/3-years-of-expertise-at-sea/>

³⁰ Zie onder meer: International Institute for Political Studies (IPSI).

³¹ VRT Nieuws, *België neemt aantal opvarenden van Lifeline over, schip intussen aangekomen op Malta*, 27 juni 2018. Beschikbaar op: <https://www.vrt.be/vrtnws/nl/2018/06/27/belgie-neemt-een-deel-van-de-opvarenden-van-de-lifeline-over/>.

³² Bron : UNHCR.

een akkoord had bereikt met zeven andere Europese landen om de personen met hoge erkenningsgraad over te nemen via vrijwillige relocatie.³³ België ging onder toenmalig staatssecretaris Francken onder voorwaarden akkoord om eenmalig deel te nemen, en wilde maximaal 15 personen overnemen met hoge erkenningskansen. Uiteindelijk kwamen 6 personen naar België.³⁴

Sinds juni 2018 (tot het moment van schrijven) werden nog geen structurele afspraken gemaakt over de ontschepping na zoek- en reddingsoperaties in het centrale Middellandse Zeegebied. Die worden telkens ad hoc aangepakt, vaak nadat de boten dagenlang op zee hebben moeten wachten en na onderhandelingen over welke landen de betrokkenen kunnen ontvangen.

Met de discussies over de heronderhandeling van de Dublinregels in het slop en het einde van de Europese legislatuur, werden eind 2018 en begin 2019 ook gesprekken gevoerd over het maken van eventuele tijdelijke ontscheppingsafspraken³⁵ op intergouvernementele (vrijwillige) basis. Dergelijke tijdelijke afspraken zouden een systematische en gecoördineerde aanpak moeten toelaten van ontschepping, eerste opvang, registratie en relocatie in afwachting van structurele Dublinafspraken.

De Libische kustwacht nam in het tweede deel van 2018 volgens UNHCR ook meer reddingsoperaties op zich, na de formalisering van een ruim Libisch zoek- en reddingsgebied (*Search and Rescue Region, SRR*). Hoewel UNHCR duidelijk aanbeval om geen mensen naar Libië terug te sturen, werd in 2018 toch een groter aandeel vluchtelingen en migranten naar het land teruggestuurd, nadat ze op zee werden geïntercepteerd of gered. We gaan daar verder in dit document dieper op in.³⁶

³³ De andere landen waren naast Malta zelf, en België: Italië, Frankrijk, Portugal, Ierland, Luxemburg en Nederland.

³⁴ Personen die asiel aanvroegen. Eén niet-begeleide minderjarige verdween na aankomst. Bron: CGVS

³⁵ Zie ook: Europese Commissie, *Migratiebeheer: Commissie wil hervorming van asielstelsel doorzetten*, 4 december 2018. Beschikbaar op: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-18-6627_nl.htm

³⁶ UNHCR, *Desperate Journeys. Refugees and migrants arriving in Europe and at Europe's borders*, January – December 2018, January 2019.

3. Aan de Europese grenzen: gebrek aan toegang tot het grondgebied en de asielprocedure

3.1. Verplichtingen van staten om aan de grens toegang tot de asielprocedure te verlenen

Staten hebben "volgens een vast beginsel van het internationale recht", het soevereine recht om hun grenzen en de toegang van vreemdelingen tot hun grondgebied te controleren.³⁷ De EU-lidstaten moeten personen de toegang tot het grondgebied weigeren als de voorwaarden zoals gesteld in het EU-recht, zoals de Schengengrenscodes, niet vervuld zijn. Toch kan daar van worden afgeweken "op grond van humanitaire overwegingen, om redenen van nationaal belang of wegens internationale verplichtingen"³⁸. Tegelijk zijn de lidstaten ook gebonden om toegang tot de asielprocedure te verlenen aan personen met nood aan bescherming. Daartoe bindt hen zowel het internationaal recht, als het nationaal recht en het Europese asielacquis, met name vanwege de procedurerichtlijn inzake asiel³⁹. Ze zijn verplicht de grondrechten van alle personen op wie ze controle uitoefenen te eerbiedigen, zowel aan als buiten hun grenzen, zoals op volle zee.

Hieronder volgt een overzicht van deze verplichtingen, op grond van het zeerecht, de rechten van het Europees Hof voor de rechten van de mens en het recht van de Europese Unie.

Verplichte reddingsoperaties op zee

Volgens een oude regel uit het internationaal maritiem recht zijn schepen verplicht andere schepen in nood hulp te bieden⁴⁰, ongeacht hun statuut, dus ook als de opvarenden vluchtelingen en illegale migranten zijn. Volgens UNHCR geldt deze verplichting ook wanneer het schip in nood mogelijk in handen is van mensenhandelaars.⁴¹ Het internationaal maritiem recht voorziet echter niet in specifieke verplichtingen die bepalen welke staat de ontschepping op zijn grondgebied moet toelaten. Wel bestaan er sleutelverdragen⁴² en niet-bindende richtlijnen van de Internationale Maritieme Organisatie (IMO).⁴³ Die bepalen dat staten de hoofdverantwoordelijkheid dragen om de in hun zoek- en reddingsgebied geredde vluchtelingen en migranten op een veilige manier en op een veilige locatie aan land te zetten. Volgens het UNHCR bepaalt het internationaal recht dat de staat die de ontschepping van geredde personen op zijn grondgebied toestaat, niet noodzakelijkerwijs als enige verantwoordelijk is voor het vinden van een duurzame oplossing voor vluchtelingen en migranten, indien er een spreidingsplan wordt ingevoerd dat in overeenstemming is met het internationaal recht.⁴⁴ In de Europese Unie bepaalt de Dublin III-verordening dat de staat die een

³⁷ Eur. Hof D.H., *Hirsi Jamaa t. Italië*, van 23 februari, nr. 27765/09, § 113.

³⁸ Artikel 14(1) en 6(5)(c) 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.

³⁹ Artikel 6 en 8 van de 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).

⁴⁰ Verdrag van de Verenigde Naties inzake het recht van de zee, ("UNCLOS") 1982, in werking getreden op 16 november 1994, Art 98; Internationaal Verdrag voor de beveiliging van mensenlevens op zee (het zogenaamde SOLAS-verdrag, Safety Of Life At Sea) 1974, in werking getreden op 25 mei 1980, hoofdstuk V; Internationaal Verdrag inzake opsporing en redding op zee (zogenaamde SAR-verdrag, Search and Rescue), 1979, in werking getreden op 22 juni 1985.

⁴¹ UNHCR, *General legal considerations: search-and-rescue operations involving refugees and migrants at sea*, november 2017, p. 4, § 10, <https://www.refworld.org/docid/5a2e9efd4.html>

⁴² SOLAS-verdrag, Bijlage, Hoofdstuk V, Regels 33(1-1); SAR-verdrag, Bijlage, punt 3.1.9.

⁴³ IMO, *Guidelines on the Treatment of Persons Rescued at Sea* ("Rescue Guidelines"), 20 mei 2004, MSC.167(78), www.refworld.org/docid/432acb464.html.

⁴⁴ UNHCR, *General legal considerations: search-and-rescue operations ...*, pp. 3-4, § 7.

verblijfsvergunning of visum heeft afgegeven, of de staat via dewelke vreemdelingen illegaal de Europese ruimte zijn binnengekomen, in beginsel verantwoordelijk is voor de behandeling van hun asielaanvraag.⁴⁵

Grenscontroles moeten de grondrechten eerbiedigen

Grenscontrole is een onbetwistbaar voorrecht van elke staat maar deze controle mag nooit leiden tot de verwijdering van een persoon, wanneer die in de staat van bestemming een reëel risico loopt aan foltering of onmenselijke of vernederende behandelingen te worden onderworpen.⁴⁶ Volgens het EU-recht moeten grenscontroles steeds de grondrechten eerbiedigen, waaronder de rechten van vluchtelingen en personen die internationale bescherming vragen, en met name het beginsel van non-refoulement.⁴⁷ De toegang tot de asielprocedure moet effectief en gewaarborgd zijn, ook aan de grenzen.⁴⁸

Verantwoordelijkheid van de staat aan zijn grenzen, ook in de "extraterritoriale" gebieden die hij controleert

Het Hof heeft herhaaldelijk bevestigd dat de verplichtingen van de lidstaten op het gebied van de grondrechten niet ophouden bij hun fysieke grenzen.⁴⁹ In het arrest *Hirsi Jamaa*⁵⁰ hadden de Italiaanse autoriteiten in mei 2009 migranten en vluchtelingen uit Somalië en Eritrea in volle zee onderschept, om ze vervolgens met Italiaanse marineschepen terug naar Libië te brengen. Twee van die vluchtelingen zijn na hun aankomst in Libië in onduidelijke omstandigheden overleden. Andere zijn in Libië door het UNHCR als vluchteling erkend. Volgens het Hof had Italië zich ervan moeten vergewissen of ze geen risico's op onmenselijke of vernederende behandeling liepen, ook al ging het om een operatie op volle zee. Zelfs buiten het Italiaanse grondgebied oefenden de Italiaanse autoriteiten een volledige controle op de migranten uit (het marineschip voer onder Italiaanse vlag en het personeel had de Italiaanse nationaliteit).⁵¹

Diezelfde redenering gaat ook op voor transitzones in luchthavens. Ook al worden deze ruimtes soms als 'extraterritoriale' gebieden beschouwd, toch zijn de staten volledig verantwoordelijk voor de eerbiediging van de grondrechten van migranten en asielzoekers die er zich bevinden.⁵² Van een

⁴⁵ Verordening nr. 604/2013 tot vaststelling van de criteria en instrumenten om te bepalen welke lidstaat verantwoordelijk is voor de behandeling van een asielaanvraag die door een onderdaan van een derde land of een staatloze bij een van de lidstaten wordt ingediend, art. 12 en 13.

⁴⁶ Dit zou een schending zijn van artikel 3 van het EVRM, dat foltering en onmenselijke of vernederende behandelingen streng verbiedt (Eur. Hof D.H., *Hirsi Jamaa*, *op. cit.*, § 122-123).

⁴⁷ Verordening (EU) 2016/399 van het Europees Parlement en de Raad van 9 maart 2016 over een Uniecode voor de overschrijding van de grenzen door personen (Schengengrenscode), art. 3 b) en 4.

⁴⁸ 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 (hierna "Procedurerichtlijn"), art. 6 en 8.

⁴⁹ De extra-territoriale toepassing van de verplichtingen inzake grondrechten, met inbegrip van het beginsel van non-refoulement, is vastgesteld in internationaal recht, o.a. door het Internationaal Gerechtshof (zie UNHCR, *General legal considerations: search-and-rescue operations involving refugees and migrants at sea*, november 2017, p. 1 en de verwijzingen in voetnoot 5, <https://www.refworld.org/docid/5a2e9efd4.html>).

⁵⁰ Eur. Hof D.H., *Hirsi Jamaa t. Italië*, van 23 februari, nr. 27765/09.

⁵¹ Volgens het Hof valt "de verwijdering van vreemdelingen in het kader van onderscheppingen op volle zee door de autoriteiten van een staat in het kader van de uitoefening van hun bevoegdheden van openbaar gezag, waardoor de migranten de grenzen van de staat niet kunnen bereiken of ze zelfs naar een andere staat worden teruggestuurd" onder hun verantwoordelijkheid inzake eerbiediging van de grondrechten. (Eur. Hof D.H., *Hirsi Jamaa t. Italië*, 23 februari 2012, § 180).

⁵² Eur. Hof D.H., *Amuur t. Frankrijk*, 20 mei 1996, § 46-49, § 52; Eur. Hof D.H., *Shamsa t. Polen*, 27 november 2003, § 45.

vrijheidsberoving kan geen sprake zijn indien niet aan alle wettelijke voorwaarden is voldaan. Om die reden werd België in 2008 veroordeeld.⁵³

Tenslotte, zodra de politie haar controlebevoegdheid aan de grens uitoefent, bijvoorbeeld tegenover een verstekeling (in casu door aan boord van het schip te gaan om het te controleren), is de bescherming van zijn grondrechten de verantwoordelijkheid van de havenstaat (in dit geval Oekraïne).⁵⁴

Verbod op verwijdering of terugkeer zonder de situatie van elke migrant geval per geval te onderzoeken

Artikel 4 van protocol 4 van het EVRM verbiedt collectieve uitzettingen. Deze bepaling verbiedt geen groepsuitzettingen als dusdanig. Ze verbiedt echter wel uitzettingen zonder "een reële en gedifferentieerde beoordeling van de individuele situatie van elk van de betrokken personen"⁵⁵ en "zonder hen de kans te geven hun argumenten tegen hun uitzetting aan te voeren".⁵⁶ Migranten moeten tegen deze maatregel ook effectief in beroep kunnen gaan (zoals bepaald door artikel 13 van het EVRM). Dit verbod geldt ook in geval van weigering tot toelating op het grondgebied en zelfs in geval van operatie op volle zee. Zo werd Italië in 2014 in de zaak Sharifi veroordeeld, omdat het Afghaanse asielzoekers per ferry naar Griekenland had teruggestuurd, zonder dat ze de kans hadden gekregen een asielaanvraag in Italië in te dienen.⁵⁷ In die zaak wijst het Hof erop dat Italië zich niet kan beroepen op de Dublinverordening of de terugnameovereenkomsten en ervan uitgaan dat alleen Griekenland het risico in geval van terugwijzing naar het land van herkomst moet onderzoeken. De staat die de toegang tot zijn grondgebied weigert, mag de toegang tot de asielprocedure niet blokkeren. Hij moet de risico's op onmenselijke en vernederende behandelingen van teruggestuurde migranten onderzoeken, met inbegrip van het risico op uitzetting vanuit de andere staat waarnaar zij zouden worden teruggestuurd.⁵⁸ In de zaak N.D. en N.T. werd Spanje veroordeeld omdat het een groep migranten, die over de hekken van de enclave Melilla waren geklommen, naar Marokko had teruggestuurd, zonder identificatieprocedure noch onderzoek naar hun nood aan bescherming.⁵⁹ In de zaak M.A. werd Litouwen veroordeeld voor het terugsturen van een Tsjetsjeens gezin naar Wit-Rusland, vanwaar zij het risico liepen naar Rusland te worden uitgewezen, zonder dat hun asielaanvraag was onderzocht.⁶⁰

Verplichting om een effectieve toegang tot de asielprocedure te garanderen

Het EU-recht verplicht duidelijk alle EU-lidstaten om een effectieve toegang tot de asielprocedure te garanderen aan de grens.⁶¹ Zodra er sprake is van een "verdedigbaar grief" met betrekking tot het risico op onmenselijke of vernederende behandeling in geval van terugwijzing van migranten,

⁵³ Eur. Hof D.H., *Riad en Idiab t. België*, 24 januari 2008, § 68-80. 80; *Ilias en Ahmed t. Hongarije*, 14 maart 2017, § 58-77. Ook de Raad van State oordeelt dat de transitzone van de luchthaven effectief deel uitmaakt van het Belgische grondgebied (RvS nr. 102.722, 21 januari 2002).

⁵⁴ Eur. Hof D.H., *Kebe t. Oekraïne*, 12 januari 2017, § 72-77.

⁵⁵ België was de eerste staat die is veroordeeld wegens schending van deze regel, omdat het Slowaakse asielzoekers uit de Rom-gemeenschap het land had uitgezet (Eur. Hof D.H., *Čonka t. België*, 5 februari 2002, § 61-63).

⁵⁶ Eur. Hof D.H., *Hirsi Jamaa t. Italië*, 23 februari 2012, § 177.

⁵⁷ Eur. Hof D.H., *Sharifi en andere t. Italië en Griekenland*, 21 oktober 2014, § 214-225.

⁵⁸ Eur. Hof D.H., *Hirsi Jamaa t. Italië*, 23 februari 2012, § 129; Eur. Hof D.H., *Sharifi en andere t. Italië en Griekenland*, 21 oktober 2014, § 223-224.

⁵⁹ Eur. Hof D.H., *N.D. en N.T. t. Spanje*, 3 oktober 2017 (zaak verwezen naar de grote kamer).

⁶⁰ Eur. Hof D.H., *M.A. t. Litouwen*, 11 december 2018.

⁶¹ Art. 6 van de procedurerichtlijn en art. 18 van het Handvest van de Grondrechten van de Europese Unie.

moeten de staten een effectief rechtsmiddel tegen uitzetting of weigering van de toegang garanderen.⁶² Een situatie van algemene onveiligheid in het land van herkomst van de migranten volstaat om te oordelen dat er sprake is van een "verdedigbaar grief".⁶³ Wanneer vele openbare bronnen (verslagen van ngo's en internationale organisaties) melding maken van een situatie van onveiligheid, moet de staat dit risico systematisch onderzoeken vooraleer er een uitzetting plaatsvindt, zelfs als mensen hun angsten niet duidelijk kenbaar maken. De autoriteiten mogen dit niet nalaten omwille van het feit bijvoorbeeld dat personen geen formele asielaanvraag zouden hebben ingediend,⁶⁴ en al zeker niet als de autoriteiten de personen niet correct over de asielprocedure hebben ingelicht.⁶⁵ Als mensen uit landen waarvan algemeen bekend is dat de situatie er onveilig is, zich bijvoorbeeld aan de grens aanbieden zonder geldige documenten waarmee ze het land mogen binnenkomen, kunnen grenswachten de toegang niet zomaar weigeren zonder eerst te proberen achterhalen of deze mensen geen asiel willen aanvragen.⁶⁶ Dit effectieve rechtsmiddel kan een asielprocedure of andere procedure zijn, die waarborgen biedt voor een ernstig onderzoek naar mogelijke onmenselijke of vernederende behandelingen. Een asielprocedure die in de praktijk ontoegankelijk is, kan dit recht op een effectief rechtsmiddel dus schenden, zoals bijvoorbeeld het geval was in Griekenland voor de Afghanen⁶⁷ of in Litouwen voor de Tsjetsjenen.⁶⁸

Het belang van het recht op informatie en de aanwezigheid van een tolk

Volgens het Hof "is een volledige en begrijpelijke informatie voor de betrokkenen de essentiële voorwaarde" voor een daadwerkelijke toegang tot de asielprocedure.⁶⁹ Staten die worden geconfronteerd met migranten die mogelijk bescherming nodig hebben, moeten hen een effectieve toegang tot de asielprocedure garanderen. Zij moeten daarom met behulp van tolken basisinformatie verstrekken om de personen te identificeren die een asielaanvraag willen indienen. Het verstrekken van deze informatie en de aanwezigheid van een tolk moeten effectief zijn en niet worden overgelaten aan de goede wil van de grenspolitie of de kustwacht.⁷⁰ In de zaak *Hirsi Jamaa* werd Italië met name veroordeeld omdat het heeft nagelaten migranten te informeren over de mogelijkheden om in beroep te gaan of een asielaanvraag in te dienen terwijl ze per boot naar Libië had teruggestuurd. Het Hof merkt op dat de Italiaanse kustwacht de migranten opzettelijk heeft misleid door hen voor te spiegelen dat het schip op weg was naar Italië.⁷¹ In de zaak *Kebe* werd Oekraïne veroordeeld voor het niet proactief informeren van Eritrese verstekelingen over de mogelijkheden om een asielaanvraag in te dienen bij de havenpolitie.⁷² Hoewel de Oekraïense politie door een NGO-partner van het UNHCR op de hoogte was gebracht van de aanwezigheid van Eritreeërs in het schip, heeft de Oekraïense politie hen enkel gecontroleerd zonder dat ze een asielaanvraag konden indienen, waarbij ze erbij had vermeld dat dit zonder inreisvergunning onmogelijk was (wat misleidende informatie was). In de zaak *N.D. en N.T.* is Spanje veroordeeld voor het terugsturen naar Marokko van migranten die hadden geprobeerd de enclave van Melilla binnen

⁶² Op grond van art. 3 en 13 van het EVRM.

⁶³ Eur. Hof D.H., *Sharifi en andere t. Italië en Griekenland*, 21 oktober 2014, § 173.

⁶⁴ Eur. Hof D.H., *Hirsi Jamaa t. Italië*, 23 februari 2012, § 133.

⁶⁵ Eur. Hof D.H., *Kebe t. Oekraïne*, 12 januari 2017, § 100-108;

⁶⁶ Eur. Hof D.H., *M.A. en andere t. Litouwen*, 11 december 2018, § 107, 113.

⁶⁷ Eur. Hof D.H., *Sharifi en andere t. Italië en Griekenland*, 21 oktober 2014, § 173-181.

⁶⁸ Eur. Hof D.H., *M.A. en andere t. Litouwen*, 11 december 2018, § 113-115, 119.

⁶⁹ Eur. Hof D.H., *Sharifi en andere t. Italië en Griekenland*, 21 oktober 2014, § 169; *M.S.S. t. België en Griekenland*, § 304.

⁷⁰ Eur. Hof D.H., *Sharifi en andere t. Italië en Griekenland*, 21 oktober 2014, § 215-217; *M.A. en andere t. Litouwen*, 11 december 2018, § 108.

⁷¹ Eur. Hof D.H., *Hirsi Jamaa t. Italië*, 23 februari 2012, § 201-207.

⁷² Eur. Hof D.H., *Kebe t. Oekraïne*, 12 januari 2017, § 100-108.

te komen, zonder enige informatie te hebben verstrekt over een asiel- of beroepsprocedure of over een tolk.⁷³

Volgens het EU-recht moeten staten informatie verstrekken over de mogelijkheid om een asielaanvraag in te dienen, als er aanwijzingen bestaan dat vreemdelingen die in “detentiecentra zijn geplaatst of aanwezig zijn, met inbegrip van transitzones aan de buitengrenzen, mogelijk een verzoek om internationale bescherming willen indienen”. Aan de grensdoorlaatposten moeten ook tolken beschikbaar worden gesteld “voor zover dat nodig is om de toegang tot de asielprocedure te vergemakkelijken”.⁷⁴ Volgens EASO en Frontex, moeten grenswachten en eerstelijnsfunctionarissen **proactief zijn**: “Zij hebben de taak personen die wellicht een verzoek om internationale bescherming willen doen, te herkennen, deze personen te informeren over het recht om asiel aan te vragen en hun uit te leggen hoe ze een verzoek kunnen doen”.⁷⁵

Een opschortend beroep in volle rechtsmacht tegen de beslissing tot weigering van toegang

Zodra een vreemdeling een verdedigbaar grief heeft inzake risico op onmenselijke of vernederende behandeling, moet het beroep tegen een beslissing tot weigering van toegang, in volle rechtsmacht opschortend zijn.⁷⁶

Een onderwerp dat internationaal onderwerp van debat is

Er zal altijd een zekere spanning blijven bestaan tussen het soevereine recht van staten om immigratie en grenzen te controleren enerzijds en hun verplichting om de grondrechten en het asielrecht van vreemdelingen te respecteren anderzijds. Recente regelgeving en rechtspraak leggen de Europese staten uitgebreidere verplichtingen op dan voorheen. Ze kunnen personen niet zomaar teruggedrijven enkel en alleen omdat ze geen machtiging hebben om hun grondgebied te betreden. Als er goede redenen zijn om aan te nemen dat mensen het risico lopen op onmenselijke of vernederende behandelingen, moeten zij proactief worden geïdentificeerd, dient dit risico grondig te worden geanalyseerd en moeten ze effectief toegang krijgen tot de asielprocedure. Sommige staten die deze visie te verregaand vinden, pleiten voor een strengere aanpak. Daarom steunen verschillende onder hen Spanje voor de grote kamer van Europees Hof voor de rechten van de mens in de zaak van N.D. en N.T. Zij zijn van mening dat de Spaanse autoriteiten het recht hadden migranten aan de grens van de enclave Mellila terug te drijven, zonder hen de kans te geven daar een asielaanvraag in te dienen. Internationale organisaties en Ngo's stellen daartegenover dat het asielrecht en het beginsel van non-refoulement dode letter worden als staten migranten en vluchtelingen zonder identificatieprocedure, aan hun grenzen terug kunnen drijven. Het Hof zal naar verwachting in de zomer of het najaar van 2019 uitspraak doen.⁷⁷

⁷³ Eur. Hof D.H., *N.D. en N.T. t. Spanje*, 3 oktober 2017, § 116-122 (schending van het artikel 13, juncto artikel 4 van protocol 4, zaak verwezen naar de grote kamer).

⁷⁴ 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 (hierna “Procedurerichtlijn”), art. 8

⁷⁵ EASO-Frontex, *Praktische gids: toegang tot de asielprocedure*, 2016, p. 6. Zie ook FRA, *Fundamental rights at airports: border checks at five international airports in the European Union*, november 2014, pp. 49 ev

⁷⁶ Eur. Hof D.H., *Hirsi Jamaa t. Italië*, 23 februari 2012, § 206; Eur. Hof D.H., *Kebe t. Oekraïne*, 12 januari 2017, § 106; *M.A. en andere t. Litouwen*, 11 december 2018, § 83-86, 119.

⁷⁷ In afwachting geven de opinies die als bijlage bij bovengenoemd arrest M.A. t. Litouwen zijn gevoegd (met inbegrip van de overeenstemmende mening van rechter Pinto de Albuquerque) alvast een beeld van het debat.

3.2. De realiteit: de aanhoudende praktijk van pushbacks

Verscheidene organisaties rapporteerden over aanhoudende pushbacks, ook in 2018. Het Fundamental Rights Agency (FRA) stelde in maart 2018 dat pushbacks in een aantal lidstaten een groeiende bezorgdheid zijn.⁷⁸ Ook UNHCR stelt in zijn rapport *Desperate Journeys* van 2018 vast dat het aantal pushbacks in bepaalde landen stijgen.⁷⁹ ECRE concludeert in zijn AIDA-rapport onder meer dat een groot aantal landen pushbacks zien als een informele maar essentiële praktijk om hun migratiecontrole door te voeren en dat bepaalde landen pushbacks hebben geformaliseerd via nationale wetswijzigingen (of daar pogingen toe ondernemen).⁸⁰ Zo kan er gesproken worden over een doelbewust en structureel beleid van pushbacks in bepaalde lidstaten. Naast de praktijk van pushbacks aan de buitengrenzen van de EU, zijn er ook pushbacks **tussen EU-lidstaten** onderling. Er zijn ook rapporten over pushbacks van Turkije naar Syrië.⁸¹

UNHCR, FRA, ECRE⁸² en andere organisaties rapporteerden over pushbacks in 2018 vanuit Polen⁸³, Bulgarije⁸⁴, Italië, Slovenië, Oostenrijk, Albanië en Montenegro. Ook bepaalde praktijken in Frankrijk, Duitsland en Zwitserland doen vragen rijzen over hun wettelijkheid. We gaan dieper in op enkele concrete praktijken.

In dit rapport verwijst de term **pushback** naar een situatie waarbij een overheidsinstantie zoals de politie of een grens- of kustwacht personen zonder verblijfspapieren die aankomen bij een landgrens of die onderschept worden op zee, meteen terugstuurt naar het land vanwaar ze kwamen. Dat gebeurt dan zonder hen de mogelijkheid te bieden om asiel aan te vragen of zonder een individuele evaluatie te maken van hun potentiële beschermingsnoden of van de omstandigheden van het land naar waar zij worden teruggestuurd. Een pushback kan in dat geval een officiële beslissing tot weigering tot toegang zijn of een fysieke verwijdering zonder administratieve beslissing daarover. Pushbacks zijn, zoals ook ruim beschreven in punt 3.1., in strijd met internationaal recht zoals het verbod op *refoulement* in artikel 3 EVRM en het verbod op collectieve uitzetting in artikel 4 Protocol 4 EVRM.⁸⁵ Daarnaast is nu ook de term **pullbacks** in het leven geroepen, naar aanleiding van de praktijk waarbij de Libische kustwacht migranten en vluchtelingen op zee terugbrengt naar het Libische grondgebied (zie hiervoor punt 5.1.2).

⁷⁸ FRA, *Migrant pushbacks growing concern some member states*, Maart 2018, beschikbaar op: <https://fra.europa.eu/en/news/2018/migrant-pushbacks-growing-concern-some-member-states>.

⁷⁹ UNHCR, *Desperate Journeys, Refugees and migrants arriving in Europe and at Europe's borders*, January – December 2018, januari 2019, p. 21.

⁸⁰ AIDA (Asylum Information Database) (ECRE), *Access to protection in Europe, Borders and entry into the territory*, oktober 2018, p.11.

⁸¹ Zie o.m. AIDA, *Borders and entry into the territory*, oktober 2018, op.cit., p. 15.

⁸² *Ibidem*, p. 9-16.

⁸³ Het betreffen vooral weigering tot toegang voor asielzoekers aan de landgrensposten Terespol (aan de grens met Wit-Rusland) en Medyka (aan de grens met Oekraïne). (informatie uit verschillende periodieke rapporten FRA 2018 en AIDA rapport oktober 2018, *op.cit.*, p. 12).

⁸⁴ Zie bijvoorbeeld AIDA, *Borders and entry into the territory*, oktober 2018, op. cit., p. 14: "Push backs, excessive use of force by Border Police and engagement of the authorities in refoulement, including in respect of individuals with specific needs or vulnerabilities, are also mentioned as a matter of concern by UN bodies in their monitoring of Bulgaria. During the period May-July 2018 alone, a total of 39 push backs involving 457 persons were identified, following official reports of a decrease in arrivals that have been linked to requests from the Bulgarian government to Turkey to tighten border controls for the duration of the Bulgarian Presidency of the Council in the first half of the year."

⁸⁵ Zie voor definitie ook: UNHCR, *Desperate Journeys, Refugees and migrants arriving in Europe and at Europe's borders*, January – December 2018, januari 2019, p. 21; JRS Europe, *Forgotten at the gates of Europe*. Ongoing protection concerns at the EU's external border, juni 2018, p.14.

Pushbacks van Frankrijk naar Italië en Spanje

Verschillende bronnen rapporteren over pushbacks vanuit Frankrijk, zowel aan de Italiaanse als aan de Spaanse grens.⁸⁶ Zo stuurden de Franse overheden in 2018 migranten terug naar Italië, voornamelijk vanuit het Franse departement Alpes-Maritimes. De migranten kregen geen formele beslissing en geen mogelijkheid om asiel aan te vragen, zelfs als ze die intentie expliciet hadden geuit. Er zou een grote stijging zijn van dergelijke pushbacks sinds de herinvoering van de grenscontroles. Recenter nog zouden pushbacks met een gelijkaardig patroon gerapporteerd zijn aan de Spaanse grens. Spaanse en Franse overheden beslisten om hun samenwerking in de grensregio op te trekken, onder meer door gezamenlijk te patrouilleren en directe terugnames af te spreken.

Pushbacks tussen Italië, Oostenrijk en Slovenië

Het AIDA-rapport van ECRE wees niet alleen op de belemmeringen tot ontschepping in de Italiaanse havens in 2018, maar ook op controles in Italië op treinen uit Oostenrijk waarbij op basis van etnische profilering personen van bepaalde nationaliteit werden onderschept en teruggestuurd naar Oostenrijk, zonder schriftelijke notificatie of uitleg over het waarom, en zonder mogelijkheid om asiel aan te vragen. Omgekeerd gebeurden die controles ook in Oostenrijk, waarbij er dan werd teruggestuurd naar Italië. Die pushbacks werden ook gerapporteerd aan de Sloveens-Italiaanse grens.⁸⁷

Pushbacks van Hongarije naar Servië

In maart 2017 maakte een wetswijziging het in Hongarije mogelijk dat irreguliere migranten die waar dan ook in Hongarije worden aangetroffen, zonder enige formele procedure naar Servië geëscorteerd kunnen worden, zelfs als ze nooit eerder in Servië zijn geweest. Personen die op het grondgebied asielaanvragen worden naar de Servische kant van het hek aan de grens tussen Hongarije en Servië gebracht, waar ze eerst geregistreerd moeten worden en zo geselecteerd kunnen worden vanop lijsten om vervolgens in de transitzones asiel aan te vragen, de enige plaatsen waar dat sinds maart 2017 volgens de wet nog kan. Er zou ongeveer één persoon per werkdag toegelaten worden per transitzone. Dagelijkse toegang tot de asielprocedure is extreem beperkt.⁸⁸ Het AIDA-rapport stelt dat Hongarije op die manier de praktijk van systematische pushbacks in zijn nationale wetgeving verankerd heeft.⁸⁹

UNHCR en haar partners in Servië ontvingen voor het jaar 2018 informatie over 180 incidenten van pushbacks vanuit Hongarije naar Servië waarbij 900 personen betrokken waren.⁹⁰ Het nationale hoofdkwartier van de politie rapporteerde dat er in 2018 3.683 illegale migranten aangehouden werden in Hongarije die vervolgens terug naar de andere kant van het grenshek van de Hongaars-

⁸⁶ FRA, *Migration: Key fundamental rights concerns*, 1.11.2018-31.12.2018, p. 9, en verschillende periodieke rapporten FRA 2018 (beschikbaar op: <https://fra.europa.eu/en/theme/asylum-migration-borders/overviews/2018>); AIDA, *Borders and entry into the territory*, oktober 2018, op.cit., p.10 en 12. Zie ook Amnesty International, *Frontiere Franco-Italienne*, Oktober 2018, <https://www.amnesty.fr/presse/frontiere-franco-italienne-a-briancon-les-violations>.

⁸⁷ AIDA, *Borders and entry into the territory*, oktober 2018, op.cit., p. 12.

⁸⁸ FRA, *Migration: Key fundamental rights concerns*, 1.11.2018-31.12.2018, op.cit., p. 12. Aida, *Access to protection in Europe : the registration of asylum applications*, Juni 2018, op.cit., p.16.

⁸⁹ AIDA, *Borders and entry into the territory*, oktober 2018, op.cit., p. 10

⁹⁰ UNHCR, *Desperate Journeys*, januari 2019, op.cit., p.21, refererende naar voetnoot 69 (Hongarije).

Servische grens werden geëscorteerd⁹¹ (in 2017 ging het over 9.136 migranten).⁹² De Hongaarse autoriteiten registreerden deze migranten niet en namen ook geen vingerafdrukken. Er zouden in die periode volgens hen ook 2.098 personen belet zijn de Servisch-Hongaarse grens over te steken. In 2017 betroffen het nog 10.964 personen.⁹³ Hongarije bouwde in 2017 een nieuw grenshek met *smart technology* (elektrische shocks, warmte- en bewegingssensoren, camera's en luidsprekers).⁹⁴ Hongarije lanceerde in 2017 ook een *border hunting programme* waarbij vrijwilligers getraind werden om politieofficieren te worden om de grens te bewaken.⁹⁵

Pushbacks van Kroatië naar Servië

UNHCR, FRA en ECRE rapporteerden ook over aanhoudende en dagelijkse pushbacks vanuit Kroatië in 2018 en dat zowel naar Bosnië-Herzegovina als naar Servië.⁹⁶ Ook JRS Europe beschrijft onmiddellijke pushbacks bij de Servisch-Kroatische grens, waarbij de Kroatische autoriteiten de betrokkenen geen enkele kans boden om asiel aan te vragen of om uit te leggen waarom zij de grens wensten over te steken. Dat geldt ook voor niet-begeleide minderjarigen en families, ook wanneer velen onder hen expliciet asiel aanvroegen.⁹⁷ De sluiting van de zogenaamde Balkanroute in 2016 leidde tot een daling van aankomsten in de EU en een verhoging van het aantal pushbacks van migranten van Kroatië naar Servië, aldus JRS Europe. Daarbij werden volgens ECRE, FRA, UNHCR, JRS Europe en andere organisaties ook zeer vaak disproportioneel fysiek geweld en intimidatie door grenswachten en politie gesignaleerd, en ook het confisqueren en vernietigen van persoonlijke waardevolle spullen.⁹⁸

Volgens Save the Children werd aan de Servisch-Kroatische grens in 2018 het grootste aantal pushbacks gesignaleerd waarbij kinderen betrokken waren.⁹⁹ Daarnaast registreerden UNHCR en haar partners in 2018 meer dan 400 pushbacks van niet-begeleide minderjarigen naar Servië vanuit haar buurlanden. Meer dan 270 kinderen stelden dat zij geen toegang hadden tot een asielprocedure en 90 gaven aan fysiek geweld te hebben ondergaan.¹⁰⁰

⁹¹ Zie verschillende periodieke rapporten FRA (2018), Periodic data collection on the migration situation in the EU: February highlights (p.2-7), Migration to the EU: five persistent challenges (February), May Highlights, p.3-5, July highlights, p.6-7, September highlights, p.4 ev., November highlights, p.2-7, Migration: Key fundamental rights concerns (1.11.2018->31.12.2018), p. 9.

⁹² AIDA, Borders and entry into the territory, oktober 2018, op.cit., p.13.

⁹³ AIDA, Borders and entry into the territory, oktober 2018, op.cit., p. 13.

⁹⁴ Hongarije, National Headquarters of the Police, December 2017, in FRA, Migration to the EU: five persistent challenges, februari 2018.

⁹⁵ FRA, Monthly data collection on the migration situation in the EU, December 2016, September 2017 en December 2017

⁹⁶ UNHCR, *Desperate Journeys*, januari 2019, op.cit., p.21; Zie ook Save the Children, *Hundreds of Children report Police Violence at EU Borders*, 24 December 2018, <https://www.savethechildren.net/article/hundreds-children-report-police-violence-eu-borders>; Human Rights Watch, *Croatia: Migrants Pushed Back to Bosnia and Herzegovina*, 11 December 2018, <https://www.hrw.org/news/2018/12/11/croatia-migrants-pushed-back-bosnia-and-herzegovina>; AIDA, *Borders and entry into the territory*, oktober 2018, op.cit., p. 13-14; FRA, verschillende periodieke rapporten 2018.

⁹⁷ JRS Europe, [Forgotten at the gates of Europe](#). Ongoing protection concerns at the EU's external border, juni 2018, p.13-14.

⁹⁸ JRS Europe, juni 2018, op.cit, p. 13; FRA 2018 *November highlights*, waarin gerapporteerd wordt over een incident in de periode september-oktober waarbij 200 personen aan de Bosnisch-Kroatische grens bestreden werden met traangas omdat zij een weg blokkeerden (p.6). Zie ook FRA 2019, *Migration: Key fundamental rights concerns (1.11.2018->31.12.2018)*, p. 9; FRA 2018, *November Highlights*, p. 3-4.

⁹⁹ FRA 2019, *Migration: Key fundamental rights concerns*, 1.11.2018-31.12.2018, p. 9.

¹⁰⁰ UNHCR, *Desperate journeys*, januari 2019, op.cit., p.21

Pushbacks van Bosnië-Herzegovina en Roemenië naar Servië

UNHCR en haar partners ontvingen in 2018 ook informatie over 150 incidenten met pushbacks vanuit Bosnië-Herzegovina naar Servië waarbij 1900 personen betrokken waren, en over 90 incidenten met pushbacks vanuit Roemenië naar Servië waarbij 700 personen betrokken waren. Zij rapporteerden daarnaast ook incidenten met pushbacks vanuit Servië waarbij 970 personen betrokken waren. Daarbij komt dat velen ‘vrijwillig’ zouden teruggekeerd zijn, als deel van hun terugreis naar Griekenland.¹⁰¹

Pushbacks van Griekenland naar Turkije

Zowel UNHCR¹⁰², Human Rights Watch¹⁰³, de Greek Council of Refugees¹⁰⁴, JRS Europe¹⁰⁵, ECRE¹⁰⁶ en FRA¹⁰⁷ rapporteerden over pushbacks vanuit Griekenland, vaak met gebruik van geweld. Erg verontrustend is het systematisch terugsturen van personen naar Turkije langs de Evros-rivier, die een natuurlijke grens vormt tussen Griekenland en Turkije. Van begin 2018 tot augustus 2018 zouden honderden personen op deze manier zijn teruggebracht naar Turkije, vaak met geweld. Het ging daarbij onder meer over minderjarigen, zwangere vrouwen, slachtoffers van foltering en andere kwetsbare personen die in overbevolkte boten werden overgezet, nadat ze eerst op arbitraire manier werden vastgehouden in politiekantoren.¹⁰⁸ De Griekse Nationale Commissie voor de Mensenrechten verzocht de Griekse autoriteiten om die aantijgingen van systematische pushbacks te onderzoeken, de verantwoordelijken voor het gerecht te brengen en alle stappen te ondernemen om refoulement te voorkomen.¹⁰⁹

Bij een bezoek aan Griekenland in april 2018 ontving het Europees Comité voor de Preventie van Foltering en Onmenselijke of Vernederende Behandeling of Bestrafing (CPT) verschillende “consistente en geloofwaardige verklaringen” van gedwongen verwijderingen van vreemdelingen per boot van Griekenland naar Turkije door gemaskerde Griekse politieagenten, grenswachters of

¹⁰¹ UNHCR, *Desperate journeys*, januari 2019, *op.cit.*, p.21., refererende naar voetnoot 65 (Bosnië) en 70 (Roemenië). Zie ook AIDA-rapport oktober 2018, *op.cit.*, p.14 (Roemenië).

¹⁰² UNHCR, *Desperate journeys. Refugees and migrants arriving in Europe and at Europe's borders, January – August 2018*, 3 September 2018, 17-18, beschikbaar op: https://data2.unhcr.org/en/documents/download/65373#_ga=2.113530311.1350135585.1536653508-2022578857.1536218621.

¹⁰³ Human rights watch, Greece: *Violent Pushbacks at Turkey Border*, December 2018, <https://www.hrw.org/news/2018/12/18/greece-violent-pushbacks-turkey-border>;

¹⁰⁴ Greek Council for Refugees, *The new normality: Continuous push-backs of third country nationals on the Evros river*, December 2018, file:///C:/Users/jojon/Downloads/REPORT_EN.pdf.; Greek Council of Refugees, *Reports and testimony of systematic pushbacks in Evros*, Maart 2018, <https://www.gcr.gr/media/k2/attachments/ReportZ08032018.pdf>

¹⁰⁵ JRS Europe, juni 2019, *op.cit.*, p. 14.

¹⁰⁶ AIDA, *Borders and entry into the territory*, oktober 2018, *op.cit.*, p.15.

¹⁰⁷ FRA 2019, *Migration: Key fundamental rights concerns*, 1.11.2018-31.12.2018, p. 9.

¹⁰⁸ Greek Council for Refugees, *The new normality: Continuous push-backs of third country nationals on the Evros river*, December 2018, file:///C:/Users/jojon/Downloads/REPORT_EN.pdf.; FRA 2019, *Migration: Key fundamental rights concerns*, 1.11.2018-31.12.2018, p. 9.: “A report published by a group of NGOs, based on 39 testimonies, similarly reveals a practice of pushbacks along the Evros river. The NGOs signing the report also urged the authorities to investigate the incidents without delay. Human Rights Watch also documented such pushbacks in the same region, following interviews with 26 migrants who were summarily returned to Turkey. The people interviewed – including families with children – alleged violence by the police, indicating that they also often confiscated and destroyed their belongings.”

¹⁰⁹ FRA 2019, *Migration: Key fundamental rights concerns*, 1.11.2018-31.12.2018, p. 9.

soldaten. Sommige getuigen verklaarden dat ze werden mishandeld, stokslagen kregen en geknield en voorovergebogen de overtocht moesten maken.¹¹⁰

Pushbacks van Spanje naar Marokko

In de Spaanse enclaves Ceuta en Melilla in Marokko vonden in 2018 nog steeds pushbacks plaats, ook van minderjarigen¹¹¹, en dat ondanks dat Spanje in 2017 hiervoor veroordeeld is door het EHRM. In maart 2018 bracht de speciaal vertegenwoordiger van het secretariaat-generaal voor migratie en vluchtelingen van de Raad van Europa een bezoek aan Spanje. Hij rapporteerde onder meer over de situatie in Ceuta en Melilla.¹¹² De grens tussen de Spaanse enclaves en Marokko is opgetrokken met metershoge hekken, beveiligingscamera's en bewegingssensoren. De Guardia Civil patrouilleert en waarschuwt de Marokkaanse autoriteiten en de Koninklijke Marokkaanse Marine als ze schepen met migranten detecteert.¹¹³ Over de jaren is de samenwerking met Marokko ook verhoogd.

In 2015 maakte een wetswijziging het in Spanje mogelijk om irreguliere migranten die onderschept worden in het grensgebied tussen Marokko en Melilla/Ceuta, meteen terug te sturen. Daarbij moet Spanje wel zijn internationale verplichtingen naleven.¹¹⁴ Spanje heeft deze regelgeving niet herzien na de veroordeling door het EHRM in 2017 en ging in beroep bij de Grote Kamer van het EHRM.¹¹⁵ Volgens de Guardia Civil wagen migranten elke dag pogingen om de grenshekken te beklimmen. De Guardia Civil doet daarbij geen pogingen om met hen te communiceren. De migranten kunnen dan ook geen claims op internationale bescherming uiten. Na eventuele medische bijstand van het Spaanse Rode Kruis worden ze via de hekken teruggebracht naar Marokko. Bij heel dit proces is er geen toegang tot tolken, advocaten of asielinstanties bij de grensposten. De migranten worden

¹¹⁰ CPT, Preliminary observations made by the delegation of the European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (CPT) which visited Greece from 10 to 19 April 2018, 1 juni 2018, 6, <https://rm.coe.int/16808afaf6>.

¹¹¹ Zie CEAR (Comisión Española de Ayuda al Refugiado), Réfugiés et migrants en Espagne : les murs invisibles derrière la frontière sud, 2017 p.27; AIDA, Borders and entry into the territory, oktober 2018 op. cit., p.14; JRS Europe, juni 2018, op.cit., p.14-15; UNHCR, Desperate Journeys, januari 2019, op.cit, p. 9; FRA, zie verschillende periodieke rapporten van 2018 (<https://fra.europa.eu/en/theme/asylum-migration-borders/overviews/2018>).

¹¹² Report of the fact-finding mission by Ambassador Tomáš Boček, Special Representative of the Secretary General on migration and refugees, to Spain, 18-24 March 2018, 3 september 2018, p.6.

Volgens de speciaal vertegenwoordiger is het niet verboden om, in het kader van grenscontroles en het voorkomen van irreguliere grenspassages, samen te werken en informatie te delen met buurlanden. De lidstaat mag daarentegen geen informatie delen en mag geen tussenkomst van het buurland vragen vóór de migranten de grens hebben overgestoken, als de lidstaat weet of zou moeten weten dat het risico bestaat dat de personen kunnen worden blootgesteld aan foltering of onmenselijke of vernederende behandeling en dat het buurland niet de nodige bescherming zal bieden (p.8) https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectId=09000016808d2c31# Toc521315631; AIDA, *Borders and entry into the territory*, oktober 2018, p. 10.

¹¹³ *Report of the fact-finding mission by Ambassador Tomáš Boček*, 3 september 2018, op.cit., p. 6-7. JRS Europe, juni 2018, op.cit., p. 14-15: Tijdens één van die operaties stierven op 31 augustus 2017 zeven vrouwen wanneer hun boot omkamelde wanneer ze teruggesleept werden door Marokkaanse autoriteiten.

¹¹⁴ CEAR, op.cit., p. 27. In de Spaanse wet 4/2000 over vreemdelingenrecht: « *Disposition additionnelle dixième. Régime spécial de Ceuta et Melilla. 1. Les étrangers qui seront détectés dans la ligne frontalière de la délimitation territoriale de Ceuta ou de Melilla alors qu'ils essayent de passer les éléments de rétention frontalière pour traverser irrégulièrement la frontière pourront être refoulés afin d'empêcher leur entrée illégale en Espagne. 2. Dans tous les cas, le refoulement sera réalisé en respectant la réglementation internationale de droits humains et de protection internationale dont l'Espagne fait partie* ». CEAR stelt dat dit in praktijk aan de Spaans-Marokkaanse grens er steeds al was maar dat deze wetswijziging dient als een "couverture juridique" voor wat zij beschouwen als een praktijk die tegenstrijdig is met de Spaanse grondwet, vreemdelingenrecht en Europese en internationale verplichtingen.

¹¹⁵ EHRM 3 oktober 2017, N.D. en N.T. t. Spanje, nrs. 8675/15 en 8697/15.

zonder identificatie of registratie teruggestuurd naar Marokko.¹¹⁶ De internationale verplichtingen blijven dus dode letter en zowel de Commissioner for Human Rights, het CPT, UNHCR als de Raad van Europa hebben al instructies geëist om personen met nood aan bescherming te identificeren.¹¹⁷ Het VN-Comité voor de Rechten van het Kind heeft op 12 februari 2019 een pushbackincident veroordeeld waarbij de Spaanse Guardia Civil eind 2014 een niet-begeleide minderjarige gehandboeid via de grenshekken terug naar Marokko heeft gebracht, nadat die het grenshek in Melilla had beklommen. Hij kreeg geen enkele vraag naar zijn leeftijd, had geen enkele mogelijkheid om zijn persoonlijke omstandigheden uiteen te zetten of om in contact te komen met een advocaat of tolk. Voor het Comité ging het om een schending van verschillende bepalingen van het Internationaal Verdrag van de Rechten van het Kind.¹¹⁸ Zowel bij Melilla en Ceuta zijn er ook strenge grenscontroles door de Marokkaanse politie om de Marokkaanse grens over te steken waardoor het moeilijk is Melilla of Ceuta te bereiken. Dit heeft een grote impact op het aantal asielaanvragen. In Ceuta worden hierdoor bijna geen asielaanvragen ingediend. Wat betreft Melilla heeft dit vooral tot gevolg dat er – op basis van een etnische profilering- enkel bepaalde nationaliteiten asiel kunnen aanvragen aan deze grenspost: er zouden praktisch geen personen van Sub-Saharaanse afkomst asiel kunnen aanvragen.¹¹⁹

¹¹⁶ Report of the fact-finding mission by Ambassador Tomáš Boček, 3 september 2018, *op.cit.*, p.8; De Spaanse ombudsman stelde reeds in 2016 dat deze praktijk verhindert om te weten of de personen minderjarig zijn en of zij nood hebben aan internationale bescherming (Defensor del Pueblo, *informe anual 2016* <https://www.defensordelpueblo.es/informe-anual/informe-anual-2016/>).

¹¹⁷ Report of the fact-finding mission by Ambassador Tomáš Boček, 3 september 2018, *op.cit.*, p. 9.

¹¹⁸ Meer bepaald een schending van het hoger belang van het kind zoals vervat in artikel 3, en het verbod op foltering, onmenselijke of vernederende behandeling zoals vervat in artikel 37 vanwege het gebrek aan individuele beoordeling alvorens tot verwijdering over te gaan, en vanwege de manier waarop de verwijdering was verlopen. Verder besloot het comité tot een schending van artikel 3 en artikel 20 van het Verdrag vanwege het gebrek aan procedure om de jongere als niet begeleide minderjarige te identificeren. Zie het VN-Comité voor de Rechten van het Kind, <https://www.ecre.org/op-ed-the-rights-of-minors-un-condemns-spains-push-backs-and-demands-legal-amendments/>.

¹¹⁹ AIDA, *Country Report: Spain*, Update 2018, p.24, beschikbaar op: https://www.asylumineurope.org/sites/default/files/report-download/aida_es_2018update.pdf

4. Interne dimensie: de verantwoordelijkheidskwestie en bemoeilijkte toegang tot bescherming op Europees grondgebied

De praktijken van pushbacks in de EU-landen die we hierboven bespreken, zijn in strijd met internationaal en Europees recht en een flagrant geval van het niet-opnemen van beschermingsverantwoordelijkheden. Een aantal recente ontwikkelingen in het interne EU-beleid tonen ook meer subtiele mechanismen waarbij beschermingsverantwoordelijkheden worden doorgeschoven: de lidstaten schuiven verantwoordelijkheden naar elkaar of verleggen ze juridisch naar landen buiten de EU.

Het gebrek aan solidariteit tussen lidstaten toonde zich scherp in de wetgevende onderhandelingen over de herziening van de zogenaamde Dublinverordening. Dat werd ook goed zichtbaar bij de uitvoering van maatregelen om asielzoekers uit Griekenland en Italië te herplaatsen (relocatie): bepaalde lidstaten deden niet mee of maakten er geen prioriteit van.

Tegelijk lijken de lidstaten elkaar wel te vinden in maatregelen voor een forser grensbeleid, zoals de Verordening over de Europese Grens en Kustwacht die een recordtempo van enkele maanden tot stand kwam, waar we hier niet verder op ingaan. Ook vonden de lidstaten elkaar in pogingen om de beschermingsverantwoordelijkheden te verleggen naar buiten de EU. Procedurele concepten als het 'veilig derde land' worden veel sterker naar voren geschoven opdat EU-landen zich zo min mogelijk *ten gronde* zouden moeten buigen over asielaanvragen in de EU. Zo past de EU in Griekenland het veiligderdland-concept sinds de EU-Turkijedeal toe.

De hotspots op de Griekse eilanden zijn daartoe van de ene op de andere dag verworpen tot plaatsen waar asielzoekers en migranten worden vastgehouden in ondermaatse omstandigheden waarbij hun bewegingsvrijheid wordt beperkt. Asielzoekers die toekomen op de Griekse eilanden worden in de regel onderworpen aan een versnelde procedure, met de bedoeling om ze bij een negatieve beslissing onmiddellijk te kunnen terugsturen naar Turkije. In het bijzonder voor Syriërs geldt daarenboven een ontvankelijkheidstoets op basis van het veiligderdland-concept.

De cijfers tonen evenwel dat Griekenland in de praktijk maar een beperkt aantal personen naar Turkije heeft teruggestuurd onder de deal. Dat doet vragen rijzen over de effectiviteit ervan, in het bijzonder in vergelijking met de enorme opzet en de gevolgen in termen van grondrechten.

In verschillende lidstaten spelen nog andere belangrijke elementen mee die de toegang tot een asielprocedure beperken of sterk ontmoedigen eens asielzoekers zich op het grondgebied bevinden. In de lidstaten aan de buitengrenzen van de EU is de situatie vaak het meest penibel. Het gaat dan over het gebrek aan kwalitatieve informatieverlening over (de registratie van) de asielaanvraag of zelfs het expliciet afraden om asiel aan te vragen, de duur die een registratie kan innemen, het instellen van quota om het aantal asielaanvragen per dag te limiteren, en het gebrek aan tolken of geschreven informatie in een taal die de personen begrijpen. Ook de soms gebrekkige kwaliteit van de asielprocedure zelf en de interviews daarbij, de duur van de asielprocedure, de toegang tot juridische bijstand en het gebrek aan (gespecialiseerde) advocaten of rechter, en het recht op een daadwerkelijk rechtsmiddel, werkt sterk ontmoedigend. Tenslotte kan ook de aard of kwaliteit van opvang en langdurige detentie een belangrijke rem zijn op de toegang tot bescherming, net als de haatmisdrijven ten aanzien van migranten of het voeren van een xenofob beleid. Al deze factoren kunnen voortvloeien uit een gebrek aan middelen, maar kan ook deel uitmaken van een doelbewust beleid om asielzoekers te ontmoedigen. Het gevolg is dat vluchtelingen de hoop verliezen of de facto verplicht zijn om op hun stappen terug te keren, zonder een beroep te kunnen doen op hun recht op bescherming. In deze *Myriadoc* staan we wat dat betreft alleen kort stil bij de situatie op de Griekse

hotspots, maar ook op andere plaatsen en in andere lidstaten beschrijven verschillende betrouwbare bronnen deze problemen.¹²⁰ Achteraan deze *Myriadoc* belichten we wel nog de toegang tot de procedure in de Belgische context, waar we voornamelijk ingaan op de situatie aan de Belgische grens.

4.1. Gebrek aan solidariteit en verantwoordelijkheidszin in de GEAS-onderhandelingen

Ook in de onderhandelingen over het interne wetgevende asielkader lijkt er op Europees niveau een dynamiek om asielverantwoordelijkheden in zeker mate door te schuiven, naar andere lidstaten en naar derde landen (zie 4.3).

In 2016 legde de Europese Commissie een reeks wetgevende voorstellen neer om het Gemeenschappelijk Europees Asielstelsel (GEAS) te hervormen en verder te harmoniseren.¹²¹ De bedoeling was om tegen juni 2018 een globaal akkoord te bereiken, maar diepe breuklijnen tussen de Europese lidstaten verhinderden dat. Grootste struikelblok was de heronderhandeling van de Dublinverordening, en in mindere mate het daarmee samenhangende ontwerp van asielprocedureverordening.

Belangrijkste punt van onenigheid is het verdelen van de verantwoordelijkheden voor de behandeling van asielaanvragen en de mate waarin lidstaten bereid zijn om de lasten daarvoor solidair met elkaar te dragen. Daarbij onderscheiden zich drie landenblokken:

- de traditionele **asielbestemmingslanden** (waaronder België) zien de landen van binnenkomst in de EU als de eerste verantwoordelijken voor de behandeling van asielaanvragen (zoals in de bestaande Dublinregels) mits het gebruik van solidariteitsmechanismen zoals relocatie;
- de **Visegrad-landen** (Hongarije, Polen, Tsjechië en Slowakije) willen niet weten van verplichte systemen voor het opnemen of overnemen van asielzoekers;
- de **zuidelijke lidstaten** (onder leiding van Italië) zetten zich af tegen het uitgangspunt van verantwoordelijkheid voor het eerste land van binnenkomst en willen veel grotere solidariteit zien.

¹²⁰ Zie bijvoorbeeld: AIDA, *Access to protection in Europe : the registration of asylum applications*, Juni 2018, beschikbaar op: <http://www.asylumineurope.org/sites/default/files/shadow-reports/aida_accessii_registration.pdf>, en AIDA country reports 2019, beschikbaar op: <https://www.asylumineurope.org/reports>; FRA, *Periodic data collection on the migration situation in the EU – February 2018 Highlights*, file:///C:/Users/mima/Downloads/fra-2018-february-periodic-migration-report-highlights_en.pdf; Report of the fact-finding mission by Ambassador Tomáš Boček, Special Representative of the Secretary General on migration and refugees, to Spain, 18-24 March 2018, 3 september 2018, https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectId=09000016808d2c31#_Toc521315631; Council of Europe, *Report of the fact-finding mission by Ambassador Tomàs Bocek, special representative of the secretary General on migration and refugees to Serbia and two transit zones in Hungary*, Juni 2017, https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectId=090000168075e9b2; CEA(R), *Refugees and migrants in Spain: The invisible walls beyond the southern border*, 2017, <https://www.cear.es/wp-content/uploads/2018/03/REPORT-MUROS-FRONTIERA-SUR.pdf>; JRS, *Forgotten at the gates of Europe – Ongoing protection concerns at the EU's external border*, Juni 2018, *op.cit.*

¹²¹ Derde fase van de GEAS-onderhandelingen. Voor een stand van zaken, zie onder meer fiches van het Europees Parlement, beschikbaar op: <http://www.europarl.europa.eu/legislative-train/theme-towards-a-new-policy-on-migration/>.

Ondanks de fundamentele impasse over de solidariteitskwes­tie werd in de onderhandelingen over verschillende andere aspecten wel vooruitgang geboekt. Zo werd over vijf¹²² van de zeven voorstellen de fase van triloog-onderhandelingen bereikt tussen de Europese Raad en het Europese Parlement. Maar de wetgevende voorstellen van de Europese Commissie werden politiek als een samenhangend pakket beschouwd, omdat verschillende aspecten onderling verbonden zijn. Het is onduidelijk hoe het verder zal lopen na de Europese verkiezingen van mei 2019.¹²³ Toch hebben alleen al de (discussies) over de voorstellen hun invloed gehad en verklaren deze mede waarom de idee van externalisatie van het asielbeleid vandaag zo breed omarmd wordt.

Dublinvoorstel van de Europese Commissie 2016

Net als in de bestaande Dublinregels bouwde de Europese Commissie in de wetgevende voorstellen uit 2016 voort op het principe dat de lidstaat van eerste binnenkomst in heel wat gevallen verantwoordelijk is voor het behandelen van de asielaanvraag (en dus ook voor de eventuele terugkeer). De Commissie stelde voor aanpassingen te doen, zodat aan de ene kant minder asielaanvragen in Europa ten gronde zouden moeten worden onderzocht, en anderzijds dat een solidariteitsmechanisme in werking zou treden bij een grote instroom in een land waardoor asielzoekers over de unie zouden worden verdeeld.

In het Commissievoorstel tot herziening van de Dublinverordening is het belang van het criterium lidstaat van eerste binnenkomst in feite zelfs belangrijker dan tevoren door het voorstel van invoer van verplichte ontvankelijkheidstoetsen (zie volgend punt: veilige landen).

Het voorstel voorzag daarnaast in een solidariteitsinstrument: een corrigerend toewijzingsmechanisme dat automatisch in werking zou treden in situaties waarbij één of meerdere lidstaten een onevenredig aantal asielzoekers ontvangen (150% of meer asielzoekers t.a.v. een bepaalde referentiewaarde¹²⁴). In dat geval zouden asielzoekers worden gereleoceerd naar andere lidstaten. Relocatie, zoals we dat kennen van de noodmaatregelen uit 2015, schoof de Commissie dus naar voor als een structureel gegeven. Als een lidstaat beslist de toegewezen asielzoekers van een andere lidstaat niet te aanvaarden, zou het een solidariteitsbijdrage van 250.000 euro per asielzoeker moeten betalen. Voor het overige liet het voorstel geen verschuiving van verantwoordelijkheid meer toe.

Het Europees Parlement nam in november 2017 een positie in waarin het solidariteitsinstrument verplicht wordt, en niet gekoppeld wordt aan de migratiedruk. In de Raad kon door de onenigheid over het onderwerp voor de Europese verkiezingen van mei 2019 geen overeenstemming worden bereikt over een onderhandelingsmandaat met het Europees Parlement. In het voorjaar van 2019 waren er wel nog gesprekken over ‘tijdelijke regelingen’ voor ontschepingen na zoek- en reddingsoperaties tot de nieuwe Dublinregels er zouden zijn.¹²⁵

¹²² Commissievoorstellen over de Kwalificatieverordening, herschikking van de opvangrichtlijn, EU-raamwerk voor hervestiging, Eurodac-verordening en verordening voor een Europees Asielagentschap.

¹²³ Zie ook: Kris Pollet, *Alle in Vain? The fate of European Parliament Positions on asylum reform after the European Elections*, on EUMigrationLawBlog, 23 mei 2019. Beschikbaar op: <http://eumigrationlawblog.eu/all-in-vain-the-faith-of-ep-positions-on-asylum-reform-after-the-european-elections/>.

¹²⁴ Voor het bepalen van de referentiewaarde wordt rekening gehouden met de grootte van de bevolking (50%) en het welvaartsniveau van een land (50%).

¹²⁵ Europese Commissie, COM(2018) 798 final, 4 december 2018.

Verdeling van de asielaanvragen in de EU in 2018 in cijfers

In 2018 werden in absolute termen de grootste aantallen (eerste) asielzoekers geregistreerd in Duitsland (162.000), Frankrijk (111.000), Griekenland (65.000), Spanje (52.730) en Italië (49.000). België stond op plaats 8. In verhouding tot het aantal inwoners droeg Griekenland veruit de zwaarste lasten (60 asielzoekers per 10.000 inwoners), op afstand gevolgd door Duitsland (20 asielzoekers per 10.000 inwoners). Voor België ging het om 16 asielzoekers per 10.000 inwoners.¹²⁶

Zie: Myria, Migratie in cijfers en in rechten 2019, hoofdstuk internationale bescherming, juli 2019.

4.2. Weinig animo om interne verantwoordelijkheid op te nemen via relocatie

Niet alleen in de onderhandelingen over een hervorming van het wetgevend kader, bleek het moeilijk om afspraken te maken op vlak van solidariteit en herverdeling. Ook de uitvoering van praktische solidariteitsmaatregelen was de voorbije jaren niet evident.

Moeilijk en tijdrovend ad-hocproces over relocatie na ontschepping in 2018-2019

Zoals al aan bod kwam, werd er sinds juni 2018 op ad-hocbasis gezocht naar landen die bereid zijn om vrijwillig mensen over te nemen na ontscheppingen, hetgeen telkens opnieuw een moeilijk proces bleek (zie supra).

Moeizame en beperkte uitvoering van de noodrelocatiebeslissingen van 2015

Omdat relocatie een belangrijk element is in de solidariteitsdiscussie is het interessant om de noodrelocatiebeslissingen van 2015 terug in ogenschouw te nemen, die in volle Europese 'asielcrisis' werden afgesproken en die toen in een duidelijk juridisch kader werden gegoten. Het ging om maatregelen, beperkt in de tijd, om asielzoekers met hoge erkenningskansen van 75% of meer in de EU-lidstaten¹²⁷ vanuit Italië en Griekenland te spreiden over de EU, en op die manier solidariteit met die landen te tonen.

De opzet in september 2015 was op twee jaar tijd 160.000 personen binnen de EU te reloceren. Uiteindelijk werden bindende afspraken¹²⁸ gemaakt over de relocatie van een kleine 100.000 personen uit Griekenland en Italië: de EU-lidstaten en aantal geassocieerde landen zouden 98.255 asielzoekers met hoge erkenningskansen uit Griekenland en Italië overnemen, en dit tussen half

¹²⁶ Bron: Eurostat.

¹²⁷ Enkel personen van nationaliteiten met hoge erkenningspercentages komen in aanmerking, meer specifiek nationaliteiten met 75% erkenningsgraad in de EU volgens laatste kwartaalcijfers van Eurostat.

¹²⁸ Raadsbesluiten van 14 september 2015 (2015/1523) en 22 september 2015 (2015/1601).

september 2015 en september 2017.¹²⁹ Het uiteindelijk aantal relocaties zou evenwel maar iets meer dan een derde van dat aantal betreffen, zoals hieronder duidelijk wordt.¹³⁰

De uitvoering kwam maar moeizaam op gang. In de regelmatige opvolgingsverslagen van de Europese Commissie¹³¹ werd keer na keer vastgesteld dat om verscheidene redenen (bij de versturende en de ontvangende lidstaten) de aantallen relocaties globaal erg laag bleven. Slechts enkele landen zaten op schema om hun relocatiequotum te halen, andere bleven in meer of mindere mate achter, enkele landen deden eenvoudigweg niet mee. De Commissie probeerde de druk op de lidstaten op te drijven naargelang het einde van de periode van twee jaar naderde. Eind februari 2017, anderhalf jaar nadat de maatregelen waren genomen, hadden immers slechts 13.546 relocaties effectief plaatsgevonden. Er werd ook gedreigd met ingebrekestellingen, wat later ook zou gebeuren ten aanzien van de landen die hun medewerking volledig weigerden.¹³²

Tegelijk was de context sterk veranderd. De instroom van migranten en asielzoekers in Europa had zich verplaatst en was sterk gedaald, de Westelijke Balkanroute was gesloten en de EU had een deal met Turkije gemaakt.

Nog altijd bevonden zich heel wat migranten in Griekenland en Italië, maar slechts bepaalde nationaliteiten¹³³ kwamen daarvan ook in aanmerking voor relocatie, en dat aantal bleek een stuk lager lag dan de afgesproken quota. De relocatiequota werden officieus bijgesteld, en de doelstelling was iedereen die in aanmerking kwam volgens de bestaande criteria nog te herplaatsen.¹³⁴ De aanbeveling van UNHCR om de doelgroep uit te breiden (door een verlaging van de 75% regel) werd niet gevolgd.¹³⁵ Na afloop van de twee jaar, in oktober 2017, hadden alle landen samen in totaal 30.310 personen gerelocerd uit Griekenland (20.556) en Italië (9.754). In totaal werden 47.905 plaatsen voor relocatie aan die twee landen aangeboden. Personen die voor het einde van die periode waren toegekomen, konden ook nadien onder de maatregel nog worden gerelocerd. Op 30 oktober 2018, bedroeg het **totaal aantal relocaties 34.708 personen**, waarvan 12.706 uit Italië en 21.999 uit Griekenland.¹³⁶

¹²⁹ Initieel was de opzet 160.000 mensen te reloceren. Voor achtergrond en uitleg bij al deze cijfers: zie Myria, *Migratie in cijfers en in rechten 2016*, p.32-34.

¹³⁰ Als we tijdelijke relocatiemaatregelen samen met Dublintransfers beschouwen, moet worden opgemerkt dat ten aanzien van Italië de solidariteitseffecten van de nog geen 13.000 relocaties nog serieus afgeroomd werden door binnenkomende Dublintransfers. Voor Griekenland is het verhaal omgekeerd: want er waren de voorbije jaren nauwelijks Dublintransfers naar Griekenland. Meer zelfs, er waren redelijk wat uitgaande Dublintransfers van Griekenland naar andere lidstaten, voornamelijk (77%) op basis van het 'familie criterium' naar andere lidstaten. In 2017 en 2018 ging het om iets meer dan 10.000 transfers. ESI, *The EU-Turkey Statement three years on*, 15 April 2019, p. 18.

¹³¹ Beschikbaar op: https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/european-agenda-migration/proposal-implementation-package_en.

¹³² Europese Commissie, *Relocation: Commission refers the Czech Republic, Hungary and Poland to the Court of Justice*, 7 december 2017. Beschikbaar op: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-17-5002_en.htm.

¹³³ Voornamelijk Syriërs, Eritreeërs (en tot juni 2016 Irakezen).

¹³⁴ Bedoeling was tegen september 2017 in totaal tussen de 39.600 en de 44.600 personen te reloceren. Berekeningen op basis van de cijfers die de Commissie geeft in haar tiende opvolgingsverslag: tussen de 28.400 en 30.400 mensen uit Griekenland en tussen de 11.200 en 14.200 uit Italië. Europese Commissie, *Tenth report on relocation and resettlement*, COM (2017) 202 final, 02.03.2017

¹³⁵ UNHCR, UNHCR calls for the EU relocation scheme to continue, 26 september 2017. Beschikbaar op: <https://www.unhcr.org/news/press/2017/9/59ca64354/unhcr-calls-eu-relocation-scheme-continue.html>.

¹³⁶ Data Europese Commissie van 30 oktober 2018, beschikbaar via: https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/press-material/docs/state_of_play_-_relocation_en.pdf (geraadpleegd op 29.03.2019)

Volgens de Griekse ombudsman was het feit dat de vastgestelde aantallen niet konden worden gehaald een *self-fulfilled prophecy*, en wel om twee redenen. Ten eerste, door nationaliteiten met een erkenningsgraad van onder de 75% van de relocatie-doelgroep uit te sluiten. En ten tweede werden door de EU-Turkijedeal personen die toekwamen na 20 maart 2016 de facto uitgesloten van de doelgroep voor relocatie. Dat, stelt de ombudsman, hield een officieuze inperking in van de doelgroep tot een fractie van de initiële opzet.¹³⁷

UNHCR stelde vast dat de aantallen niet werden gehaald, maar dat relocatie toch een vitale bijdrage had geleverd. De organisatie stelde dat de nood aan een dergelijk mechanisme groot bleef, en zou moeten worden verdergezet.¹³⁸



België maakte van het van het doorvoeren van de relocaties vanuit Griekenland en Italië geen prioriteit.

- In de relocatiebesluiten werd het quotum voor België in september 2015 vastgelegd op 3.812 personen op twee jaar tijd;
- In het eerste jaar (na september 2015) bood België slechts 230 relocatieplaatsen aan Griekenland en Italië aan en gaf het geen prioriteit aan de relocatieoverdrachten (in november 2015 werden 30 plaatsen aangeboden, in april 2016 nog eens 100, half mei nog eens 100);
- In september 2016 werden nog eens 300 plaatsen aangeboden, wat het totaal tot eind 2016 op 530 aangeboden plaatsen bracht;
- Pas in 2017, nadat België door de Commissie met de vinger was gewezen¹³⁹, werden de *pledges* opgedreven. In oktober 2017, na afloop van de termijn van twee jaar, had België in totaal 1.530 relocatieplaatsen aangeboden, hetgeen overeenkomt met het officieus sterk naar beneden bijgestelde relocatiequotum voor België. Op dat ogenblik waren er 1.026 personen effectief herplaatst uit Griekenland (698) en Italië (328);
- Begin 2019, eindigde België op 1.171 relocaties (471 uit Italië en 700 uit Griekenland).¹⁴⁰ Dit is 31% van het oorspronkelijke Belgische quotum, en 78% van de bijgestelde Belgische doelstelling om ongeveer 1500 personen te reloceren.¹⁴¹ Volgens het CGVS hebben 10 personen van de 1.171 geen asiel aangevraagd na aankomst in België.

Bij relocatieafspraken na ad-hocontschepingsafspraken in het centrale Middellandse zeegebied, nam België in 2018 één keer mensen over: zes personen van de Lifeline in Malta (zie supra).

¹³⁷ Griekse Ombudsman, *Relocation revisited. The Greek case. Februari 2019*. Beschikbaar op: <https://www.synigoros.gr/resources/docs/20190215-relocation-go-report.pdf>;

¹³⁸ UNHCR, UNHCR calls for the EU relocation scheme to continue, 26 september 2017. Beschikbaar op: <https://www.unhcr.org/news/press/2017/9/59ca64354/unhcr-calls-eu-relocation-scheme-continue.html>.

¹³⁹ In maart 2017, minder dan een half jaar voor het einde van de termijn, schrijft de Europese Commissie in haar opvolgingsverslagen dat België nog maar aan 10% van haar verplichtingen voldeed. Europese Commissie, *Tenth report on relocation and resettlement*, COM(2017) 202 final, 2 maart 2017, p.4

¹⁴⁰ Data Europese Commissie van 30 oktober 2018, beschikbaar via: https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/press-material/docs/state_of_play_-_relocation_en.pdf (geraadpleegd op 29.03.2019). Geen aankomsten van relocaties meer nadien in België tot begin 2019 volgens de gegevens CGVS.

¹⁴¹ Na de officieuze bijstelling van het algemeen aantal door de Commissie, zie supra. Zie ook Myria, *Migratie in cijfers en in rechten 2017*, p.110.

4.3. Procedurele aspecten om verantwoordelijkheid door te schuiven: veilig derde land

Veiligderdeland- en andere veiligelandenconcepten in de EU-procedurerichtlijn

Het 'veilig derde land' en het 'eerste land van asiel' zijn procedurele concepten waarin een asielzoeker tegensprekelijk uit de asielprocedure wordt geweerd (onontvankelijke aanvraag, geen beoordeling ten gronde) omdat de autoriteiten van oordeel zijn dat,

- hij in een derde land erkend is als vluchteling en daar 'voldoende' bescherming geniet (**eerste land van asiel**), ofwel
- hij bescherming had kunnen krijgen in een land waar hij passeerde of verbleef (**veilig derde land**)¹⁴².

Artikel 33,2 van de bestaande EU-procedurerichtlijn biedt de mogelijkheid om asielaanvragen op basis van de twee concepten onontvankelijk te verklaren. Voor wat betreft een 'veilig derde land', bepaalt artikel 38 de voorwaarden waaraan het moet voldoen en de procedurele garanties die moeten worden gerespecteerd. Zo mag er in het derde land geen sprake zijn van vervolging of onmenselijke behandeling, het beginsel van non-refoulement moet er worden gerespecteerd, er moet de mogelijkheid zijn om de vluchtelingenstatus aan te vragen en -indien men als vluchteling erkend wordt – ook bescherming te krijgen overeenkomstig de Conventie van Genève. Ook moet er een zodanige band zijn tussen de asielzoeker en het land op grond waarvan het voor betrokkene redelijk zou zijn naar dat derde land te gaan, en moet er vermoed worden dat men opnieuw tot het land zal toegelaten worden.

De concepten gaan terug op een argumentatie dat asielzoekers asiel zouden moeten aanvragen in het eerste veilige land dat ze bereiken. Daarbij moet worden opgemerkt dat er in het internationaal recht geen absolute regel is die dit oplegt. Er is geen bepaling over 'veilige landen' in de Conventie van Genève. Het wordt ingevuld als een toepassing van het principe *protection elsewhere*: de Conventie verplicht een staat immers niet om een asielzoeker op zijn territorium bescherming te bieden. Het verplicht de staat wel tot respect van het *non-refoulement* beginsel. In principe is dit beginsel ook gerespecteerd als een staat de garantie heeft dat de asielzoeker elders bescherming vindt.¹⁴³

Beide bovenstaande concepten moeten worden onderscheiden van het veilig land van herkomst beginsel, waarin wel een (versneld) onderzoek ten gronde moet worden gevoerd, maar op basis van een weerlegbaar vermoeden dat de betrokkene uit een veilig land komt en er om die reden geen nood is aan bescherming.

¹⁴² Andreas Zimmerman (ed), *The 1951 Convention related to the status of refugees and its 1967 Protocol. A Commentary*. Oxford University Press, 2011, p. 1109.

¹⁴³ Andreas Zimmerman (ed), *The 1951 Convention related to the status of refugees and its 1967 Protocol. A commentary*. Oxford University Press.



Met de omzetting van de procedurerichtlijn in nationaal recht, schreef ook België het begrip 'veilig derde land' in de vreemdelingenwet, als een grond voor een niet-inoverwegingname van een asielaanvraag.¹⁴⁴ Telkens moet worden nagegaan of het land voor de betrokkene in de praktijk als veilig kan worden beschouwd.

In 2018 en begin 2019 werd het concept in België niet toegepast, en de Commissaris-Generaal voor de Vluchtelingen en de Staatlozen heeft eerder meegedeeld dat hij in de nabije toekomst geen toepassing van het begrip voorzag. Hij sluit niet uit dat het begrip in de toekomst voor bepaalde situaties na een grondig individueel onderzoek zal worden toegepast.¹⁴⁵

In Griekenland past de EU het veiligderdland-principe vandaag al volop toe, als een onderdeel van het Europees beleid. In het volgende punt (4.4) komen we hierop terug en diepen we dit verder uit.

Grotere rol voor het veiligderdland-concept in de heronderhandelingen van het Europees asielkader

De Commissievoorstellen uit 2016 tot hervorming van het wettelijk kader voor het Europees asielstelsel uit 2016, weerspiegelen ook de politieke betrachting om het Europees asielstelsel meer te externaliseren en de verantwoordelijkheid in zekere mate te verleggen naar derde landen. Verplichte beoordeling van de ontvankelijkheid van een asielaanvraag werden door de Europese Commissie naar voor geschoven, onder meer door de verplichte toepassing van het eerste asielland-beginsel en het veilig derdland-beginsel. Daardoor zouden asielaanvragen in het land van binnenkomst in de EU kunnen worden afgewezen vooraleer een onderzoek ten gronde te voeren. Daarbij werd het vereiste niveau van bescherming in het voorstel verlaagd.¹⁴⁶

Volgens de Commissievoorstellen van 2016 zou de lidstaat van binnenkomst eerst verplicht de ontvankelijkheid onderzoeken op basis van deze concepten, vooraleer het corrigerend solidariteitsmechanisme in werking zou kunnen treden, en voor het onderzoek naar de toepassing van de andere hiërarchische criteria, zoals de aanwezigheid van familieleden in een andere lidstaat. Met andere woorden, het familiecriterium uit de Dublinverordening zou op basis van die voorstellen niet gelden voor een asielzoeker die naar een veilig land kan worden teruggestuurd.

Ook stelde de Commissie voor progressief te evolueren tot volledige harmonisatie door in de verdere toekomst een gemeenschappelijke EU-lijst van veilige derde landen te hanteren.

Met betrekking tot deze voorstellen moedigde UNHCR de lidstaten aan om vooral in te zetten op snelle en efficiënte procedures die internationale beschermingsnoden ten gronde onderzoeken, eerder dan ontvankelijkheidsprocedures op basis van veilige landen concepten. Met betrekking tot die laatste concepten, stelt UNHCR bovendien dat gegarandeerd moet zijn dat er in het derde land ook in de praktijk effectieve bescherming is en een betekenisvolle band tussen de aanvrager en het derde land het redelijk maakt te vragen dat de aanvrager naar het land gaat.¹⁴⁷

¹⁴⁴ Artikel 57/6 §3 van de wet van 17 december 2017, inwerkingtreding op 18 maart 2018.

¹⁴⁵ Mailwissel tussen Myria en CGVS, 3 mei 2019.

¹⁴⁶ De notie 'voldoende bescherming' werd voorgesteld. In het nieuwe voorstel staat in artikel 45: "(...) the possibility exists to receive protection in accordance with the substantive standards of the Geneva Convention or sufficient protection as referred to in Article 44(2), as appropriate."

¹⁴⁷ UNHCR, *UNHCR's recommendations to the Republic of Bulgaria for its Presidency of the Council of the European Union (EU). A time for solidarity.* January - June 2018. <https://www.refworld.org/pdfid/5a33c40f4.pdf> en <https://www.refworld.org/pdfid/5a33c40f4.pdf>

4.4. Hotspots op de Griekse eilanden

De hotspotbenadering werd in 2015 door de Europese Commissie geïntroduceerd als antwoord op de toegenomen migratie. De bedoeling was de landen aan de buitengrenzen te ondersteunen en de controle over die buitengrenzen te herstellen, maar de invulling ervan evolueerde in de periode nadien, in het bijzonder door de EU-Turkijedeal van maart 2016. Onder deel 5 van deze *Myriadoc* wordt verder ingegaan op die Verklaring. Hier staan we voornamelijk stil bij de implicaties ervan in Griekenland en de EU.

Er kwamen hotspots in Italië en de Griekse eilanden, en deze ontwikkelden zich in samenhang met de uitvoering van de relocatie-beslissingen (zie supra). Experts van EASO, Frontex en Europol werden in de hotspots ingezet voor ondersteuning bij de registratie en de screening van nieuw aangekomen personen, registratie en interviews bij asielaanvragen, voor de organisatie van relocatie, en voor onderzoek naar smokkel en andere criminele activiteiten. Hieronder zullen we ingaan op de situatie in de Griekse hotspots.

Kaart: Hotspots in Italië en Griekenland begin 2019 en hun opvangcapaciteit. Bron: FRA¹⁴⁸
(Opmerking: In Taranto in Italië werden in 2019 geen nieuwe aankomsten genoteerd.)



Geografische restrictie op de Griekse eilanden

Met de uitvoering van de EU-Turkijedeal werden de Griekse eilanden ingezet om de facto iedereen die na 20 maart 2016 op de eilanden aankwam vast te houden. Daar moeten ze in principe blijven voor de duur van de asielaanvraag, inclusief beroep, om te kunnen worden teruggestuurd naar Turkije als hun asielaanvraag onontvankelijk werd verklaard (veilig derde land of eerste land van asiel), of ongegrond. Onder kritiek en wegens de praktische onhoudbaarheid, werd dit eind 2016 ingeruild voor een praktijk van systematische geografische restrictie: de bewegingsvrijheid van de betrokkenen werd beperkt tot het eiland waarop ze verbleven.¹⁴⁹

¹⁴⁸ 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.

¹⁴⁹ AIDA, *Country report Greece*, maart 2019.

De ‘geografische restrictie’ geldt niet voor kwetsbare personen en voor hen met familiebanden onder Dublin en voor hen gelden ook andere procedurele garanties. Positief in termen van grondrechten is dat - ondanks Europese druk om het aantal kwetsbare personen te beperken¹⁵⁰ - in de praktijk het overgrote aantal personen uiteindelijk als kwetsbaar worden geïdentificeerd (of onder de Dublinregels vallen). Veel minder positief is dat er nog steeds mensen door de mazen van het net vallen en dat het in vele gevallen erg lang duurt vooraleer personen als kwetsbaar geïdentificeerd worden. Zo krijgen ze niet de zorgen en garanties waar ze recht op hebben, en moeten ze vaak lang verblijven in de (overbevolkte) hotspots. Soms blijven ze ook na identificatie in de hotspots bij gebrek aan (en in afwachting van) opvangplaatsen op het Griekse vasteland.¹⁵¹

Griekse Raad van State verklaart geografische beperking nietig

Op 18 april 2018 verklaarde de Griekse Raad van State de geografische beperking voor asielzoekers op de eilanden in de Egeïsche Zee nietig. De Raad oordeelde dat de beperking onvoldoende juridisch gemotiveerd was en dat deze beperking een aanzienlijke belasting met zich meebrengt voor de eilanden. De Griekse asieldienst vaardigde daarop een nieuw besluit uit dat volgens de dienst de bezorgdheden aanpakt en dus de geografische beperking opnieuw instelt.¹⁵² Daarop werd een nieuw beroep bij de Raad van State ingesteld. Op het ogenblik van schrijven (mei 2019) was er nog geen uitspraak.¹⁵³

Opvangomstandigheden op de Griekse eilanden

Er zijn sinds 2016 tal van rapporten die de omstandigheden op de Griekse eilanden aanklagen, op vlak van respect voor de grondrechten, materiële opvangomstandigheden en onder meer het chronisch tekort aan toegang tot informatie, tot juridische bijstand, tolken en ondersteuning. De geografische restrictie heeft geleid tot overbevolkte en slechte opvangomstandigheden op verschillende plaatsen.

Tabel: Capaciteit en bezetting op de Griekse hotspots op 27 februari 2019 (Bron: FRA en Griekse overheid) (Bezete = bezetting; Cap = capaciteit. Het aantal verwijst enkel naar de hotspot en niet naar andere opvangvoorzieningen op de eilanden)¹⁵⁴

LESBOS		CHIOS		SAMOS		LEROS		KOS	
Bezete	Cap	Bezete	Cap	Bezete	Cap	Bezete	Cap	Bezete	Cap
5.125	3.100	1.422	1.014	3.969	648	950	860	719	816

¹⁵⁰ Zie onder meer Human Rights Watch, *EU/Greece: Pressure to Minimize Numbers of Migrants Identified As ‘Vulnerable’*, 1 juni 2017. Beschikbaar op: <https://www.hrw.org/news/2017/06/01/eu/greece-pressure-minimize-numbers-migrants-identified-vulnerable>.

¹⁵¹ In 2018 transfereerden de Griekse autoriteiten wel 29.000 kwetsbare personen naar het vasteland, maar omdat er mensen blijven toekomen, verlicht dat de druk op de hotspots niet.

¹⁵² Daarnaast werd ook een nieuw wetsvoorstel in met het oog op voltooiing van de omzetting van de opvangrichtlijn en zo een sterkere basis te bieden voor dit nieuwe besluit. Europese Commissie, *Voortgangverslag over de uitvoering van de Europese migratieagenda*, Brussel, 16 mei 2018, p. 8.

¹⁵³ AIDA country report Greece, 2018 update, Maart 2019, *op.cit.*, Greece, p. 119-120.

¹⁵⁴ Overgenomen uit: 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.

De gemiddelde termijn van verblijf in de Griekse hotspots bedraagt volgens het Fundamental Rights Agency (FRA) vijf maanden, in omstandigheden en met voorzieningen die niet dienen voor een verblijf van dergelijke duur. Hoewel er opvangplaatsen bijkwamen, zowel in de hotspots als in faciliteiten voor kwetsbaren op de eilanden buiten de hotspots, blijft er een groot probleem van overbezetting (zie tabel), vooral in Samos en Lesbos. In februari 2019 overschreed de bezetting in de hotspot in Samos nog zes keer de capaciteit. Voor het totaal van de hotspot-faciliteiten in die maand was er een bezetting van 12.189 mensen voor 6.438 plaatsen.

UNHCR riep de Griekse autoriteiten met aandrang op om de situatie in de overbevolkte kampen aan te pakken.¹⁵⁵ De Mensenrechtencommissaris van de Raad van Europa uitte in 2018 opnieuw ernstige bezorgdheden over de levensomstandigheden in de kampen, de risico's voor de gezondheid, en het wijdverspreide seksueel misbruik en geweld. Het gebrek aan opvang, onderwijs en sociale bijstand voor niet begeleide minderjarigen was alarmerend. De Mensenrechtencommissaris riep de autoriteiten op om de geografische restrictie op te heffen.¹⁵⁶

Ondanks inspanningen ter verbetering sinds 2016, blijft de situatie volgens FRA begin 2019 problematisch en tonen de voorbije drie jaar dat de manier waarop de hotspot-benadering is toegepast in Griekenland niet houdbaar zijn vanuit een grondrechten-perspectief.¹⁵⁷

De situatie in de hotspots in **Italië**, alsook het kader waarin gewerkt wordt (EU-Turkijedeal niet van toepassing), verschilt significant van de Griekse hotspots. In Italië verblijven mensen over het algemeen slechts enkele dagen in de hotspots met het oog op registratie en doorverwijzing, en dus niet voor de hele asielpcedure. Sinds midden 2017 en zeker sinds midden 2018 zorgde een daling van de aankomsten in Italië (zie deel 1) voor een betere situatie in de hotspots. De hotspots van Lampedusa, Pozzallo en Messina worden gebruikt voor nieuwe aankomsten, maar tellen bijzonder weinig mensen.¹⁵⁸ Bekommernissen op vlak van grondrechten zijn volgens FRA voor Italië nu verschoven naar de samenwerking met Libië (zie infra), de weigering om schepen te laten aanmeren en het penaliseren van ngo's met reddingschepen op de centrale Middellandse Zee.¹⁵⁹

¹⁵⁵ UNHCR, *UNHCR urges Greece to address overcrowded reception centres on Aegean islands*, Geneva, 31 August 2018 <https://www.unhcr.org/en-lk/news/briefing/2018/8/5b88f5c34/unhcr-urges-greece-address-overcrowded-reception-centres-aegean-islands.html>

¹⁵⁶ Commissaris voor de Mensenrechten van de Raad van Europa, *Report following her visit to Greece from 25 to 29 juni 2018, Strasbourg*, 6 November 2018 <https://rm.coe.int/report-on-the-visit-to-greece-from-25-to-29-june-2018-by-dunja-mijatov/16808ea5bd>

¹⁵⁷ 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. Zie ook B. De Schutter e.a., "het hotspot-systeem in Griekenland: een Europees migratiebeleid aan de basis van grootschalige schendingen van fundamentele rechten", *Tijd. Vreemd.*, 2018, nr.1, p.10: "Alle vormen van begeleiding (onderwijs, sociale, juridische, en medische bijstand) worden dan ook uitbesteed aan NGO's waarbij er geen centrale coördinatie is"

¹⁵⁸ FRA stelt geen inschatting te kunnen maken van eventuele bezorgdheden in geval er wel weer grote aantallen personen toe zouden komen.

¹⁵⁹ FRA, [hotspot update], op. cit., 4 maart 2019.

In Griekenland past het veiligderdland-principe toe voor Turkije

Onder druk van de EU past Griekenland het veilig derdland-concept toe op de Griekse eilanden en dit ter uitvoering van de EU-Turkijedeal. Die verklaring van 18 maart 2016 impliceert immers dat Turkije als een veilig derde land kan worden beschouwd voor Syriërs. De beslissing om Turkije als veilig derde land te beschouwen (voor Syriërs) is controversieel.¹⁶⁰

De Griekse overheden pasten hun regelgeving aan waardoor ze bepaalde asielaanvragen onontvankelijk kunnen verklaren op basis van het veiligderdland-concept. Er wordt dan niet onderzocht of bescherming moet worden gegeven, maar of de *aanvraag* kan worden aanvaard. De vraag die zich daarbij stelt is de volgende: kan de persoon in een ander land bescherming krijgen en is het redelijk te verwachten dat hij of zij daar asiel aanvraagt? Indien het antwoord positief is, wordt de verantwoordelijkheid naar Turkije verschoven. Ook andere afgewezen asielzoekers en niet-asielzoekers die op de Griekse eilanden aankomen, kunnen onder het akkoord naar Turkije worden teruggestuurd.

Asielzoekers (voor aankomsten na 20 maart 2016) op de Griekse eilanden worden daartoe onderworpen aan een versnelde grensprocedure. Voor die versnelde grensprocedure gelden sterk ingeperkte rechten en garanties.¹⁶¹ Onder meer de VN Speciale Rapporteur voor mensenrechten uitte hierover ernstige bezorgdheden, o.m. over het gebrek aan garanties voor eerlijke rechtsgang en de korte termijn om het dossier voor te bereiden.¹⁶²

Belangrijke uitzondering is dat kwetsbare personen¹⁶³ en personen met familiebanden volgens de Dublinverordening, niet onder de versnelde grensprocedure vallen, en voor hen de gewone procedure zou moeten gelden op het vasteland (opheffing van geografische beperking).¹⁶⁴

¹⁶⁰ Zie ook, Myria, *Migratie in rechten en in feiten 2016*, p.46-47. Voor de wettelijke overwegingen, zie ook: UNHCR, *Legal considerations on the return of asylum-seekers and refugees from Greece to Turkey as part of the EU-Turkey Cooperation in Tackling the Migration Crisis under the safe third country and first country of asylum concept*, 23 maart 2016. Beschikbaar op: <https://www.unhcr.org/56f3ec5a9.pdf>.

¹⁶¹ Wet 4375/2016.

¹⁶² waaronder de UN Speciale rapporteur van de mensenrechten, de Europese ombudsman en de FRA; AIDA 2019: The United Nations Special Rapporteur on the human rights of migrants highlighted in 2017 that the provisions with regard to the exceptional derogation measures for persons applying for asylum at the border raise “serious concerns over due process guarantees”.(*) In 2018, the European Ombudsman found that “there are genuine concerns about the quality of the admissibility interviews as well as about the procedural fairness of how they are conducted.”(**) In February 2019, FRA noted that “almost three years of experience [of processing asylum claims in facilities at borders] in Greece shows, [that] this approach creates fundamental rights challenges that appear almost unsurmountable.”(***)

(*) Human Rights Council, *Report of the Special Rapporteur on the human rights of migrants on his mission to Greece*, A/HRC/35/25/Add.2, 24 April 2017, available at: <http://bit.ly/2rHF7kl>, para 78.

(**) European Ombudsman, *Decision in case 735/2017/MDC on the European Asylum Support Office’s’ (EASO) involvement in the decision-making process concerning admissibility of applications for international protection submitted in the Greek Hotspots, in particular shortcomings in admissibility interviews*, 5 July 2018, available at: <https://bit.ly/2XVUfXq>, para 33.

(***) FRA, Update of the 2016 Opinion of the European Union Agency for Fundamental Rights on fundamental rights in the ‘hotspots’ set up in Greece and Italy, 3/2019, 4 March 2019.

¹⁶³ Art 14,8 van de Engelse vertaling van de Griekse asielwet (4375):

“As vulnerable groups shall be considered for the purposes of this law: a) Unaccompanied minors, b) Persons who have a disability or suffering from an incurable or serious illness, c) The elderly, d) Women in pregnancy or having recently given birth, e) Single parents with minor children,

f) Victims of torture, rape or other serious forms of psychological, physical or sexual violence or exploitation, persons with a post-traumatic disorder, in particularly survivors and relatives of victims of ship-wrecks, g) Victims of trafficking in human beings.” Voor meer uitleg, zie AIDA, op.cit, p. 83.

Beschikbaar op: <https://www.refworld.org/docid/573ad4cb4.html>.

¹⁶⁴ Ook over het kwetsbaarheidsonderzoek stellen zich problemen volgens de Commissaris voor de Mensenrechten van de Raad van Europa (Op.cit, 2018), onder meer door de duur ervan.

Identificatie kan volgens de Griekse wetgeving gebeuren voor de registratie en in elk stadium van de asielprocedure, en vaak gebeurt het later tijdens de (versnelde) procedure.

Alle andere asielzoekers komen dus in de versnelde procedure terecht. Daarenboven geldt nog een verschillende procedurele behandeling afhankelijk van de nationaliteit van de aanvrager. Syriërs en personen met nationaliteiten met een erkenningsgraad van meer dan 25%, worden aan een ontvankelijkheidsonderzoek onderworpen op basis van het veilig derde land en eerste land van asiel.¹⁶⁵ Voor nationaliteiten met een erkenningsgraad van meer dan 25% (buiten Syriërs) geldt een zogenaamd gemengde procedure, gelijktijdig op ontvankelijkheid en gegrondheid. Ook EASO-experten doen dan een aanbeveling in beide fases.

Vele mensen omwille van kwetsbaar profiel of onder Dublin toch ontvankelijke aanvraag

Zoals eerder werd opgemerkt worden uiteindelijk grote aantallen mensen als kwetsbaar beschouwd, gezien hun profiel.¹⁶⁶ In de versnelde grensprocedure op de eilanden worden dan ook voornamelijk ontvankelijkheidsbeslissingen genomen, waardoor de aanvragen toch ten gronde moeten worden behandeld. In eerste aanleg in 2018 werden in totaal 25.540 beslissingen genomen over ontvankelijkheid of niet, waarvan 98% ontvankelijk werd verklaard omwille van kwetsbaarheid of het familiecriterium. In absolute cijfers werden 21.020 aanvragen ontvankelijk verklaard omwille van kwetsbaarheid, 4005 op basis van familiebeslissingen in het kader van Dublin en 116 na veiligderdland-onderzoek. 1,6 % van die beslissingen werden in 2018 in eerste aanleg onontvankelijk verklaard op basis van het veiligderdland-concept (399 aanvragen waarvan 393 voor Syriërs).¹⁶⁷

De Griekse asieldienst beschouwt **Turkije in principe niet als een veilig land voor niet-Syrische aanvragers**. Op meer dan 22.000 eerste aanleg beslissingen over niet-Syrische asielzoekers (met meer dan 25% erkenningsgraad) in 2018, werden 6 onontvankelijkheidsbeslissingen genomen op basis van het veiligderdland-concept of eerste land van asiel. Toch zouden EASO-caseworkers systematisch aanbevelen om ook in die gevallen de aanvragen op basis van het concept onontvankelijk te verklaren.¹⁶⁸

Wat **Syriërs** betreft daarentegen, worden buiten in geval van kwetsbaarheid (ook al wordt die niet steeds geïdentificeerd) **wel onontvankelijkheidsbeslissingen** genomen in eerste aanleg op basis van het veiligderdland-concept, gezien de tijdelijke bescherming voor Syriërs in Turkije. Sinds midden 2016 worden daarbij identiek dezelfde beslissingen voor Syriërs genomen, zonder individuele beoordeling en zonder rekening te houden met recente ontwikkelingen in de Turkse wetgeving,

¹⁶⁵ Zie AIDA, *country report Greece*, 2018 update, Maart 2019, *op.cit.*, o.m. p. 20 en p.77-79.

¹⁶⁶ Nieuw aangekomen asielzoekers op de eilanden bestonden in 2018 voor 68% uit Afghanistan (26%), Syrië (24%) en Irak (18%) en de helft uit vrouwen (23%) en kinderen (37%). UNHCR, *Greece – Sea arrivals dashboard*, December 2018.

¹⁶⁷ Cijfers van de Griekse asieldienst in AIDA, *op.cit.*, p. 77.

¹⁶⁸ Zie AIDA, *op.cit.*, p. 108.

waaronder de wettelijke uitzonderingsgronden op het non-refoulement principe.¹⁶⁹ Initieel verwierpen de Griekse beroepscommissies de onontvankelijkheidsbeslissingen in grote getale, maar dit veranderde onder druk van de EU via onder meer een wijziging van de samenstelling¹⁷⁰ van de beroepsinstanties in juni 2016. sindsdien bevestigden de beroepsinstanties (“independent Appeal committees”) bijna alle ontvankelijkheidsbeslissingen voor Syriërs tenzij als er kwetsbaarheid wordt vastgesteld.¹⁷¹

Griekse Raad van State oordeelt dat Turkije veilig derde land is

De Griekse Raad van State¹⁷² oordeelde op 22 september 2017 dat Turkije als een veilig land kan beschouwd worden, en de versnelde grensprocedures wettelijk zijn. Met een bijzonder nipte meerderheid (13 tegen 12 rechters) werd beslist geen prejudiciële vraag te stellen aan het Hof van Justitie over de interpretatie van artikel 38 van de EU-asielprocedurerichtlijn over het veiligderdeland-concept. Dit had een interessant licht kunnen werpen op de verenigbaarheid met het EU-recht. Twaalf rechters waren dus niet overtuigd van de interpretatie van artikel 38, en dit om verschillende redenen. Turkije ratificeerde de Conventie van Genève dan wel, maar met een geografische beperking. De verplichtingen van de Conventie gelden daardoor enkel voor onderdanen van staten van de Raad van Europa. Ook waren er vragen bij het tijdelijke karakter van het Turkse beschermingsregime, dat niet voorziet in een reeks rechten uit de Conventie van Genève, en het feit dat de ministerraad (een uitvoerend orgaan) dit kan stopzetten. Ook stelt zich de kwestie van de noodzakelijke band met het derde land (zie verder).¹⁷³

De Raad verwierp daarentegen de beroepsgrond dat Turkije het non-refoulement beginsel niet zou naleven, en verwees daarbij o.m. naar het grote aantal Syrische vluchtelingen dat in Turkije verblijft en de diplomatieke garanties die door de Turkse autoriteiten worden gegeven. De bescherming in Turkije is volgens de Raad ook in overeenstemming met de Conventie van Genève en het bijhorende protocol. Het is volgens de Raad hiervoor niet nodig dat de Conventie ondertekend werd of dit zonder geografische beperking aangenomen werd. Als bepaalde fundamentele rechten van de vluchtelingen (zoals gezondheidszorg en werkgelegenheid) worden voorzien, is dat volgens de Raad voldoende. Het feit dat de tijdelijke bescherming van Syriërs kan stopgezet worden door de Turkse autoriteiten, zonder noodzakelijke verificatie van de

¹⁶⁹ Zie AIDA, *country report Greece*, 2018 update, Maart 2019, *op.cit.*, p. 15 en 105; Zie ook AIDA, *Country Report Turkey*, 2018 Update, Maart 2019, verkrijgbaar op <https://bit.ly/2WomBrT>, p. 14 en 22-23: Asielzoekers hebben normaal gezien het recht om in Turkije te blijven tijdens de procedure. Door een spoeddecreet in oktober 2016 werd hier echter een uitzondering op voorzien. Deportatie kan met name wel plaatsvinden tijdens de procedure voor redenen van openbare orde, veiligheid en terrorisme. De hervorming werd geconsolideerd door middel van een wet in 2018. De kritiek luidt dat de gronden vaag zijn en dus breed geïnterpreteerd kunnen worden en dus het risico op arbitraire deportaties vergroot. Er zouden in 2018 meer deportaties op deze gronden zijn gedocumenteerd, ook van personen die nog niet definitief veroordeeld werden (AIDA pag. 23). Zie ook Amnesty International, ‘Public Statement - Refugees at heightened risk of refoulement under Turkey’s state of emergency’, 22 September 2017, available at: <https://bit.ly/2sE5sgL>.

¹⁷⁰ Daarin zetelden naast een Griekse ambtenaar, een vertegenwoordiger van UNHCR en een lid van het Grieks comité voor de mensenrechten. Na de wetswijziging van juni 2016 werden dat twee Griekse administratieve rechters en iemand van UNHCR.

¹⁷¹ AIDA, *country report Greece*, 2018 update, Maart 2019, *op.cit.*, p. 16.

¹⁷² RvS Griekenland, [decision](#) in cases 2348/2017 and 2348/2017, 22 september 2017, beschikbaar op: <https://www.asylumlawdatabase.eu/en/content/greece-council-state-turkey-safe-third-country-and-aspects-greek-asylum-procedure>

¹⁷³ Angeliki Tsiliou, *When Greek judges decide whether Turkey is a Safe Third Country without caring too much for EU law*, 29 mei 2018. Beschikbaar op: <http://eumigrationlawblog.eu/when-greek-judges-decide-whether-turkey-is-a-safe-third-country-without-caring-too-much-for-eu-law/>.

stopzettingsclausule van de Conventie in elke individuele case, doet hier volgens de Raad geen afbreuk aan.¹⁷⁴

De Griekse Raad van State stelde wel dat er een “voldoende band/binding” moet zijn tussen de asielzoeker en het derde veilig land, zodat het redelijk zou zijn om zich daar te vestigen, waarbij voorwaarden zoals de duur van het verblijf en de geografische nabijheid tussen dat derde land en het land van herkomst in rekening moet worden genomen. Na deze uitspraak volgden twee beslissingen van de “Greek appeals committees” die verder invulling gegeven hebben aan deze “voldoende band/binding”. De beroepscommissies kwamen in die zaken tot de conclusie dat Turkije niet als veilig derde land kon worden beschouwd omdat er in casu geen sprake was van een voldoende band met Turkije. In beide zaken benadrukte de commissie de nood aan een individuele beoordeling van de aanvraag.¹⁷⁵

In deel 5 wordt verder ingegaan op de effectieve terugkeer vanuit de Griekse eilanden naar Turkije onder de EU-Turkijedeal. Hier willen we er wat dat betreft op wijzen dat voor de uitspraak van de Griekse Raad van State in september 2017 geen personen naar Turkije teruggestuurd werden na enkel een onontvankelijkheidsbeslissing omdat Turkije een veilig derde land zou zijn. Intussen gebeurt dat wel, maar het gaat – ten aanzien van het aantal aankomsten van Syriërs op de eilanden over kleine aantallen. In totaal (tot december 2018) werden 337 Syriërs teruggestuurd waarvan voor 34 Syriërs in tweede aanleg werd geoordeeld dat Turkije voor hen een veilig derde land is.¹⁷⁶

Ondanks de invoering van het veiligderdland-concept voor Turkije, de grensprocedure, de herzieningen van wetgeving en beroepsinstanties, het hele opgezette systeem met de hotspots en de “indamming” van personen op de eilanden gedurende de duur van de asielprocedure, konden in de praktijk dus relatief weinig asielzoekers op basis van het veiligderdland-concept voor Turkije worden teruggestuurd. Wel stellen bepaalde organisaties dat de slechte opvangomstandigheden op de eilanden (en bij uitbreiding op het Griekse vasteland) mensen richting een vrijwillige terugkeer drijven.¹⁷⁷

¹⁷⁴ AIDA, ECRE, *Greece: The ruling of the Council of State on the asylum procedure post EU-Turkey deal*, 10 oktober 2017, beschikbaar op: <http://www.asylumineurope.org/news/04-10-2017/greece-ruling-council-state-asylum-procedure-post-eu-turkey-deal>

¹⁷⁵ In de eerste zaak van een Syrische familie met vier kinderen erkende de commissie de kwetsbare positie van de asielzoekers. Het feit dat de familie slechts 15 dagen in Turkije verbleven hadden en dat er geen ondersteunend netwerk was speelde hierbij een belangrijke rol. Enkel een doorreis was niet voldoende om te spreken van een “voldoende of belangrijke band”. In een tweede zaak over een Syrische asielzoeker die 8 dagen in Turkije had verbleven oordeelde de commissie dat de geografische nabijheid op zich niet voldoende is voor een “voldoende band”, dergelijke benadering zou immers de individuele beoordelingsplicht schenden. Deze beslissingen tonen aan dat er een voortdurende nood is om een band met Turkije aan te tonen en een individuele beoordeling door te voeren <http://www.asylumineurope.org/news/22-10-2017/greece-further-interpretation-safe-third-country-concept> 9th Appeals Committee, Decision 15602/2017, 29 September 2017 (1e zaak) en [11th Appeals Committee, Decision 14011/2017](http://www.asylumineurope.org/news/14-11-2017/11th-appeals-committee-decision-14011/2017) (2e zaak). Zie ook <http://verblijfblog.nl/?p=2570>

¹⁷⁶ UNHCR, *Returns from Greece to Turkey (under the EU-Turkey Statement) as of 31 December 2018*, 4 januari 2019, beschikbaar op <https://data2.unhcr.org/en/documents/details/67482>.

¹⁷⁷ ECRE, *EU-Turkey Deal: Reception Conditions Trigger Voluntary Returns*, 8 maart 2019, beschikbaar op <https://www.ecre.org/eu-turkey-deal-reception-conditions-trigger-voluntary-returns/>; European University Institute, *Human Rights Violations by Design: EU-Turkey Statement Prioritises Returns from Greece Over Access to Asylum*, November 2017, p. 6. Sinds juni 2016 zijn er 3.421 migranten vrijwillig teruggekeerd vanuit de eilanden naar hun herkomstland in het kader van ‘Assisted Voluntary Return and Reintegration Programme’ (AVRR). Sinds begin 2016, zijn er in totaal 14.924 migranten via dit programma vrijwillig teruggekeerd vanuit de eilanden én het vasteland (Europese Commissie, *EU-Turkey Statement, 3 years on*, maart 2019, p.3, beschikbaar op: <https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what->

Myria verwijst naar UNHCR in zijn aanbeveling om vooral in te zetten op snelle en efficiënte procedures die internationale beschermingsnoden ten gronde onderzoeken, eerder dan ontvankelijkheidsprocedures op veilige landen concepten. UNHCR stelde ook dat toegang tot de vluchtelingenstatus, en de rechten van de Genève Conventie in rechten en in feiten gegarandeerd moeten zijn.¹⁷⁸ Of een staat lid is van de Conventie van Genève en/of het Protocol van 1967 en van de fundamentele mensenrechteninstrumenten is een 'kritische indicator' om te garanderen dat toegang tot bescherming effectief en duurzaam is.¹⁷⁹

Algemeen genomen blijft de toepassing van het veiligderdland-concept voor Turkije controversieel.¹⁸⁰ In de praktijk blijkt het concept er bovendien bijzonder moeilijk bruikbaar. De uitvoering van de EU-Turkijedeal toont dit duidelijk aan: er zijn nauwelijks Syriërs onder dit concept naar Turkije teruggestuurd. Tegelijk zijn de menselijke kosten zeer hoog (de lange onzekerheid en de ondermaatse bijstand, procedurele garanties en opvangomstandigheden onder "indammingspolitiek" op de Griekse eilanden).

4.5. 'Gecontroleerde centra' in de EU en 'regionale ontschepingsplatforms'

In politiek moeilijke omstandigheden (impasse over de hervorming van GEAS, politieke hoogspanning in Duitsland en Italië, en tegen de achtergrond van de zaak met het reddingsschip Aquarius dat niet mocht aanmeren), zocht de Europese Raad eind juni 2018 naar een nieuwe Europese dynamiek. Die kwam er niet, maar wel werden twee concepten in het debat geïntroduceerd: 'regionale ontschepingsplatforms' en 'gecontroleerde centra'.

Impliciet was de idee om beide concepten parallel uit te werken respectievelijk buiten en binnen de EU. Aan beide kanten van de Middellandse Zee zou op die manier een systematische, voorspelbare en gecoördineerde aanpak van ontscheping, eerste opvang en registratie mogelijk moeten worden. UNHCR en IOM riepen de lidstaten daartoe op.¹⁸¹ Er volgden in juli 2018 twee non-papers van de Europese Commissie en de concepten werden nadien nog verder besproken, maar er bleef veel onduidelijkheid bestaan.¹⁸²

[we-do/policies/european-agenda-migration/20190318_eu-turkey-three-years-on_en.pdf](https://www.unhcr.org/news/press/2018/6/5b33d8bf4/iom-unhcr-appeal-region-wide-action-eu-countries-mediterranean-tragedies.html)). Echter, een hervorming voorzag erin dat als personen beroep aantekenen, ze nadien niet meer kunnen genieten van bijstand in het kader van vrijwillige terugkeer (AIDA *country report Greece*, 2018 update, Maart 2019, *op.cit.*, Greece, p.81).

¹⁷⁸ In Turkije bestaat een beschermend raamwerk, in het bijzonder voor Syriërs, maar het wordt onvoldoende toegepast en er zijn belangrijke bezorgdheden op vlak van procedurele garanties en beroepsmogelijkheden. Verscheidene internationale organisaties en NGO's hebben gerapporteerd over incidenten van push-backs en gesloten grenzen, detentie, onmenselijke behandeling en zelf gedwongen terugkeer. Angeliki Tsiliou, *op. cit.* Voor UNHCR overwegingen ten aanzien van Turkije, zie UNHCR,

Legal considerations on the return of asylum-seekers and refugees from Greece to Turkey as part of the EU-Turkey Cooperation in Tackling the Migration Crisis under the safe third country and first country of asylum concept, 23 maart 2016. Beschikbaar op: <https://www.unhcr.org/56f3ec5a9.pdf>.

¹⁷⁹ 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.

¹⁸⁰ Voor meer informatie over recente evoluties in Turkije, zie: AIDA, *Country Report Turkey*, 2018 Update, Maart 2019, verkrijgbaar op <https://bit.ly/2WomBrt>.

¹⁸¹ UNHCR, IOM, UNHCR appeal for region-wide action by EU countries over Mediterranean tragedies, 27 juni 2018, <https://www.unhcr.org/news/press/2018/6/5b33d8bf4/iom-unhcr-appeal-region-wide-action-eu-countries-mediterranean-tragedies.html>.

¹⁸² Europese Raad, *Bijeenkomst Europese Raad van 28 juni 2018, Conclusies*. Beschikbaar op: <https://www.consilium.europa.eu/media/35951/28-euco-final-conclusions-nl.pdf>.

De conclusies van de Europese Raad verwezen naar ‘gecontroleerde centra’, waar op zee geredde personen naartoe kunnen worden gebracht. Deze centra zouden op vrijwillige basis worden opgericht in bepaalde lidstaten, onder beheer van de lidstaat in kwestie maar met volledige EU operationele steun over asiel en terugkeer. De centra moeten het mogelijk maken “een onderscheid te maken tussen irreguliere migranten, die zullen worden teruggezonden, en degenen die internationale bescherming behoeven en voor wie het solidariteitsbeginsel zou gelden”. Vanuit die centra zou dus relocatie naar andere lidstaten kunnen plaatsvinden.

De conclusies van de Europese Raad schuiven ook het concept van de **regionale ontschepingsplatforms** naar voren, met een oproep aan de Commissie en de Raad om dit met spoed te verkennen. Hoewel de conclusies van de Europese Raad nog weinig concreet zijn, leek de achterliggende bedoeling om fysieke plaatsen in derde landen op te richten waar geredde personen naartoe konden worden gebracht. De Europese Raad stelt dat daar na ontschepping individuele gevallen moeten worden onderscheiden, met ‘volledige inachtneming van het internationaal recht en zonder dat hierdoor een aanzuigende werking ontstaat’. Hier stelden zich tal van juridische en praktische vraagstukken.¹⁸³

In één van de latere non-papers van de Europese Commissie gaat het verder om regionale ontschepingsregelingen, en lijkt er meer te worden verwezen naar regionale afspraken tussen de landen van de Middellandse Zee. Volgens die paper zou er na ontschepping gezocht worden naar duurzame oplossingen (waaronder hervestiging) voor vluchtelingen en terugkeerregelingen voor anderen. Hervestiging zou niet aan iedereen met beschermingsnoden worden aangeboden, en zou niet beperkt blijven tot Europa. UNHCR en de IOM zouden instaan voor hervestigingsregelingen, of het terugsturen naar hun land van herkomst. Om een aanzuigeffect te vermijden en irregulier verder reizen te ontmoedigen, geeft de Commissie aan dat punten van opvang zo ver mogelijk verwijderd moeten zijn van mogelijke vertrekpunten. Om derde landen te overtuigen mee te werken zou verder gebouwd worden op bestaande partnerschappen. De EU zou daarvoor onder meer bijkomende financiële en operationele steun bieden.¹⁸⁴

Europese oplossingen geraakten door de lancering van de concepten niet in een stroomversnelling. Geen enkele lidstaat stelde zich kandidaat om op zijn grondgebied gecontroleerde centra op te zetten, en evenmin toonde er zich een derde land kandidaat voor een regionaal ontschepingsplatform.

Myria vestigt er de aandacht op dat het concept van de gecontroleerde centra een variatie lijkt op een hotspot (zie infra). De (grondrechten)problemen die zich in de hotspots stellen, dienen dan ook in rekening worden gebracht moest op deze piste worden verder gewerkt. Daarnaast biedt de

De concepten werden wat verder uitgewerkt in de zomer in twee non-papers van de Europese Commissie. Europese Commissie, Migratiebeheer: Commissie gaat nader in op ontschepingsregelingen en gecontroleerde centra [persbericht], 24 juli 2018, beschikbaar op: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-18-4629_nl.htm.

¹⁸³ Europese Commissie, *The legal and practical feasibility of disembarkation options. Follow-up of the informal working meeting of 24 June 2018*. Beschikbaar op: https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/migration-disembarkation-june2018_en.pdf.

¹⁸⁴ Europese Commissie, *Migratiebeheer: Commissie gaat nader in op ontschepingsregelingen en gecontroleerde centra*, persbericht, Brussel, 24 juli 2018, http://europa.eu/rapid/press-release_IP-18-4629_en.htm en Europese Commissie, *Migration: regional disembarkation arrangements, follow up to the European Council Conclusions of 28 June 2018*, https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/20180724_factsheet-regional-disembarkation-arrangements_en.pdf; Europese Commissie, *The Legal and practical feasibility of disembarkation options, follow up to the informal working meeting of 24 June 2018*, https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/migration-disembarkation-june2018_en.pdf;

oprichting van de centra ons inziens ook geen uitweg voor de fundamentele verantwoordelijkheids- en solidariteitskwestie.

Het concept van regionale ontschepingsplatforms¹⁸⁵ wordt in dit document niet verder behandeld, maar het sluit aan bij hoofdstuk dat dieper ingaat op genomen maatregelen die het EU-asielbeleid in bepaalde mate lijken te externaliseren of uit te besteden.

5. De externe dimensie: de uitbesteding van het EU asiel- en migratiebeheer en bescherming naar landen buiten de EU

De tendens om de externe dimensie van het EU-migratie-en asielbeleid te versterken bestaat al langer¹⁸⁶, maar de zogenaamde ‘asielcrisis’ in 2015 heeft dit proces in een stroomversnelling gebracht en van aard gewijzigd.

Met het doel de migratie-en vluchtelingenstroom naar de EU in te dammen, dreef de EU de samenwerking met derde landen op vlak van migratiecontrole sinds 2015 sterk op, in eerste instantie met de landen in de directe omgeving die als laatste doorreisland naar de EU worden aanzien, maar ook met derde landen die op belangrijke routes liggen richting de EU, en tenslotte ook met de herkomstlanden van migranten en vluchtelingen.

Derde landen moeten zo steeds meer als buffer dienen, ze worden meegetrokken in de Europese grensbewaking en migratiebeheer. De EU besteedt haar migratiebeheer op die manier steeds meer uit aan derde landen. Ideeën om het EU hotspot-model zoals in Italië en Griekenland buiten de EU te implementeren hebben zich nog niet verwezenlijkt in de praktijk. Derde landen stellen zich dan ook weigerachtig op voor ideeën die in die richting zouden kunnen gaan, bijvoorbeeld voor de idee om gastland te worden van een ‘regionaal ontschepingsplatform’ of van andere mechanismen waarbij vluchtelingen in aanmerking hopen te komen voor hervestiging naar de EU. Ze willen geen ‘catch basins’ worden voor migranten op weg naar de EU.¹⁸⁷ Tegelijkertijd vormen verschillende aspecten van onder meer de EU-Turkijedeal al belangrijke elementen van zo’n externe hotspot-benadering.

De tendens van deze externalisatie van het EU’s migratiebeheer komt sterk naar voor in de EU-migratieagenda van 2015¹⁸⁸. Het is vooral sinds de goedkeuring van het **partnerschapskader** over migratie in 2016, dat migratie is uitgegroeid tot een centraal onderdeel van de externe betrekkingen

¹⁸⁵ Voor een kritische bespreking, zie onder meer ECRE, *Asylum at the European Council 2018: outsourcing or reform?* Policy paper 4, augustus 2018.

¹⁸⁶ Zie bijv. Europese Commissie, de Totaalaanpak van migratie en mobiliteit (“TAMM”), 18 november 2011, COM(2011) 743 definitief. De TAMM moet volgens de Europese Commissie worden beschouwd als het overkoepelende kader van het externe migratiebeleid van de EU. Er bestaan al langer regionale dialoogprocessen zoals het proces van Praag waarbij 19 landen in het Oosten zijn betrokken, het proces van Rabat waarbij 27 landen in West-Noord en Centraal-Afrika zijn betrokken, het proces van Boedapest waarbij meer dan 50 landen zijn betrokken, de dialoog tussen de EU en Latijns-Amerika en het Caribisch gebied, enz.

¹⁸⁷ Tunesië en Egypte werden bijvoorbeeld genoemd als mogelijke plaats voor opvang- en registratiecentra buiten de EU. Zij toonden alvast geen enthousiasme voor dit idee (zie bijv. <https://www.zeit.de/politik/ausland/2016-12/fluechtlinge-mittelmeer-hotspot-tunesien> en <https://www.vrt.be/vrtnws/nl/2018/09/18/eu-migratietop-in-salzburg/>). Op een top in Parijs in 2017 sprak president Macron over ‘hotspots’ in Libië, Tsjaad en Niger. De president van Tsjaad stelde zeer duidelijk dat zij zulke centra niet willen. Bondskanselier Merkel zei dat ‘hotspots’ niet de beste term was om de beoogde centra te beschrijven (<https://euobserver.com/migration/138816>)

¹⁸⁸ Europese Commissie, *Europese migratieagenda 2015*, COM(2015), 240. Zie ook de jaarlijkse ‘voortgangsverslagen’ van de Commissie over de Europese migratieagenda.

van de EU. **Partnerschappen met derde landen** (“Migration compacts”) moeten de samenwerking met afzonderlijke landen van herkomst of transit op maat regelen via “effectieve stimulansen en adequate conditionaliteit”. Alle middelen en instrumenten van de EU zouden daarbij meer gericht kunnen worden ingezet voor migratiebeheer, en zo worden koppelingen gemaakt met het beleid op vlak van visa, legale migratie of readmissie, met bijvoorbeeld ontwikkelingssamenwerking of handel.¹⁸⁹

De samenwerking met derde landen over migratiebeheer financiert de EU voor een belangrijk deel via het **EU-Noodtrustfonds voor Afrika** dat werd opgericht na de Europees-Afrikaanse migratietop in **Valetta in 2015**.¹⁹⁰

Het Europese Grens-en kustwachtagentschap **Frontex** krijgt een breder mandaat, zodat na overeenkomst daarover met herkomst-en doorreislanden, grensbeheer-en terugkeerteams van Frontex, kunnen ingezet worden op het grondgebied van derde landen. Er wordt ook steeds meer ingezet op verbindingsfunctionarissen in derde landen om bijstand te voorzien in grens-en migratiebeheer.¹⁹¹

Er werd tenslotte ook beslist om migratiebeheer onderdeel te maken van de missies onder het Europees **gemeenschappelijk veiligheids- en defensiebeleid** (GVDB), in landen als Niger, Libië en Mali.¹⁹²

Het belang van deze externe dimensie van het EU-migratie- en asielbeleid en samenwerking met derde landen werd over de jaren steeds sterker benadrukt en die trend wordt verdergezet.

Zo werd in de Raadsconclusies van juni 2018 benadrukt dat het EU-migratiebeheer enkel kan functioneren via onder meer “meer extern optreden”. Voor de centrale Middellandse Zeeroute betekent dit meer steun in de **Sahelregio, aan de Libische kustwacht** en de opvoering van de samenwerking met andere herkomst- en doorreislanden. Voor de Oostelijke Middellandse Zeeroute betekent dit meer inspanningen om de **EU-Turkijedeal** uit te voeren, en meer samenwerking in de **Westelijke Balkan**. In het licht van de recente toename van migratiestromen in Westelijk Middellandse Zeegebied betekent dit meer steun aan onder meer **Marokko** om illegale migratie te voorkomen. Daarnaast roept de Europese Raad op om met spoed het concept van **regionale ontschepingsplatforms** te verkennen.¹⁹³

¹⁸⁹ Conclusies van de Europese Raad van 28.06.2016, punt 2; Europese Commissie: *Communication on the establishment of a new Partnership Framework with third countries under the European Agenda on Migration*, COM (2016) 385 final, 7.06.2016.

¹⁹⁰ Migratietop in Valletta, 11-12/11/2015, beschikbaar op: <https://www.consilium.europa.eu/nl/meetings/international-summit/2015/11/11-12/>.

¹⁹¹ Zie Europese Raad, 6 december 2018, <https://www.consilium.europa.eu/nl/press/press-releases/2018/12/06/european-border-and-coast-guard-council-reaches-partial-agreement-on-returns-and-cooperation-with-third-countries/>; Staat van de Unie van april 2019 van commissievoorzitter Jean Claude Juncker, https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/20190401_managing-migration-factsheet-european-border-and-coast-guard_en.pdf; Resolutie van het Europees Parlement van 17 april 2019 over het voorstel voor een verordening betreffende de Europese grens- en kustwacht en tot intrekking van Gemeenschappelijk Optreden 98/700/JBZ van de Raad, Verordening (EU) nr. 1052/2013 van het Europees Parlement en de Raad en Verordening (EU) 2016/1624 van het Europees Parlement en de Raad (COM(2018)0631 – C8-0406/2018 – 2018/0330A(COD)) en Standpunt van het Europees Parlement in eerste lezing vastgesteld op 17 april 2019 met het oog op de vaststelling van Verordening (EU) 2019, http://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2019-0415_EN.html.

¹⁹² Zie bijv. Europese Commissie, Europese migratieagenda 2015, COM (2015), 240 final, *op.cit.*, p.6.

¹⁹³ Conclusies Europese Raad, 28 juni 2018, Brussel, p.1-3.

Ook de Raadsconclusies van december 2018 benadrukken dat de algemene dalende trend van illegale grensoverschrijdingen zich voortzet, en dat “dit het resultaat [is] van het externe migratiebeleid van de Unie en haar lidstaten, dat met name gebaseerd is op buitengrenscontrole, bestrijding van smokkelnetwerken, en samenwerking met landen van herkomst of doorreis, die de laatste maanden is opgevoerd.” Er wordt besloten dat “dit beleid daarom moet worden voortgezet, en verder worden ontwikkeld.”¹⁹⁴

5.1. Directe omgeving EU: samenwerking met derde landen aan de Europese grenzen

Hieronder gaan we dieper in op de samenwerking met Turkije en Libië, landen die allebei sleutelpartners zijn geworden voor het migratiebeheer van de EU.

Voor de EU zijn er daarnaast nog landen in de directe omgeving die belangrijke partners vormen over migratiebeheer, zoals Marokko, zeker nu Spanje voor illegale grensoverschrijdingen recent het primaire punt van binnenkomst is geworden. De EU streeft er dan ook naar om een sterker partnerschap te ontwikkelen met Marokko om migratiestromen via het Westelijk Middellands Zeegebied in te dammen.¹⁹⁵

Ook de Westelijke balkenlanden vormen een cruciale partner. In 2018 werden zo ook samenwerkingsakkoorden gesloten of geparafeerd ‘voor gezamenlijke operaties aan weerszijden van de gemeenschappelijke grenzen’, met onder andere Albanië, Noord-Macedonië, Servië, Bosnië en Herzegovina en Montenegro.¹⁹⁶

In deze *Myriadoc* gaan we daar niet verder op in en beperken we ons tot Turkije en Libië. De idee van de “**regionale ontschepingsplatforms of -regelingen**”, in derde landen rond de Middellandse Zee, worden hier niet opnieuw behandeld (kwam aan bod onder punt 4).

5.1.1. Drie jaar EU-Turkijedeal

De EU-Turkijedeal van 18 maart 2016 is een voorbeeld van een beleidsmaatregel die het EU-migratiebeleid op verregaande manier externaliseert. Het gaat om een politiek akkoord tussen de EU-lidstaten en Turkije met als voornaamste doel de vluchtelingenstroom die via Turkije tot in Griekenland en Europa leidt, af te remmen via het Oostelijk Middellands Zeegebied.¹⁹⁷

Myria heeft in de jaarverslagen van 2016 en 2017 verschillende elementen van deze verklaring belicht, en hierboven kwamen al belangrijke implicaties aan bod in het kader van Griekenland als hotspot en Turkije als veilig derde land. We geven hieronder een stand van zaken over de uitvoering van de verklaring drie jaar later.

¹⁹⁴ Conclusies Europese Raad, 14 december 2018, Brussel, p.2.

¹⁹⁵ Zie bijv. Voortgangsverslag over de uitvoering van de Europese migratieagenda, 6.3.3019, COM(2019), 126 final, p. 5: eind 2018 is goedkeuring verleend om 140 miljoen uit te trekken voor steun op het gebied van grensbeheer. Marokko heeft al een groot aantal migranten belet te vertrekken, in 2018 bijna 15 000 migranten. Het Marokkaanse ministerie van Binnenlandse Zaken schat dat aantal in 2018 in op 88 761.

¹⁹⁶ Europese Commissie, Voortgangsverslag over de uitvoering van de Europese migratieagenda, 6.3.3019, *op.cit.*, p.14.

¹⁹⁷ Eerder, in november 2015 was er al een EU-Turkije actieplan in dezelfde zin goedgekeurd, waarin onder meer werd overeengekomen dat de Turkse kustwacht meer interventies ging doen om irreguliere migratie vanuit Turkije naar Europa te voorkomen.

De twee hoekstenen van het akkoord zijn de terugkeer vanuit Griekenland naar Turkije van irreguliere migranten (die na 20 maart 2016 op de Griekse eilanden toekomen), en een 1-op-1-hervestiging vanuit Turkije naar de EU van Syrische vluchtelingen. Hoe dieper deze twee hoekstenen worden toegepast, hoe meer er wordt gegaan naar een model waarbij irreguliere migratie volledig wordt afgeremd en asiel enkel via legale migratie (maar weliswaar beperkter in omvang) mogelijk is. Daarnaast wordt voor de uitvoering van het akkoord aanzienlijke financiële bijstand aan Griekenland¹⁹⁸ en Turkije¹⁹⁹ voorzien. De bijstand komt zowel van het budget van de lidstaten als het EU-budget, en de EU speelt een grote rol in de mobilisatie en de coördinatie ervan.

Terugkeer vanuit Griekenland naar Turkije

Turkije verbond zich met deze verklaring om alle migranten terug te nemen die op illegale wijze vanuit Turkije naar de Griekse eilanden reisden na 20 maart 2016. Dit gaat ook over alle asielzoekers met een niet-ontvankelijk of ongegrond verklaarde asielaanvraag die na 20 maart 2016 de overstreek maakten.

Van april 2016 tot 31 maart 2019 zijn er in het kader van de EU-Turkijedeal 1.843 personen teruggestuurd naar Turkije, waarvan 91 % mannen. De meerderheid betreffen Pakistanen (38% in totaal), Syriërs (19%), Algerijnen (11%), Afghanen (6%), Bangladeshi en Irakezen (beiden 5%). In 2016 werd het grootste aantal teruggestuurd (801 personen), nadien is het aantal telkens verminderd. In totaal werden 341 Syriërs teruggestuurd, 38 op basis van het feit dat hun aanvraag onontvankelijk was, en dit na een beroepsprocedure. Van al degene die teruggestuurd werden, had 45% geen wil geuit om asiel aan te vragen, of hadden ze hun wil tot aanvraag of hun aanvraag ingetrokken. 42% werd teruggestuurd na een negatieve beslissing over hun asielaanvraag (de meeste na een beroepsprocedure).²⁰⁰ De Europese Commissie stelt dat meer acties nodig zijn om de terugkeer op te drijven.²⁰¹

“Eén op één”-hervestiging vanuit Turkije naar de EU

De EU ging van haar kant akkoord om voor elke Syrische vluchteling die teruggestuurd werd vanuit de Griekse eilanden, een andere Syriër vanuit Turkije in de EU te hervestigen. De idee hierachter is opnieuw om de oversteek naar Griekenland te ontmoedigen: eens de oversteek gemaakt en teruggestuurd, kan men niet meer in aanmerking komen voor hervestiging naar de EU. Anderzijds

¹⁹⁸ Europese Commissie, *EU-Turkey Statement, 3 years on*, maart 2019, beschikbaar op: https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/20190318_eu-turkey-three-years-on_en.pdf. De financiering komt van de EU en de lidstaten is bedoeld voor steun aan de Griekse autoriteiten bij de uitvoering van de deal en bij de verbetering van het migratiebeheer en de opvangomstandigheden in Griekenland. Daarbij wordt gefocust op de eilanden. Sinds 2015 zou hiervoor 2,07 miljard van de het EU budget toegewezen zijn. Frontex en EASO stellen ook personeel ter beschikking.

¹⁹⁹ Europese Commissie, *The EU Facility for Refugees in Turkey*, maart 2019, beschikbaar op https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/frit_factsheet.pdf Het budget komt zowel van de EU als van de lidstaten. Zij zouden tegen eind 2018 in twee delen 6 miljard euro vrijmaken om Turkije te ondersteunen met het groot aantal Syrische vluchtelingen (humanitaire bijstand, onderwijs, gezondheid, infrastructuur en socio-economische bijstand). In maart 2018 communiceerde de Europese Commissie dat de eerste 3 miljard al werd toegewezen (en 2 miljard uitbetaald), en dat de volgende tranche van 3 miljard nu ook ingezet kon worden. De coördinatie wordt voorzien door het ‘Facility Steering Committee’ dat wordt voorgezeten door de Europese Commissie. Zie ook rapport Europese Rekenkamer, *The Facility for Refugees in Turkey: helpful support, but improvements needed to deliver more value for money*, 2018, nr. 27, https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR18_27/SR_TRF_EN.pdf.

²⁰⁰ UNHCR Greece, *Returns from Greece to Turkey*, 31 maart 2019, <https://data2.unhcr.org/en/documents/download/68670>;

²⁰¹ Europese Commissie, *EU-Turkey Statement, 3 years on*, maart 2019, *op.cit.*

kunnen er in het kader van het akkoord in principe enkel Syriërs worden hervestigd, en enkel bij terugkeer van een andere Syriër. De hervestiging is bovendien op basis van vrijwillige engagementen van de lidstaten.

In totaal werden er 20.292 Syrische vluchtelingen hervestigd van Turkije naar de EU-lidstaten, sinds het akkoord tot maart 2019.²⁰² De hervestigingsplaatsen voor het 1-op-1-schema kwamen voor een beperkt gedeelte uit eerdere engagementen van de lidstaten die geheroriënteerd werden naar het 1-op-1-schema.²⁰³

Een *game changer*, tegen welke prijs?

De Europese Commissie en Europese politieke leiders noemen de deal drie jaar na de verklaring een *game changer* die aantoonde dat het “businessmodel” van de smokkelaars verbroken kan worden. De irreguliere aankomsten zijn gedaald met 97% tegenover dezelfde periode van voor de verklaring (van een gemiddelde van 3222 per dag in december 2015 naar een gemiddelde van 83 per dag sinds 21 maart 2016), en het aantal doden in de Oostelijke Middellandse Zeeroute sterk is gedaald (van 1.175 in de 20 maanden voor de verklaring naar 310 sindsdien).²⁰⁴ In 2018 redde of onderschepte de Turkse kustwacht 25.398 personen in de Egeïsche zee. 32.742 personen bereikten de Oostelijke Egeïsche eilanden.²⁰⁵

De verklaring en de uitvoering ervan blijven evenwel erg controversieel. Het Europees Hof van Justitie verklaarde zich niet bevoegd om zich uit te spreken over de wettigheid ervan, hetgeen opmerkelijk is voor een politiek akkoord met dergelijke gevolgen.²⁰⁶ Het Europees Parlement betreurt dat de EU en de lidstaten in hun migratiebeleid geopteerd hebben voor het sluiten van akkoorden met derde landen die het parlementaire toezicht op EU-niveau ontwijken, en roept op tot evaluatiemechanismen voor politieke verklaringen ondertekend met derde landen.²⁰⁷

Zoals onder deel 4 werd besproken, uitten verschillende organisaties kritiek op de deal vanuit een mensenrechtenperspectief, in het bijzonder vanwege de materiële omstandigheden in de Griekse hotspots, de beperking van de bewegingsvrijheid, de toepassing van de snelle onontvankelijkheidsprocedures en het veiligderdeland-concept op Turkije, de gebrekkige beoordeling van kwetsbaarheden, de lage erkenningsgraad, het gebrek aan ondersteuning en informatie bij de procedures en toegang tot een advocaat, de achterstand in de procedures, de Griekse wets hervormingen die een impact hebben op de kwaliteit van de asiel- en beroepsprocedures. Onder meer het Fundamental Rights Agency (FRA) van de EU stelde vast dat de

²⁰²Europese Commissie, *EU-Turkey Statement, 3 years on*, maart 2019, *op.cit.*; Europese Commissie, Zesde verslag over de vooruitgang bij de uitvoering van de verklaring EU-Turkije, Straatsburg, 13.6.2017 COM(2017) 323 final.

²⁰³ Zie bijvoorbeeld in Europese Commissie, *Resettlement*, november 2017. Beschikbaar op: https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/20171114_resettlement_ensuring_safe_and_legal_access_to_protection_for_refugees_en.pdf.

²⁰⁴ Europese Commissie, *EU-Turkey Statement, 3 years on*, maart 2019, *op.cit.*

²⁰⁵FRA, *Update of the 2016 Opinion of the European Union Agency for Fundamental Rights on fundamental rights in the 'hotspots' set up in Greece and Italy*, 4 March 2019, p.17, beschikbaar op: <https://bit.ly/2WpjLCF>.

²⁰⁶ Het Hof van Justitie oordeelde dat de EU-Turkije verklaring niet werd aangenomen door één van de EU-instellingen, maar door de lidstaten ervan, waardoor het Hof zich onbevoegd verklaarde om zich over de wettigheid van de EU-Turkije verklaring uit te spreken. Zie HvJ, T-192/16, T-193/16 en T-257/16 *NF, NG en NM tegen Europese Raad*, 28 februari 2017.

²⁰⁷ Resolutie Europees Parlement van 5 april 2017 “on addressing refugee and migrant movements: the role of EU External Action (2015/2342(INI))”, §59, beschikbaar op: http://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2017-0124_EN.pdf.

laatste drie jaren hebben aangetoond dat de manier waarop de hotspotbenadering is toegepast in Griekenland niet houdbaar is vanuit een mensenrechtenperspectief.²⁰⁸

Naast de verhoogde obstakels bij asielprocedures in Turkije zelf²⁰⁹, zijn er sinds 2015-2016, sinds de start van de EU-Turkije onderhandelingen om migratie naar de EU in te perken, ook meer obstakels om het Turks grondgebied te bereiken.²¹⁰

Wat het aantal aankomsten (en de daling ervan) betreft, is het ook van belang in rekening te nemen dat naast de deal ook andere ontwikkelingen een impact hadden.²¹¹ Hierbij denken we aan de sluiting van de Westelijke Balkanroute, de sluiting van de grens tussen Turkije en Syrië en de ingevoerde visumplicht voor Syriërs in Turkije.

5.1.2 Libië: volgende sleutelpartner in het EU-migratiebeheer

Institutioneel kader

Libië is vanwege zijn geografische ligging een ander belangrijk doorreisland naar de EU, deze keer via de Centrale Middellandse Zee route. Vanwege het hoog aantal aankomsten via deze route en meer specifiek van Libië tot Italië²¹², kwam Libië steeds meer in het vizier.

Libië werd in de Europese Migratieagenda van mei 2015 al als sleutelpartner naar voren geschoven. De Raadsconclusies van december 2016²¹³ onderstreepten de nood aan samenwerking met de Libische kustwacht en het aanbieden van geassisteerde vrijwillige terugkeer voor migranten die gestrand zijn in Libië.

In de **Verklaring van Malta**²¹⁴ van 3 februari 2017 bereikten de regeringsleiders overeenstemming over maatregelen om het aantal irreguliere migranten van Libië naar Italië in te perken. Zij spraken met name af de samenwerking met de Libische autoriteiten op te voeren. Een reeks prioriteiten werden naar voren geschoven, zoals opleiding, uitrusting en steun voor de Libische kustwacht; de strijd tegen mensensmokkel; de verbetering van de sociaaleconomische situatie van plaatselijke gemeenschappen in Libië en van de opvangcapaciteit en -omstandigheden voor migranten; het inzetten op vrijwillige terugkeer en voorlichtingscampagnes voor migranten, en de versterking van

²⁰⁸ FRA, *Update of the 2016 Opinion of the EU FRA...op.cit.*, 4 March 2019.

²⁰⁹ Zie bijv. AIDA, *Country Report Turkey, 2018 Update*, Maart 2019, op.cit. Enkele voorbeelden: Afghanen hadden in 2018 ten vroegste een eerste afspraak voor registratie in 2021 (p.14). In 2018 zijn veel grote provincies zoals Istanbul, Hatya en Mardin de facto gestopt met het registreren en afgeven van documenten aan nieuw aangekomen Syrische vluchtelingen (p. 15).

²¹⁰ Zie bijv. ECRE, *Turkey: Refugees at the Border Faced with Choice Between Detention and Return*, Report Finds, 19 oktober 2018, <https://www.ecre.org/turkey-refugees-at-the-border-faced-with-choice-between-detention-and-return-report-finds/>; HRW, *Turkey/Syria: Border Guards Shoot, Block Fleeing Syrians Exposes Asylum Seekers to Further Risk, Abuse*, 3 februari 2018, <https://www.hrw.org/news/2018/02/03/turkey/syria-border-guards-shoot-block-fleeing-syrians> (push-backs van Syriërs, geweld van Turkse grenswachten die doden veroorzaakt hebben). Tegen november 2017 zouden sinds midden 2015 tenminste 330 personen gestorven zijn terwijl ze de grens wilden overgaan. Turkije heeft ook een muur op meeste plaatsen van de 911km-grens met Syrië.

²¹¹ Zie bijv. Thomas Spijkerboer, *Fact Check: Did the EU-Turkey Deal Bring Down the Number of Migrants and of Border Deaths?*, 28 Sep 2016, beschikbaar op: <https://www.law.ox.ac.uk/research-subject-groups/centre-criminology/centreborder-criminologies/blog/2016/09/fact-check-did-eu>

²¹² In 2015 138.422 en in 2016 162.895 aankomsten in Italië vanuit Libië (UNHCR, *Italy Sea Arrivals Dashboard*, 2016, p. 2 <https://data2.unhcr.org/fr/documents/download/53356>), in 2017: 108.409 aankomsten vanuit Libië (UNHCR, *Desperate Journeys*, 2017-2018, p.4, <https://data2.unhcr.org/en/documents/download/63039> en in 2018: 12.977 (UNHCR, *Italy Sea arrivals dashboard* 2018, p.2 <https://data2.unhcr.org/en/documents/download/67555>).

²¹³ Conclusies van de Europese Raad, 15.12.2016, Brussel.

²¹⁴ Verklaring van Malta van de leden van de Europese Raad van 03.02.2017.

Libië's grensbeheer en samenwerking met de buurlanden om de druk op haar landgrenzen te verlichten.

De bilaterale samenwerking tussen Libië en Italië met als doel de migratie naar Italië te verhinderen dateert al van ver voor 2015. Er was hierover ook al samenwerking met Kadhafi. Op 2 februari 2017 werd er een nieuw **Memorandum of Understanding** afgesloten tussen beide landen, met als voornaamste doel de migratie naar Italië te verhinderen, en dus schepen terug af te wenden naar Libië.²¹⁵ In dit kader voorziet Italië de Libische kustwacht onder meer van opleiding, uitrusting, patrouilleschepen en financiering voor het onderhoud van de schepen. Sindsdien heeft Italië een groot aantal schepen aan Libië gegeven, ook in 2018 en 2019.²¹⁶ In april 2017 heeft Italië daarnaast een deal afgesloten met Libische stammen in het Zuid-Westen en het Zuid-Oosten van het land om de Zuidelijke grens te monitoren²¹⁷, en er zouden ook geheime deals afgesloten zijn tussen Italië en de Libische smokkelmafia zelf (zie hieronder).

Al in juni 2016 kreeg **Operatie Sophia** bijkomende taken, waaronder de opleiding van de Libische kustwacht om zoek- en reddingsoperaties te ondernemen, en capaciteitsopbouw in de strijd tegen smokkelnetwerken.²¹⁸ Tegen eind 2018 werden 237 Libiërs voorzien van een opleiding in dit kader. Zoals hierboven vermeld zal de EU-missie van operatie Sophia gedeeltelijk worden opgeschort: vanaf april 2019 wordt enkel nog vanuit de lucht gemonitord wat betreft de reddingsoperaties. De steun aan de Libische kustwacht blijft wel operationeel.²¹⁹

Eén van de opdrachten van **EUBAM Libië**.²²⁰, een missie in het kader van het gemeenschappelijk veiligheids-en defensiebeleid (Eu's Border Assistance Mission) is de ondersteuning van de lokale autoriteiten bij de ontwikkeling van het nationale grensbeheer. De missie heeft volgens de Raad zodanig een tweeledige impact: meer veiligheid in Libië te verwezenlijken, alsook de Europese

²¹⁵ Het akkoord betreft ontwikkelingssamenwerking, illegale immigratie, mensensmokkel, smokkel van olie en versterking van de grensveiligheid. Zie Italy-Libya agreement: the Memorandum tekst, 2 februari 2017, <http://www.asgi.it/wp-content/uploads/2017/02/ITALY-LIBYA-MEMORANDUM-02.02.2017.pdf>; Voor een analyse, zie EU Migration law blog, *The Italy-Libya Memorandum of Understanding: The baseline of a policy approach aimed at closing all doors to Europe?*, 2 oktober 2017, beschikbaar op: <http://eumigrationlawblog.eu/the-italy-libya-memorandum-of-understanding-the-baseline-of-a-policy-approach-aimed-at-closing-all-doors-to-europe/>.

²¹⁶ Zie bijv. aankondiging op twitter 21 oktober 2018, *New 27 mt patrol boat delivered* <https://twitter.com/ItalyinLibya/status/1054015828977426433>; Infomigrants, *Italy strengthens Libya accord, another four patrol boats*, 26 februari 2019, <https://www.infomigrants.net/en/post/15395/italy-strengthens-libya-accord-another-four-patrol-boats>.

²¹⁷ Zie bijvoorbeeld Middle East Monitor, *Italy and Libyan tribes agree on deal to curb migrant flow*, 3 april 2017, <https://www.middleeastmonitor.com/20170403-italy-and-libyan-tribes-agree-on-deal-to-curb-migrant-flow/>.

²¹⁸ Beslissing van de Raad van 25 juli 2017.

²¹⁹ De Standaard, *EU-missie op zee moet het zonder schepen doen*, 27 maart 2019, http://www.standaard.be/cnt/dmf20190326_04283315.

²²⁰ Eubam Libië werd initieel gelanceerd in mei 2013. Het mandaat werd over de jaren aangepast, en intussen ook verlengd tot juni 2020. Het betreft een civiele crisisbeheersingsmissie, en één van de opdrachten van de missie is de ondersteuning van de lokale autoriteiten bij de ontwikkeling van het nationale grensbeheer. Eind 2018 kreeg EUBAM Libië het mandaat erbij om Libische autoriteiten te ondersteunen bij de ontmanteling van georganiseerde misdaadnetwerken die betrokken zijn bij mensensmokkel-en handel en terrorisme (Beslissing van de Raad, 17 december 2018). Het nieuwe mandaat zal lopen tot juni 2020 en de Raad heeft daartoe een budget van € 61.6 miljoen toegekend vanaf 1 januari 2019 tot 30 juni 2020.

grenzen bewaken en dus de veiligheid van de Europese burgers.²²¹ Ook EUBAM Libië geeft in dit kader onder meer opleidingen aan de Libische kustwacht.²²²

Binnen het kader van het **EU-Noodtrustfonds voor Afrika** heeft de EU tot eind 2018 338 miljoen euro gemobiliseerd voor migratie-gerelateerde projecten in Libië (verder bouwende op de verklaring van Malta), waarvan zo'n 134,7 miljoen euro voor het verbeteren van de omstandigheden voor migranten bij ontschepingspunten en detentiecentra en de facilitering van vrijwillige terugkeer naar het herkomstland en van het evacuatiemechanisme, en zo'n 91,3 miljoen voor capaciteitsversterking van de Libische kustwacht en de Libische autoriteiten inzake grensbeheer, ook aan de Zuidelijke en Westelijke grens van Libië, o.m. door vormingen, infrastructuur en herstelling van Libische schepen.²²³ Waar operatie Sophia voornamelijk dient voor het grensbeheer langs Noord-Libië, wordt de financiering van het Noodtrustfonds vaak ingezet voor de Zuidelijke grens.²²⁴ Italië is een grote sponsor van het EU Trustfund voor Afrika om illegale migratie vanuit Libië tegen te gaan.²²⁵

Opnieuw een game changer?

De Europese Commissie stelt dat "het totale aantal irreguliere migranten naar Italië in 2018 80% kleiner was dan in 2017, en dat deze daling zich in 2019 heeft voortgezet tot het niveau van voor de crisis."²²⁶ Via de zee kwamen er in 2015 nog 153.800 mensen aan in Italië, in 2018 waren het er 23.400 en in januari en februari 2019 waren het er nog maar 227 personen, in vergelijking met 9448 personen in januari en februari 2017.²²⁷

De Libische kustwacht zou in 2017 en 2018 ongeveer 30 000 personen op zee onderschept hebben²²⁸, met als belangrijkste groepen Nigerianen (14%), Sudanese (12%) en Eritreeërs (12%). Echter, een steeds groter aantal migranten vertrok naar Italië vanuit Tunesië, en in de tweede helft van 2018 steeg het aantal in Malta aankomende migranten.²²⁹

Sinds 2017 tot maart 2019 keerden 37.000 personen vrijwillig terug naar het herkomstland via IOM, en werden er in het kader van het Noodtransitmechanisme via UNHCR zo'n 2.600 personen geëvacueerd vanuit Libië naar Niger (zie infra).

²²¹ Zie EUBAM Libya: *EU and Libya working together for stronger border management* https://eeas.europa.eu/csdp-missions-operations/eubam-libya/55639/eubam-libya-eu-and-libya-working-together-stronger-border-management_en;

²²² Zie Joint Pilot Project EUBAM – FRONTEX – Italy for the Libyan General Administration for Coastal Security (GACS), 21/02/2019, https://eeas.europa.eu/csdp-missions-operations/eubam-libya/58534/joint-pilot-project-eubam-%E2%80%93-fronx-%E2%80%93-italy-libyan-general-administration-coastal-security_en.

²²³ Europese Commissie, *EU cooperation on migration in Libya - EU Trust Fund for Africa - North of Africa window*, beschikbaar op <https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/eutf-noa-libya.pdf>. De overige 92 miljoen is voor socio-economische ontwikkeling en bijstand aan lokale gemeenschappen en kwetsbare migranten.

²²⁴ Europese Commissie, *Fifth progress report on the partnership framework with third countries under the european agenda on migration*, p.11.

²²⁵ ECRE, *Italy strengthens engagement in controversial migrant management initiatives in Libya*, 8 februari 2018, <https://www.ecre.org/italy-strengthens-engagement-in-controversial-migrant-management-initiatives-in-libya/>.

²²⁶ Europese Commissie, *Voortgangverslag over de uitvoering van de Europese migratieagenda*, Brussel, 6 maart 2019, COM(2019) 126 final, p. 3.

²²⁷ UNHCR, *Desperate Journeys. Refugees and migrants arriving in Europe and at Europe's borders*, January – December 2018, January 2019, p.8; FRA, *hotspot update*, maart 2019, p. 17, https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/fra-2019-opinion-hotspots-update-03-2019_en.pdf.

²²⁸ UNHCR, *Update Libya*, 4 - 11 January 2019, https://reliefweb.int/report/libya/unhcr-update-libya-4-11-january-2019-enar?utm_medium=social&utm_campaign=shared&utm_source=twitter.com.

²²⁹ Europese Commissie, *Voortgangverslag over de uitvoering van de Europese migratieagenda*, Brussel, 6 maart 2019, COM(2019) 126 final, p.3.

De keerzijde: migratiecontrole tegen welke prijs?

1. Riskantere oversteeek

Zoals eerder besproken, blijkt uit een UNHCR-rapport van 2019 dat het dodental per poging tot oversteeek beduidend gestegen is. In 2017 verdrong één vluchteling op de 38 aankomsten, in 2018 stierf één op 14. Deze toename wordt toegeschreven aan het verdwijnen van reddingsschepen op zee.²³⁰

Stopzetting activiteiten humanitaire reddingsoperaties schepen

Schepen van NGO's die reddingsoperaties op de Middellandse zee uitvoeren werden alsmaar meer gedwongen hun operaties stop te zetten.

De Italiaanse Minister van Binnenlandse Zaken heeft, met de steun van de Europese Commissie, een **gedragscode ('code of conduct')** opgelegd voor NGO's die zoek- en reddingsoperaties uitvoeren op de Middellandse zee. Zo verbiedt deze gedragscode NGO-schepen om de Libische wateren te betreden en om migranten over te dragen tussen schepen op zee. De Hoge Commissaris van de VN voor de Mensenrechten waarschuwde dat deze gedragscode meer doden zou kunnen meebrengen²³¹, maar op de top van Parijs in augustus 2017 riepen de politieke leiders alle NGO's werkzaam op de Middellandse zee op om de gedragscode te ondertekenen. Ook de Europese Commissie roept daartoe op.²³²

Zoals hoger vernoemd, weigert Italië tegelijkertijd dat NGO-schepen nog aanmeren aan de Italiaanse kust, zolang de EU er niet in slaagt een behoorlijk solidariteitsmechanisme op te zetten. Ook andere landen weigerden, waardoor schepen en de inzittenden noodgedwongen wekenlang op zee rondobberden.²³³

Politici en media voerden tegelijkertijd campagnes om reddingsschepen te delegitimeren, bijvoorbeeld door hen te beschuldigen van samenwerking met smokkelnetwerken, of van het faciliteren van illegale migratie. Er zijn ook gevallen gekend waarbij de bemanning werd vervolgd, de vlagstaat werd ingetrokken of schepen in beslag werden genomen. Dit, samen met de onzekerheid over de coördinatie van reddingsoperaties en over de mogelijkheden tot ontscheping, maakten dat veel NGO's noodgedwongen hun reddingsacties stopgezet hebben.²³⁴

²³⁰ UNHCR, *Desperate journeys*, januari-december 2018, *op.cit.*, p.5 en 10.

²³¹ UN OHCHR, *Italy-EU search and rescue code could increase Mediterranean deaths, UN expert warns*, 15 augustus 2017, <https://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=21971&LangID=E>.

²³² Déclaration conjointe, Parijs, 28 augustus 2017, http://europa.eu/rapid/press-release_STATEMENT-17-2981_fr.htm; Europese Commissie, *Fifth progress report on the partnership framework with third countries under the european agenda on migration*, p.13.

²³³ UNHCR, *Desperate journeys*, januari-december 2018, *op.cit.*, p.10; ECRE, *Disembarkation debacle: A political hot potato – with lives at stake*, 15 juni 2018, <https://www.ecre.org/disembarkation-debacle-a-political-hot-potato-with-lives-at-stake/>; HRW, *Disputes Over Rescues Put Lives at Risk*, 25 juli 2018, <https://www.hrw.org/news/2018/07/25/eu/italy/libya-disputes-over-rescues-put-lives-risk>.

²³⁴ JRS Europe, *Forgotten at the gates of Europe*, juni 2018, p.10; UNHCR, *Desperate journeys*, januari-december 2018, *op.cit.*, p.15 (voetnoot 42). Zie bijvoorbeeld: El Pais, *Spanish fireman faces 20 years in prison for rescuing migrants at sea*, 2 april 2019, https://elpais.com/elpais/2019/03/27/inenglish/1553678880_692129.html?id_externo_rsoc=FB_CC&fbclid=IwAR0cUmFa28b7x_HRu05uOL3jxVIO1xvEKJPrwVJ35Pe-og7q8Koms4EhshQ; ECRE, *NGO rescue boat is held by Italian authorities after refusing to cooperate with Libyan coastguard*, 23 maart 2018, <https://www.ecre.org/ngo-rescue-boat-is-held-by-italian-authorities-after-refusing-to-cooperate-with-libyan-coastguard/>; Human Rights Watch, *Save The Aquarius, Save Lives*, 3 oktober 2018, <https://www.hrw.org/news/2018/10/03/save-aquarius-save-lives>; Euractiv, *No more ships to rescue migrants in the Mediterranean*, 5 februari 2019, <https://www.euractiv.com/section/global-europe/news/no-more-ships-to-rescue-migrants-in-the-mediterranean/>.

Eind december 2018 besloot ook de hulporganisatie SOS Méditerranée met de stopzetting van de operaties van de Aquarius. In april 2019 werd door de Nederlandse autoriteiten beslist dat het schip Sea Watch niet meer mag uitvaren vanwege 'acute veiligheidsrisico's' (waarmee bedoeld werd op de lange periode dat het schip drenkelingen aan boord had, vanwege de onwil van veel landen om migranten aan wal te laten gaan).²³⁵ Deze beslissing volgde een week na de stopzetting van de reddingsoperaties op zee van operatie Sophia (zie *supra*). Om vluchtelingen op de Centrale Middellandse zee te redden, rekent de EU dus nu geheel op de Libische kustwacht.

2. Terugbrengen naar onmenselijke omstandigheden in onveilig land Libië

In het licht van de volatiele veiligheidssituatie in het algemeen en de bijzondere beschermingsrisico's voor derdelanders stelt **UNHCR** dat Libië niet voldoet aan de criteria van 'veilige plaats' voor ontschepping na redding op zee. UNHCR dringt er dan ook op aan dat **staten zich onthouden van het terugsturen naar Libië van derdelanders die onderschept of gered werden op zee.**²³⁶

De **onmenselijke omstandigheden** en de **mensenrechtenschendingen in Libië**, zijn breed gedocumenteerd, ook door VN-agentschappen, en duren evenzeer voort in 2019.²³⁷ Een hele reeks organisaties, waaronder OHCHR, UNSMIL, UNHCR, Amnesty, HRW, IOM en UNHCR getuigen over systematische en arbitraire detentie voor onbepaalde duur, volledig gebrek aan eerlijk proces of toegang tot justitie, veelvuldige folteringen, gedwongen arbeid, uitbuiting, verkrachting, mensenhandel, slavernij, en andere onmenselijke behandelingen. In detentiecentra is er sprake van ernstige overbevolking, geweld en folteringen door bewakers, onmenselijke en onhygiënische omstandigheden, gebrek aan gezondheidszorg, slechte kwaliteit van voedsel en water die leidt tot ondervoeding. Kinderen lopen evenveel risico op detentie als volwassenen.

Zoals hierboven aangehaald zijn er **sinds 2017 zo'n 30.000 migranten onderschept** door de Libische kustwacht en **teruggebracht** naar Libië. Dit aantal wordt steeds hoger. In de tweede helft van 2018, werden 85% van de geredde of onderschepte individuen in de Libische zoek- en reddingsregio

²³⁵NRC, *Sea-Watch 3 ligt door strengere eisen aan de ketting*, 5 april 2019, <https://www.nrc.nl/nieuws/2019/04/05/sea-watch-3-ligt-door-strengere-eisen-aan-de-ketting-a3955988>.

²³⁶ UNHCR, *UNHCR Position on Returns to Libya - Update II*, September 2018, <https://www.refworld.org/docid/5b8d02314.html>, §34, 39, 41, 42.

²³⁷ Zie bijv. UNHCR, *Desperate journeys*, januari-december 2018, *op.cit.*, p.17; UNHCR, *UNHCR Position on Returns to Libya - Update II*, September 2018, *op.cit.*, p. 10 ev.; IOM, *IOM Condemns Recent Violence in Libyan Detention Centre*, 3 mei 2019, <https://www.iom.int/news/iom-condemns-recent-violence-libyan-detention-centre>; UNSMIL (United Nations Support Mission in Libya) en OHCHR (Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights), *Detained and Dehumanised: Report on Human Rights Abuses against Migrants in Libya*, december 2016, http://www.ohchr.org/Documents/Countries/LY/DetainedAndDehumanised_en.pdf; OHCHR en UNSMIL, *Desperate and Dangerous: Report on the human rights situation of migrants and refugees in Libya*, December 2018, <https://reliefweb.int/report/libya/desperate-and-dangerous-report-human-rights-situation-migrants-and-refugees-libya>; Amnesty, *Europe's shameful failure to end the torture and abuse of refugees and migrants in Libya*, 7 maart 2019, <https://www.amnesty.org/en/latest/news/2019/03/europes-shameful-failure-to-end-the-torture-and-abuse-of-refugees-and-migrants-in-libya/>; Amnesty, 2018, *Between the devil and the deep blue sea. Europe fails refugees and migrants in the central mediterranean*, <https://www.amnesty.org/download/Documents/EUR3089062018ENGLISH.pdf>; Artsen Zonder Grenzen, *Ondervoeding en inhumane omstandigheden detentiecentrum Tripoli*, 21 maart 2019, <https://press.msf-azg.be/azg-rapport-ondervoeding-en-inhumane-omstandigheden-detentiecentrum-tripoli#>; HRW, *No escape from Hell, EU Policies Contribute to Abuse of Migrants in Libya*, januari 2019, <https://www.hrw.org/report/2019/01/21/no-escape-hell-eu-policies-contribute-abuse-migrants-libya>; HRW, *Libya: Nightmarish Detention for Migrants, Asylum Seekers*, 21 januari 2019, <https://www.hrw.org/news/2019/01/21/libya-nightmarish-detention-migrants-asylum-seekers>

ontscheept in Libië. In de eerste helft van 2018, vond iets meer dan de helft (54%) van de ontschepingen in Europa plaats.²³⁸

Onder meer UNSMIL (de VN-missie in Libië), UNHCR en HRW rapporteren over situaties waarbij de **Libische kustwacht de mensenrechten niet respecteert** door roekeloos en gewelddadig te handelen bij hun operaties.²³⁹ Er is ook kritiek omdat de monitoring van de operaties door Libiërs zelf gedaan zou worden,²⁴⁰ en er is sprake van betrokkenheid van de kustwacht in mensensmokkelnetwerken.²⁴¹ Verschillende confrontaties tussen NGO-schepen en de Libische kustwacht werden gedocumenteerd, één met de NGO Sea Watch heeft geleid tot een zaak die nu hangende is voor het EHRM (*infra, kader EHRM*). De Europese Commissie erkent dat er meer werk gemaakt moet worden van opleiding, ook waar het gaat om de mensenrechten en het internationaal zeerecht.²⁴²

Eens teruggebracht door de Libische kustwacht, worden de migranten en vluchtelingen in de detentiecentra vastgehouden, en dit voor onbepaalde duur, wat in strijd is met internationaal recht. Volgens UNHCR en IOM zouden er in maart 2019 naar schatting **6.200 migranten** in Libië worden **vastgehouden in detentie**.²⁴³

De meeste personen die momenteel in de detentiecentra zitten, werden onderschept op zee door de Libische kustwacht.²⁴⁴ Uit interviews blijkt dat eens teruggebracht door de Libische kustwacht, er geen enkele vorm van bijstand was van internationale organisaties bij het ontschepen. Getuigen stelden daarentegen dat hun telefoons en geld in beslag werden genomen. Er is evenmin een behoorlijke registratie van migranten die teruggebracht worden.²⁴⁵

Personen die teruggebracht worden hebben geen mogelijkheid om asiel aan te vragen. Libië is geen lid van de Vluchtelingenconventie van 1951 en heeft **geen wettelijk asielsysteem of mechanisme om bescherming te bieden aan asielzoekers en vluchtelingen**. Ze zijn niet beschermd door het non refoulement beginsel. De Libische wet criminaliseert daarenboven irreguliere binnenkomst en verblijf, zonder een onderscheid te maken tussen migranten en vluchtelingen. De wet voorziet werkstraffen voor illegale binnenkomst.²⁴⁶

UNHCR is ook sterk beperkt in zijn mandaat in Libië. Er zijn vooreerst de veiligheidsrisico's in Libië die hun acties beperken. Daarnaast is hun aanwezigheid niet wettelijk geregeld, er is geen 'memorandum of understanding' dat normaliter standaard is in landen waar UNHCR operationeel is. UNHCR mag enkel asielzoekers van negen landen registreren van de Libische autoriteiten: Eritrea,

²³⁸ UNHCR, *Desperate journeys*, januari-december 2018, *op.cit.*, p. 15.

²³⁹ UNSMIL, Report of the Secretary-General on the United Nations Support Mission in Libya, 12 februari 2018 <https://unsmil.unmissions.org/sites/default/files/n1803952.pdf>; UNHCR, *UNHCR Position on Returns to Libya - Update II*, September 2018, *op.cit.*, p. 14; HRW, *No escape from hell (...)*, *op.cit.*, januari 2019, p.23. en 25.; HRW, *Libya: Migrants Forced off Ship at Libya Port*, November 21, 2018, <https://www.hrw.org/news/2018/11/21/libya-migrants-forced-ship-libya-port>.

²⁴⁰ EU Observer, *EU monitoring of Libyan coastguard done by Libyans, 21 november 2017*, <https://euobserver.com/migration/139962>

²⁴¹ The Guardian, *UN accuses Libyan linked to EU-funded coastguard of people trafficking*, 8 juni 2018, <https://www.theguardian.com/world/2018/jun/08/un-accuses-libyan-linked-to-eu-funded-coastguard-of-people-trafficking>; UNHCR, *UNHCR Position on Returns to Libya - Update II*, September 2018, *op.cit.*, p. 15.

²⁴² Europese Commissie, Voortgangsverslag over de uitvoering van de Europese migratieagenda, Brussel, 6 maart 2019, COM (2019) 126 final, p. 14

²⁴³ *Ibid.*, p. 6.

²⁴⁴ Amnesty, 2018, *Between the devil and the deep blue sea (...)*, *op.cit.*

²⁴⁵ HRW, *No escape from hell (...)*, *op.cit.*, januari 2019, p. 28-29.

²⁴⁶ UNHCR, *UNHCR Position on Returns to Libya - Update II*, September 2018, *op.cit.*, p. 10 ev.

Soedan (enkel van de Darfour regio), Zuid Soedan, Ethiopië (enkel van de Oromo regio), Irak, Syrië, Yemen en Palestina. Dat zijn bijgevolg ook de enige nationaliteiten die in aanmerking kunnen komen voor evacuatie en hervestiging (infra).²⁴⁷

De beschikbare cijfers van UNHCR spreken van 57.294 door het UNHCR geregistreerde asielzoekers en vluchtelingen op 25 maart 2019.²⁴⁸ Maar, UNHCR mag van de Libische autoriteiten dus enkel bepaalde nationaliteiten registreren, en zij zijn niet vrijgesteld van detentie. UNHCR schat in dat er van de 4900 personen in de *officiële* detentiecentra, rond de 3650 (74%) zeer waarschijnlijk nood hebben aan internationale bescherming.²⁴⁹ UNHCR had nooit toegang tot de detentiecentra in Libië die onder controle staan van lokale milities en sinds eind september 2018 had UNHCR evenmin nog toegang tot de centra die onder controle staan van de erkende Libische regering.²⁵⁰

Om vluchtelingen in Libië te helpen ontsnappen aan de situatie in Libië, werd er in samenwerking met de EU-lidstaten door UNHCR een Noodtransitmechanisme (“Emergency Transit Mechanism”) georganiseerd waarbij vluchtelingen worden geëvacueerd vanuit Libië naar Niger om vandaar uit in aanmerking te komen voor hervestiging. Hoewel het voor de betrokkenen die hervestigd werden een effectieve oplossing biedt, is het evenwel geen structurele oplossing voor de situatie in Libië en de vele migranten in het land (zie verder punt 4).

De EU-maatregelen, waaronder een deel van de financiering van het Noodtrustfonds, hernemen ook doelstellingen zoals het verbeteren van de levensomstandigheden van migranten in Libië, in het bijzonder van die in detentie. Human Rights Watch zegt daarover dat niets wijst op een verbetering van de omstandigheden of de veiligheid voor de migranten en vluchtelingen in Libië. Er is ook weinig gebeurd om het systeem van systematische en arbitraire detentie aan te pakken.²⁵¹ Dit blijkt ook uit rapporten van UNHCR, IOM, UNSMIL en OHCHR.²⁵² VN-gezant Vincent Cochetel stelt dat de reductie van het aantal vertrekken als onbedoeld neveneffect heeft gehad dat meer mannen blootgesteld worden aan slavernij en meer vrouwen aan seksuele uitbuiting.²⁵³

Er is bovendien weinig hoop op een verbetering van de algemene veiligheidssituatie in Libië, verwickeld in een kluwen van strijdende milities, islamitische terreurgroepen en rivaliserende regeringen.²⁵⁴ VN-gezant Vincent Cochetel en organisaties zoals het Institute for Security Studies en de ‘Global Initiative Against Transnational Organized Crime’ waarschuwen dat een Europees beleid

²⁴⁷ *Ibid.*; HRW, *No escape from hell (...)*, *op.cit.*, januari 2019, p. 31; Zie ook interview Vincent Cochetel van UNHCR in MO Magazine (<https://www.mo.be/analyse/slavenhandel-libi-de-eu-verantwoordelijk>): Aldus kan UNHCR bijvoorbeeld geen Nigerianen uit het noorden die Boko Haram terreur ontvluchten registreren, noch Malinezen die vervolging of geweld ontvluchten, noch vluchtelingen uit de Centraal-Afrikaanse Republiek.

²⁴⁸ UNHCR Resettlement Update #54 - Libya-Niger Situation, 1 april 2019, <https://reliefweb.int/report/libya/unhcr-resettlement-update-54-libya-niger-situation>

²⁴⁹ UNHCR, *Desperate journeys*, *op.cit.*, p. 17.

²⁵⁰ Infomigrants, *UNHCR says Libyan camps in 'tragic' situation*, 24 september 2018, <https://www.infomigrants.net/en/post/12179/unhcr-says-libyan-camps-in-tragic-situation>

²⁵¹ HRW, *No escape from hell (...)*, *op.cit.*, januari 2019, p. 31.

²⁵² UNHCR, *UNHCR Position on Returns to Libya - Update II*, September 2018, *op.cit.*, p. 10 ev; IOM, *IOM Condemns Recent Violence in Libyan Detention Centre*, 3 mei 2019, *op.cit.*; OHCHR en UNSMIL, *Desperate and Dangerous: Report on the human rights situation of migrants and refugees in Libya*, December 2018, *op.cit.*

²⁵³ EU Observer, *Libyan militia cash in on EU's anti-smuggling strategy*, 5 oktober 2018, <https://euobserver.com/migration/143003>.

²⁵⁴ UNHCR, *UNHCR Position on Returns to Libya - Update II*, September 2018, *op.cit.*, p. 2-5; De Morgen, *Italië vreest grote golf Libische vluchtelingen*, 17 april 2019.

met hoofdzakelijke focus op migratiecontrole, eerder als een destabiliserende factor in het land werkt, en de pogingen tot staatsopbouw in Libië ondermijnt.²⁵⁵

Ook de politieke leiders van de EU erkennen de ondraaglijke situatie in Libië²⁵⁶, toch blijft de steun aan de bestaande EU-maatregelen en de intensifiëring daarvan.²⁵⁷

Volgens het VN Hoog Commissaris voor Mensenrechten hebben de interventies van de EU het misbruik dat migranten ondergaan niet gereduceerd, er is daarentegen een snelle achteruitgang van de situatie in Libië.²⁵⁸ Net als **UNHCR** (zie hoger), hebben de **VN Hoog Commissaris voor Mensenrechten en de VN-ondersteuningsmissie in Libië** na een grootschalig onderzoek eind 2018 een rapport uitgebracht dat besluit dat Libië niet als een veilige plaats kan beschouwd worden na een onderschepping op zee, en dat dergelijke situaties kunnen leiden tot een schending van het non-refoulement beginsel. **Zij roepen de EU en zijn lidstaten dan ook op om hun migratiebeleid te herzien en te verzekeren dat de steun aan Libië de mensenrechten respecteert.**²⁵⁹

Vraag naar verantwoordelijkheid van Italië en de EU bij de “pull backs” vanuit Libië zal beslecht worden door het EHRM²⁶⁰

In mei 2018 werd er voor het EHRM een zaak aangespannen tegen Italië na een incident waarbij een schip op 6 november 2017 op de Middellandse zee is gekapseisd. Volgens de NGO Sea Watch gebeurde de kapseizing na tussenkomst van de Libische kustwacht in een reddingsoperatie door het humanitaire schip Sea Watch 3. De organisatie schat in dat 20 personen gestorven zijn en voert aan dat overlevenden werden geslagen en bedreigd door de Libische kustwacht wanneer ze uit zee werden getrokken. Anderen zouden terug de zee in gedoken zijn om het schip van Sea Watch te bereiken. De overlevenden die door de Libische kustwacht terug naar Libië zijn gebracht zouden in detentie terecht zijn gekomen waar zij blootgesteld werden aan foltering en onmenselijke behandelingen. Het Libisch schip was enkele maanden voordien geschonken door de Italiaanse overheid, en de Italiaanse overheid coördineerde vanop afstand de operatie met de Libische autoriteiten.

²⁵⁵ ISS Institute for Security Studies en het ‘Global Initiative Against Transnational Organized Crime’, *The anti-human smuggling business and Libya’s political end game*, December 2017, https://globalinitiative.net/wp-content/uploads/2018/01/Libya_ISS_Smuggling.pdf; Zie ook interview VN Gezant Vincent Cochetel in MO Magazine, *De EU destabiliseert Libië met haar migratiebeleid, en de migranten betalen daarvoor een hoge prijs* 12 december 2017, <https://www.mo.be/analyse/slavenhandel-libi-de-eu-verantwoordelijk>.

²⁵⁶ Zie bijvoorbeeld: Speech by Federica Mogherini at the European Parliament plenary session on the situation of migrants in Libya, Strasbourg, 13/12/2017, https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/37290/speech-federica-mogherini-european-parliament-plenary-session-situation-migrants-libya_en. Ook onder meer de Franse president president Emmanuel Macron en de Belgische premier Charles Michel uitten hun verontwaardiging.

²⁵⁷ Zie bijv. Conclusies van de Raad, 28 juni 2018, Brussel. Ook België instemde met een verhoogde steun aan de Libische kustwacht.

²⁵⁸ ECRE, UN High Commissioner for Human Rights confirms EU’s complicity of inhuman situation of migrants in Libya, 17 november 2017, <https://www.ecre.org/un-high-commissioner-for-human-rights-confirm-eus-complicity-of-inhuman-situation-of-migrants-in-libya/>.

²⁵⁹ UNSMIL en OCHCR, *Desperate and Dangerous: Report on the human rights situation of migrants and refugees in Libya* 20 December 2018, op.cit., p. 58-59.

²⁶⁰ ECRE, *Case against Italy before the European Court of Human Rights will raise issue of cooperation with Libyan Coast Guard*, 18 mei 2018, <https://www.ecre.org/case-against-italy-before-the-european-court-of-human-rights-will-raise-issue-of-cooperation-with-libyan-coast-guard/>; The Guardian, *Italy’s deal with Libya to ‘pull back’ migrants faces legal challenge*, 8 mei 2018, <https://www.theguardian.com/world/2018/may/08/italy-deal-with-libya-pull-back-migrants-faces-legal-challenge-human-rights-violations>.

Er wordt daarbij gesproken over een “pullback” door de Libische kustwacht terug naar Libië, met medewerking van de Italiaanse autoriteiten (in tegenstelling tot “push back” naar Libië). Zo wordt er aangevoerd dat de samenwerking met de Libische kustwacht een schending meebrengt van het non refoulement beginsel, van het recht op leven (artikel 2), het verbod foltering en onmenselijke behandelingen (artikel 3) en het verbod op collectieve uitzetting (art. 4 protocol 4). De vraag naar de verantwoordelijkheid van de Italiaanse autoriteiten zal worden beslecht. Omdat de EU dit proces op verschillende manieren heeft gefaciliteerd moet ook de vraag gesteld worden naar de verantwoordelijkheid van de EU. Die vraag zal echter niet door het Hof beslecht worden, aangezien het Hof zich niet kan uitspreken over de juridische verantwoordelijkheid van de EU, aangezien de EU niet is getreden tot het EVRM.

3. Effectiviteit van de EU-maatregelen op de bestrijding van smokkelnetwerken?

Hoewel onder de primaire doeleinden van de samenwerking met Libië de strijd tegen mensensmokkel naar voren wordt geschoven in de verschillende EU-instrumenten, vindt Myria weinig informatie terug over concrete impact-indicatoren of realisaties op dit gebied in het kader van de samenwerking met Libië en Niger.²⁶¹

In een studie²⁶² uitgevoerd door de organisatie REACH in Libië werd naast de impact van de maatregelen op de bescherming van de personen, ook de effectiviteit van de maatregelen op langere termijn bekeken, onder andere van de bestrijding van mensensmokkel naar Europa. Een eerste bevinding is het ontstaan van andere, meer diverse en gevaarlijkere routes, en het ontstaan van nieuwe smokkel ‘hubs’. Daarnaast geeft de studie aan dat het de migranten niet tegenhield om naar Libië te komen, ondanks de informatie die zij hadden over de slechte veiligheidssituatie en de maatregelen om de illegale migratie tegen te gaan. Dit strookt met bevindingen van UNHCR: indicaties van de 2^e helft van 2018 suggereren dat velen zullen blijven proberen te vertrekken, waarbij smokkelaars hun methodes aanpassen (robuustere boten, meer brandstof, satelliettelefoons, het varen via routes verder weg van Libië en de Libische kustwacht). De push factoren blijken in veel gevallen zwaarder door te wegen dan de gekende gevaren.²⁶³ De regionale Directeur van IOM, Eugenio Ambrosi, stelt dat de focus op het vernielen van smokkelboten de smokkel in eerste instantie duurder maakt voor de betrokkenen. Het “business model” zal zich

²⁶¹ In het kader van Operatie Sophia zouden sinds 2015 143 personen die verdacht worden van mensensmokkel zijn gearresteerd, en er zouden 545 boten zijn vernield (<https://www.consilium.europa.eu/en/policies/migratory-pressures/sea-criminal-networks/>). Er is weinig informatie over de gehanteerde strategie, of de aanpak van grote smokkelnetwerken droog te leggen. De focus blijkt in de meeste EU-documenten te liggen op de realisaties op gebied van het aantal aankomsten van migranten, of de ontwikkelingen over terugkeer. Zie bijvoorbeeld laatste twee voortgangsverslagen van de Europese Commissie over de uitvoering van de Europese migratieagenda, COM(2018) 301 final, 16 mei 2018 en COM(2019) 126 final, 6 maart 2019, Brussel, *op.cit.*; Zie ook interview VN Gezant Vincent Cochetel in MO Magazine, *De EU destabiliseert (...), op.cit.*, ‘Het vervolgen van mensensmokkelaars en de maffia die in mensen handelt is ook niet gemakkelijk. ‘De detentiecentra opereren vandaag zonder controle en met volledige straffeloosheid. De namen van de verantwoordelijken zijn gekend, maar tegen hen wordt niet opgetreden: niemands tegoeden worden aangeslagen, niemand krijgt een reisverbod opgelegd, niemand wordt voor het Internationaal Strafhof gedaagd. Er zijn niet meer verklaringen, maar meer daden op het terrein nodig’.

²⁶² REACH, *Libya: Understanding the impact of EU migration measures on refugees and migrants*, 24 mei 2018, <http://www.reach-initiative.org/libya-understanding-the-impact-of-eu-migration-measures>. Studie gebaseerd op 75 semi-structureerde diepte-interviews met migranten, en 32 interviews met smokkelaars, wetshandhavingsofficieren en het middenveld. Ook de veiligheidssituatie voor de migranten is er volgens het onderzoek niet op verbeterd sinds de implementatie van de maatregelen. De slavenmarkten, systematische en arbitraire detentie, uitbuiting en kidnapping door militiegroepen blijft evenzeer een probleem, en migranten die proberen Italië te bereiken moeten zich nu langdurig schuilhouden in erbarmelijke omstandigheden op plaatsen langs de kust om de kustwachten te ontwijken.

²⁶³ UNHCR, *Desperate journeys*, *op.cit.*, p. 12, 13 en 15.

voortzetten zolang er geen reguliere kanalen zijn en de informele sector in Europa op goedkope migrantenarbeid steunt, aldus Ambrosi.²⁶⁴

Zoals hoger vermeld, spreken verschillende journalistieke bronnen ook over geheime deals rechtstreeks afgesloten tussen de Italiaanse overheid en Libische milities die zelf een belangrijke schakel zijn in de smokkel naar Europa. Smokkelbendes, vaak schuldig aan ernstige mensenrechtenschendingen, zouden nu in ruil voor financiële steun dus ingeschakeld worden in de strijd tegen mensensmokkel naar Europa. Zo is er sprake over deals in september 2017 met twee grote gewapende milities, onder meer actief vanuit Sabratha, een belangrijke vertrekplaats naar Lampedusa. Volgen die bronnen zou de daling van het aantal aankomsten in Italië zelfs eerder het gevolg zijn van deze deals, dan van de samenwerking met de Libische kustwacht. De Italiaanse overheid ontkent die aantijgingen en stelt dat zij enkel met de lokale overheden onderhandelt. Aangezien reële macht ligt bij deze milities, lijkt het in elk geval moeilijk smokkelactiviteiten droog te leggen zonder hen hierbij te betrekken, al dan niet met een lokale overheid als tussenschakel.²⁶⁵ De financiële ondersteuning aan die twee milities zou ook geleid hebben tot gewelddadige conflicten in Sabratha, omdat het de evenwichten met de concurrerende milities verstoord heeft.²⁶⁶ Daarnaast kunnen de vertrekplaatsen voor mensensmokkel, net als de belangen van de milities, ook snel wijzigen.

4. Evacuatie vanuit Libië naar Niger, hervestiging naar de EU

Op een top van 28 augustus 2017 waar de zogenaamde ‘**Verklaring van Parijs**’ uit volgde, zaten de leiders van Frankrijk, Duitsland, Italië, Spanje, Niger, Tsjaad en Libië samen met het doel om de bestaande inspanningen op te trekken. Er ging ook een bijzondere aandacht uit naar de controle van migratie langs Libië’s Zuidelijke grenzen (vanuit Niger en Tsjaad). De verklaring voorzag naast andere initiatieven, in “beschermingsmissies” in Niger en Tsjaad voor de hervestiging van vluchtelingen uit Libië. Dat laatste werd concreter in november 2017, toen de EU samen met de Afrikaanse Unie en de VN een gezamenlijke taskforce oprichtte, met o.a. het doel om vrijwillige terugkeer in samenwerking met IOM en evacuatie vanuit Libië via het Noodtransitmechanisme (‘emergency transit mechanism’) in samenwerking met UNHCR, te faciliteren.²⁶⁷

Zo is UNHCR in december 2017 gestart met de evacuatie van bijzonder kwetsbare asielzoekers uit Libië, **naar een transitcentrum in Niamey in Niger**. In Niamey wordt er, zoals bij de procedure voor hervestiging, een onderzoek naar de vluchtelingenstatus gedaan (“full status determination”). In het kader van dit Noodtransitmechanisme via UNHCR werden sinds eind 2017 tot 25 maart 2019 2.619

²⁶⁴ EU Observer, *Libyan militia cash in on EU's anti-smuggling strategy*, 5 oktober 2018, <https://euobserver.com/migration/143003>.

²⁶⁵ De Standaard, *Italië sluit geheime deal met Libische mensensmokkelaars*, 31 augustus 2017, https://www.standaard.be/cnt/dmf20170830_03043662; Le Temps, *Entre la Libye et l'Italie, un accord en eaux troubles contre les migrants*, 14 september 2017, <https://www.letemps.ch/monde/entre-libye-litalie-un-accord-eaux-troubles-contre-migrants>; AP News, *Backed by Italy, Libya enlists militias to stop migrants*, 29 augustus 2017, <https://www.apnews.com/9e808574a4d04eb38fa8c688d110a23d>; Courrier International, *L'Italie paie-t-elle des milices libyennes pour bloquer les migrants ?*, 1 september 2017, <https://www.courrierinternational.com/article/migrations-litalie-paie-t-elle-des-milices-libyennes-pour-bloquer-les-migrants>; FOUTEAU, C., *Migrants en Libye: le pacte pourri entre Rome, les garde-côtes et les trafiquants*, 2 september 2017.

²⁶⁶ Le Figaro, *À Sabratha, en Libye, l'argent lié au trafic des migrants a rallumé la guerre des gangs*, 20 september 2017, <https://www.letemps.ch/monde/entre-libye-litalie-un-accord-eaux-troubles-contre-migrants>; AP News, *Italian effort to stop migrants fuels bloody battle in Libya*, 5 oktober 2017, <https://www.apnews.com/ccf737e9052a4083aad43c75e7388666>

²⁶⁷ Joint press release of the United Nations, the African Union and the European Union, Abidjan, 29 November 2017, http://europa.eu/rapid/press-release_STATEMENT-17-5029_en.htm en EU, *EU-Libya relations*, Brussel, 09/11/2018, https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage_en/19163/EU-Libya%20relations.

personen geëvacueerd vanuit Libië naar Niger. Na evacuatie naar Niger werden tegen die datum 1.221 personen hervestigd, naar België (43 personen in 2018, waarvan 33 Eritreeërs en 10 Somaliërs), Canada, Duitsland, Finland, Frankrijk, Nederland, Noorwegen, het VK, de VS, Zweden en Zwitserland. Meer dan de helft van de geëvacueerden werd dus op 1 april 2019 nog niet hervestigd, waaronder ook 149 niet begeleide minderjarigen.

Men is zo te werk gegaan aangezien hervestiging rechtstreeks vanuit Libië niet haalbaar zou zijn vanwege praktische en politieke redenen. Er werden evenwel ook 415 individuen **rechtstreeks vanuit Libië** naar Italië geëvacueerd, en 383 individuen rechtstreeks vanuit Libië hervestigd, waarvan 269 via een evacuatie naar een noodtransitcentrum in Roemenië, van waaruit ze hervestigd werden naar andere Europese landen.

Tenslotte werden sindsdien ook 403 individuen rechtstreeks hervestigd vanuit Niger, personen die niet tot de groep van geëvacueerden uit Libië behoren.²⁶⁸

Hier horen een aantal kritische bedenkingen bij. Het noodtransitmechanisme betreft een noodmaatregel en vormt dus per definitie geen duurzame oplossing voor de mensenrechtenschendingen van migranten en vluchtelingen in Libië. Het volstaat dus niet dat de EU en zijn lidstaten zonder meer verwijzen naar de bijstand van IOM en UNHCR ter plaatse, en het bestaan van dit evacuatiemechanisme, om het voortzetten van het huidige beleid van gedwongen terugkeer naar Libië van migranten die gered werden op zee, verder te zetten.

Op basis van de lage cijfers van hervestiging vanuit Libië, of via evacuaties via het noodtransitmechanisme naar Niger, kan men vaststellen dat de kansen op hervestiging zeer laag zijn. Als men vergelijkt met het totaal aantal personen die vastzitten in Libië of die werden teruggehaald door de Libische kustwacht (zie kader hieronder), kan dit mechanisme slechts een beperkte impact hebben op de noodsituatie in Libië.²⁶⁹ Dergelijke lage aantallen verbeteren de omstandigheden in Libië niet, en er is geen effect op het leeghalen van detentiecentra want de lege plaatsen worden meteen opgevuld door de vele migranten die in steeds grotere getalen onderschept werden door de Libische kustwacht. Waar men niet in vraag kan stellen dat de evacuaties vanuit Libië naar Niger en de daaropvolgende hervestiging zeer positief en noodzakelijk is voor de betrokkenen, kan dergelijk systeem enkel tegemoet komen aan de huidige noodsituatie indien de evacuatie en de hervestigingsplaatsen voor migranten uit Libië drastisch worden opgetrokken. Omdat het mechanisme een noodmaatregel betreft die geen duurzame oplossing voorziet voor de situatie in Libië, verwijzen we opnieuw naar het standpunt van UNHCR om de gedwongen terugkeer naar Libië van migranten en vluchtelingen die gered werden op zee, op te schorten.

²⁶⁸ UNHCR, Resettlement Update #54 - Libya-Niger Situation, 1 april 2019, <https://reliefweb.int/report/libya/unhcr-resettlement-update-54-libya-niger-situation> . 228 werden geaccepteerd en wachten op vertrek naar diezelfde staten. 337 individuen wachten nog op interview of op een beslissing van een hervestigingsland.

²⁶⁹ Cfr. ECRE, *Broad Humanitarian response in Libya – return operations for vulnerable migrants running resettlement efforts remain modest*, 2 februari 2018, <https://www.ecre.org/broad-humanitarian-response-in-libya-return-operations-for-vulnerable-migrants-running-resettlement-efforts-remain-modest/>.

GESTRAND IN LIBIË²⁷⁰	700,000 – 1 miljoen = Totaal aantal migranten en vluchtelingen in Libië
	+ 348,372 = Totaal aantal “internally displaced persons (IDPs)” in Libië
	57.294 = door UNHCR geregistreerde asielzoekers en vluchtelingen (maart 2019)
	30.000 = Onderschept door Libische kustwacht (2017 tot maart 2019)
	6.200 = in detentie in Libië (maart 2019)
VRIJWILLIGE TERUGKEER UIT LIBIË (2017 TOT MAART 2019)	37.000
GEËVACUEERD UIT LIBIË NAAR NIGER (CIJFERS EIND MAART 2019)	2.619
HERVESTIGD UIT NIGER NA EVACUATIE UIT LIBIË (CIJFERS EIND MAART 2019)	1.221

5. ‘Vrijwillige’ terugkeer uit Libië en Niger

Sinds 2017 tot maart 2019 zijn er 37.000 migranten en asielzoekers uit Libië ‘vrijwillig’ teruggekeerd naar hun herkomstland via het IOM-terugkeerprogramma.²⁷¹ Vanuit Niger zijn intussen 4.603 personen vrijwillig teruggekeerd naar het land van herkomst. UNHCR bekijkt ook de mogelijkheid van terugkeer van asielzoekers naar de landen waar ze eerst werden geregistreerd door UNHCR. Zo zijn Soedan, Ethiopië en Tsjaad akkoord gegaan om personen terug te nemen.²⁷²

De vraag kan echter gesteld worden hoe ver het ‘vrijwillig’ karakter van de “vrijwillige terugkeer” reikt als het één van de enige oplossingen is om de onveilige situatie in Libië, al dan niet in detentie, te ontkomen. Bij gebrek aan vooruitzicht op andere opties en alternatieven zal deze terugkeeroplossing onvermijdelijk ook worden aangegrepen door personen die met nood aan bescherming zijn.²⁷³ Dat is ook wat de VN-Special Rapporteur voor de mensenrechten van migranten besluit na een terreinbezoek aan Niamey en Agadez in oktober 2018. Tussen de terugkeerders gaven velen aan

²⁷⁰ Bronnen: IOM, <https://www.iom.int/countries/libya> (700,000 – 1 million personen, voornamelijk uit Egypte, Niger, Soedan, Nigeria, Bangladesh, Syrië, en Mali.); UNHCR, *Resettlement Update #54 - Libya-Niger Situation*, 1 april 2019, op.cit.

²⁷¹ Europese Commissie, *Voortgangverslag over de uitvoering van de Europese migratieagenda*, Brussel, 6 maart 2019, COM(2019) 126 final, p.3.

²⁷² HRW, *No escape from hell (...)*, op.cit., januari 2019, p. 31.

²⁷³ Zie getuigenissen HRW, *No escape from hell (...)*, op.cit., januari 2019, p. 33: IOM rapporteerde o.m. over 124 Somaliërs die gepatriëerd werden naar Mogadishu.

dat ze in het terugkeerprogramma waren gestapt omdat het de enige manier was om enige vorm van bijstand te verkrijgen, maar dat ze nadien terug zouden migreren. Anderen waren zo getraumatiseerd door de mensenrechtenschendingen die ze ondergaan hebben dat ze geen andere weg meer zien. De rapporteur besloot dat, als vrijwillige terugkeer de enige optie is en er geen alternatief is, evenmin voor zij die kwetsbaar zijn of mensenrechtenschendingen zijn ondergaan, er vragen rijzen over het vrijwillig karakter van de terugkeer.²⁷⁴

5.2. Wijdere regio van herkomst: Europese migratiecontrole tot in de herkomstlanden

Het voorgaande punt gaat in op de concrete EU-samenwerking met Turkije en Libië, die als meest cruciale partners voor de EU worden beschouwd voor het inperken van migratiestromen, in het bijzonder vanwege hun ligging als laatste doorreisland naar de EU voor vele migranten. Uit de verschillende beleidsdocumenten en acties van de EU is het echter duidelijk dat de EU ook andere landen op de migratieroute van migranten tracht in te schakelen in haar pogingen om irreguliere migratie naar Europa in te dijken.

Het gamma aan beleidslijnen en instrumenten dat deze externalisatie in de wijdere regio behelst is eveneens bijzonder ruim, verschillende aspecten werden hiervan hierboven in de inleiding al aangehaald. Een duidelijke evolutie is dat het ontwikkelingsbeleid en het veiligheidsbeleid afgestemd worden op het migratiebeheer. De samenhang is evident, onderontwikkeling en onveiligheid zijn oorzaken van gedwongen migratie. Ook de Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration en de Global Compact on Refugees leggen sterk de nadruk op het aanpakken van de oorzaken van migratie en vluchtelingenstromen, waarbij onder meer verwezen wordt naar de *2030 Agenda for Sustainable Development*. Toch rijzen er vele vragen rond doelstellingen, prioriteiten, betrokken partijen, monitoring, effectiviteit en duurzaamheid van de EU-maatregelen gericht op de inperking van migratie. Zonder exhaustief te zijn zoekt Myria hieronder in op enkele EU-instrumenten waaruit de koppeling van het migratiebeheer en ontwikkelingssamenwerking blijkt, en op het Europese migratiebeheer in de Sahelregio, om zo verder inzicht te geven over het externalisatiebeleid van de EU. Ten slotte gaan we zeer kort in op het concept van ‘opvang in de regio van herkomst’, een idee waar vaak voor gepleit wordt, eveneens met als doel migratiestromen naar de EU in te perken.

5.2.1. De koppeling van ontwikkelingssamenwerking aan migratiebeheer

De migratietop in Valetta in 2015, het bijhorend Actie-plan en het EU-noodtrustfonds dat hierbij officieel werd ingesteld, hebben migratie opnieuw centraal geplaatst in de betrekkingen tussen Europa en Afrika. Deze ontwikkelingen waren bepalend voor de koppeling van ontwikkelingssamenwerking aan migratiebeheer. Ontwikkelingssteun werd zelfs geconditionaliseerd: ontwikkelingssteun wordt enkel geboden op voorwaarde dat het betrokken derde land samenwerkt in de strijd tegen mensensmokkel en het inperken van irreguliere migratie.

Het ‘nieuwe kader voor migratiepartnerschappen’ van 2016 dat meer samenwerking met derde landen beoogt met als doel een beter en gericht migratiebeheer, volgt deze logica zeer expliciet: “Een combinatie van positieve en negatieve prikkels (‘incentives’) zal worden geïntegreerd in het

²⁷⁴End of mission statement of the UN Special Rapporteur on the human rights of migrants, Felipe González Morales, on his visit to Niger (1-8 October 2018), Niamey, 8 October 2018, <https://www.ohchr.org/en/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=23698&LangID=E>.

ontwikkelings-en handelsbeleid van de EU, om die landen die doeltreffend willen samenwerken met de EU inzake migratiebeheer, te belonen, en om er consequenties aan te verbinden voor de landen die dat weigeren” [vrije vertaling].²⁷⁵

Sinds de start van het **EU-trustfonds voor Afrika** hebben de financiële middelen het niveau van 4,2 miljard bereikt, waarvan 3,7 miljard van het EU budget en daarvan 80 % vanuit het ontwikkelings-samenwerkingsbudget van de EU. Ook de bijdrage van de lidstaten wordt vaak gefinancierd vanuit hun ontwikkelingsbudget. België investeerde al 11 miljoen in dit fonds.²⁷⁶ De drie prioritaire regio's van het EU-trust fund zijn de **Sahel** en de regio rond het **Tsjaadmeer, de Hoorn van Afrika en Noord-Afrika**, belangrijke doorreis-en herkomstregio's van migranten. De middelen van het fonds gaan naar “werkgelegenheid en economische ontwikkeling”, “migratiebeheer” en “stabiliteit en ‘governance’”.²⁷⁷

Zo financiert de EU ook onder meer grensbewaking- en beheer via middelen die eigenlijk bedoeld zijn voor ontwikkelings-samenwerking. Het Europese parlement onderlijnde in een aantal resoluties dat de primaire doelstelling van het EU-ontwikkelingsbeleid ontwikkeling, groei en armoedebestrijding moet zijn, en niet de verscherpte samenwerking met derde landen over de re-admissie van irreguliere migranten, de ontmoediging en het verhinderen van personen om te verplaatsen of te migreren naar Europa.²⁷⁸ Het Parlement uitte zijn bezorgdheid over de verhoogde focus van het EU-budget naar migratiebeheer, over de ‘trust funds’ en ad hoc financiële instrumenten die de beginselen inzake de doeltreffendheid van ontwikkelingssteun in het gedrang kunnen brengen en de rol van het Parlement als toezichthouder over het budget kunnen ondermijnen. Het roept daarom op om meer transparantie te brengen, duidelijke en meetbare doelstellingen te voorzien in deze financiële instrumenten, en een systematische evaluatie van de impact van de activiteiten in dit kader op ontwikkeling te voorzien.²⁷⁹ Eind 2017 publiceerde Oxfam een rapport waaruit bleek dat het programma van het EU-trustfonds ‘checks and balances’ mist om te garanderen dat de fondsen in het voordeel van de Afrikaanse landen worden gebruikt. Er is een nauwe focus op migratiecontrolemaatregelen zo stelt het rapport, waarbij 22% van het fonds eind 2017 werd toegewezen aan migratiebeheer, en slechts 3% naar de ontwikkeling van veilige en legale

²⁷⁵ Europese Commissie, *Communication on the establishment of a new Partnership Framework with third countries under the European Agenda on Migration*, COM (2016) 385 final, 7.06.2016., p. 9 en p. 17.

²⁷⁶ Zie Europese Commissie, EU Emergency Trust Fund for Africa, https://ec.europa.eu/trustfundforafrica/content/trust-fund-financials_en, tabel II (EU pledges) en tabel I (EU Member States pledges), update 8 april 2019. Voor wat betreft België: het voornaamste deel kwam uit een reserve uit de begroting ‘bijzondere provisie’ maar werd wel meegeteld in wat België als Officiële ontwikkelingssamenwerking aanrekent. Een bijkomende 2 miljoen komen niet van het budget ontwikkelingssamenwerking, maar van het budget Buitenlandse Zaken. Het Trust Fund wordt in elk geval opgevolgd en aangestuurd vanuit het departement ontwikkelingssamenwerking (DGD) (bron 11.11.11.).

²⁷⁷ Europese Commissie, *EU Emergency Trust Fund for Africa, factsheet*, December 2018, https://ec.europa.eu/trustfundforafrica/sites/euetfa/files/eu_emergency_trust_fund_for_africa_20-12-2018.pdf Onder migratie-en grensbeheer valt de ontwikkeling van nationale strategieën inzake migratiebeheer, het inperken en verhinderen van irreguliere migratie, de strijd tegen mensensmokkel en mensenhandel, doeltreffende terugkeer en re-admissie, internationale bescherming en asiel en legale migratie.

²⁷⁸ Zie onder meer Resolutie Europees Parlement van 5 april 2017 “on addressing refugee and migrant movements: the role of EU External Action (2015/2342(INI)), §59, beschikbaar op: http://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2017-0124_EN.pdf.

²⁷⁹ Ibid., §80-85.

toegangswegen. Oxfam en de Europese rekenkamer kaartten ook een gebrek aan transparantie over de projecten aan.²⁸⁰

Vele organisaties uitten zo hun bezorgdheid over deze ‘instrumentalisatie’ en ‘conditionalisering’ van de ontwikkelingssamenwerking waarbij de steun afhankelijk gemaakt wordt van de medewerking van landen in re-admissie en terugkeer.²⁸¹ Er is sprake van een shift van de doelstelling van een coherent beleid voor ontwikkelingssamenwerking met een focus op het vermijden van een negatieve impact en het maximaliseren van een positieve impact van het migratiebeheer op de ontwikkelingsdoelstellingen, naar de doelstelling van een coherent beleid voor migratiebeheer waarbij de ontwikkelingssamenwerking als hefboom moet dienen om een betere samenwerking op vlak van terugkeer en re-admissie aan te moedigen.²⁸²

Aangezien de aandacht van de ontwikkelingsbudgetten geheroriënteerd wordt naar de herkomstlanden en doorreislanden van migranten en vluchtelingen, betekent dit ook dat er samengewerkt wordt met dictaturen en regimes die het niet nauw nemen met de mensenrechten. Eind januari 2019 uitte de Commissie Ontwikkelingssamenwerking van het Europees Parlement bezorgdheid over de garanties voor het respect van mensen- en migrantenrechten onder het EU-Trustfonds. Op basis van de bezorgdheden van de Europese rekenkamer, waaronder het gebrek aan impact en toezicht van de Unie over de implementatie ervan, stelt de Commissie de meerwaarde van het EU-trustfonds in vraag.²⁸³ Zo waren er in 2016 beschuldigingen dat het fonds financiering plant te voorzien voor het Soedanese regime voor opleiding van grenspolitie, de constructie van twee kampen met detentieruimtes, camera's, scanners en servers voor de registratie van vluchtelingen.²⁸⁴ Meer recent zijn er aantijgingen dat het fonds in Eritrea een project financiert van een aanleg van een weg waarbij dwangarbeiders worden ingezet.²⁸⁵ Eritrea, alsook Somalië (tevens een land dat in aanmerking komt voor projecten onder het fonds) zijn geen doorreislanden maar herkomstlanden van vele vluchtelingen. De beschermingsgraad in België voor Eritreeërs is zeer hoog,

²⁸⁰ Oxfam, *An Emergency for Whom? The EU Emergency Trust Fund for Africa – migratory routes and development aid in Africa*, November 2017, https://www-cdn.oxfam.org/s3fs-public/file_attachments/bp-emergency-for-whom-eutf-africa-migration-151117-en_1.pdf. Ook de Europese Rekenkamer onderzocht projecten in Niger en Libië (daar werden de meeste middelen toegewezen). Zij stelden vast dat de doelstellingen van het trustfonds en de criteria voor projectvoorstellen niet specifiek genoeg waren om maatregelen doelgericht te sturen, dat de impact van de maatregelen niet voldoende gemeten kon worden (monitoring), en dat de behoeften niet uitgebreid werden geanalyseerd. Ze stelden ook tekortkomingen en vertragingen vast bij de uitvoering (Europese Rekenkamer, Special report no 32/2018: *European Union Emergency Trust Fund for Africa: Flexible but lacking focus*, 5 december 2018, <https://www.eca.europa.eu/en/Pages/Docitem.aspx?did=48342>)

²⁸¹ European NGO confederation for relief and development (CONCORD), coherence for migration and security. And what about Development, policy paper 2015, https://concordeurope.org/wp-content/uploads/2015/04/SpotlightReport_Migration_2015.pdf.

²⁸² Marta Latek, European Parliamentary Research Service, *Growing impact of EU migration policy on development cooperation*, briefing 17 november 2017, [http://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=EPRS_BRI\(2017\)614577](http://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=EPRS_BRI(2017)614577).

²⁸³ European Parliament, *Opinion of the Committee on Development for the Committee on Budgetary Control on discharge in respect of the implementation of the budget of the eighth, ninth, tenth and eleventh European Development Funds for the financial year 2017*, 30 januari 2019, 2018/2177(DEC) <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+COMPARL+PE-631.880+03+DOC+PDF+VO//EN&language=EN> Achttien van de eenentwintig Europarlementsleden van de commissie stemden voor deze opinie.

²⁸⁴ Spiegel, *EU to Work with African Despot to Keep Refugees Out*, 13 mei 2016, <https://www.spiegel.de/international/world/eu-to-work-with-despot-in-sudan-to-keep-refugees-out-a-1092328.html>.

²⁸⁵ VPRO, *Europa financiert dwangarbeid in Eritrea*, 29 maart 2019, <https://www.nporadio1.nl/buitenland/15600-europa-financiert-dwangarbeid-in-eritrea> (geconsulteerd op 17 april 2019).

met name 92%. Ook de helft van de Somalische aanvragers krijgen een statuut van bescherming.²⁸⁶ De Europese Commissie klopt zich ook op de borst dat de samenwerking in het kader van het migratiepartnerschap met Ethiopië geleid heeft tot een daling van het aantal irreguliere aankomsten in het land van de Hoorn van Afrika, vooral van Eritreeërs en Somaliërs.²⁸⁷ Echter, vanwege de hoge erkenningscijfers kunnen we niet anders dan te besluiten dat dit beleid belangrijke implicaties heeft voor toegang tot internationale bescherming voor deze nationaliteiten.

5.2.2. De Sahelregio

Vanuit de zorg om de migratie vanuit Libië naar de EU in te perken, is er zo eveneens de zorg om de migratie via doorreislanden *naar* Libië in te perken, en dan wordt er gekeken naar de Sahelregio. Hierboven werd het evacuatieprogramma Libië/Niger al besproken (zie 5.1.2), maar de samenwerking met dit land reikt verder, en er zijn nog andere landen die nog zuidelijker gelegen zijn die in het vizier komen om de migratiestroom naar Libië en andere Noord-Afrikaanse landen in te perken. Daarnaast zijn veel landen van de Sahelregio ook vaak herkomstlanden van migranten.

De **migratiepartnerschappen** worden gesloten met strategisch gelegen derde landen van herkomst en doorreis, en worden afgestemd op de omstandigheden van elk land, afhankelijk of het een land van herkomst of doorreis betreft. Vier van de vijf landen die als prioritair worden beschouwd zijn landen in de Sahelregio: **Niger, Nigeria, Senegal en Mali**. Daarnaast vervoegt ook Ethiopië het rijtje van prioritaire landen.²⁸⁸ Uit het laatste voortgangsverslag van de Europese Commissie over de partnerschappen blijkt wederom dat er voornamelijk aandacht wordt besteed aan migratiebeheer in strikte zin: er wordt voornamelijk gemonitord hoeveel inspanningen er werden geleverd om irreguliere migratie naar het land te voorkomen, om mensensmokkel tegen te gaan, om vrijwillige terugkeer vanuit het land te faciliteren (voor wat betreft de doorreislanden), of om terugkeer naar het land te faciliteren (voor wat betreft de herkomstlanden). Voor al deze landen draagt het EU Trust fund voor Afrika daar aanzienlijk veel steun toe.²⁸⁹

Ook het Europese Parlement uitte haar bezorgdheid over de focus in de partnerschapsakkoorden op grensbeheer of vrijwillige terugkeer terwijl dit volgens het parlement slechts gedeeltelijke korte termijn antwoorden oplossingen vormen voor een extreem complexe situatie. Het Parlement bekritiseert dan ook de kwantitatieve benadering van het aantal teruggekeerden in het “partnership framework” en deze akkoorden, als voornaamste EU-doelstelling. Het Parlement betreurt daarnaast het gebrek aan transparantie van deze partnerschapsakkoorden en het feit dat deze door de Commissie en de lidstaten ontwikkeld werd zonder dat deze werden voorgesteld, gedebatteerd of ondersteund door de “verkozen vertegenwoordigers van de Europese burgers”. Het

²⁸⁶ Eurostat en CGVS. Het gemiddelde van de EU ligt op 85 %, in België op 92%. Voor Somaliërs is dat respectievelijk 51% en 48 %. Daarbij is het belangrijk te vernoemen dat dit cijfers van eerste beslissingen ten gronde zijn. In vele EU-lidstaten (niet in België) ligt de erkenningsgraad veel hoger na een beroepsprocedure.

²⁸⁷ Europese Commissie, *Fifth Progress Report on the Partnership Framework with third countries under the European Agenda on Migration*, COM(2017) 471 final, Brussel, 6 september 2017, p. 6.

²⁸⁸ *Ibid.*; Europese Commissie: *Communication on the establishment of a new Partnership Framework with third countries under the European Agenda on Migration*, op.cit. Daarnaast zijn er ook samenwerkingen met landen als Bangladesh, Pakistan, Afghanistan, Guinée, Ivoorkust, Gambia, Ghana, Egypte (“despite reinforced control at entry points, the influx of migrants and asylum seekers into Egypt continues”), Tunesië, Algerije (country of transit and country of origin, measures such as deployment of additional 3000 soldiers at its borders with Niger and Mali), Marokko, Jordanië, Libanon en natuurlijk ook Libië.

²⁸⁹ Europese Commissie, *EU Emergency Trust Fund for Africa*, https://ec.europa.eu/trustfundforafrica/content/trust-fund-financials_en, update 8 april 2019.

roept op tot het betrekken van het parlement bij de ontwikkeling van de akkoorden en het toezicht op de implementatie ervan.²⁹⁰

Uit de hogergenoemde 'Verklaring van Parijs' bleken naast Libië ook **Tsjaad en Niger** belangrijke bondgenoten van de Europese politieke leiders bij het inperken van migratie naar Libië.²⁹¹ Niger ontvangt de meeste middelen uit het **EU Trust Fund**, onderzoek van 11.11.11 in 2017 gaf aan dat 65 % van die middelen in Niger gaan naar projecten van migratiemanagement.²⁹² In Niger heeft Frontex ook een verbindingsofficier in Niamey tewerk gesteld.²⁹³ Een bijkomende 2 miljoen euro die België eind vorig jaar besliste te investeren in het EU Trust fund zal worden geïnvesteerd in het Sahelluik van het Trust Fund.²⁹⁴

In de Sahelregio spelen ook de civiele missies van EUCAP Sahel (EU capacity building missions) in het kader van **het gemeenschappelijk veiligheids-en defensiebeleid (GVDB) in Niger en Mali** een steeds belangrijker rol als het aankomt op migratie-en grensbeheer, met name optrekking van capaciteit inzake grensbeheer en de strijd tegen mensensmokkel. Zo worden vanuit een kantoor Agadez van EUCAP Sahel Niger onder andere vormingen voor de Nigerese autoriteiten georganiseerd, en worden er irreguliere migratiestromen in kaart gebracht. EUCAP Niger, Mali en Libië stemmen onderling ook regelmatig af.²⁹⁵ Ook hier gelden bezorgdheden rond de nexus veiligheidsbeleid-migratiebeleid, waar we in deze *Myriadoc* niet verder op kunnen ingaan.²⁹⁶

Terreinonderzoek Niger: kritisch rapport van de VN speciale rapporteur voor de mensenrechten van migranten

In oktober 2018 bracht de VN speciale rapporteur voor de mensenrechten van migranten een kritisch rapport uit na een bezoek naar Niger in Niamey en Agadez.²⁹⁷

²⁹⁰ Zie o.m. Resolutie Europees Parlement van 5 april 2017 "on addressing refugee and migrant movements: the role of EU External Action" (2015/2342(INI)), P8_TA(2017)0124, §48, 49 en 57. Beschikbaar op: http://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2017-0124_EN.pdf.

²⁹¹ Déclaration conjointe, Parijs, 28 augustus 2017, http://europa.eu/rapid/press-release_STATEMENT-17-2981_fr.htm. President Macron sprak over "hotspots" in die landen, maar het was onduidelijk wat er precies bedoeld werd (<https://euobserver.com/migration/138630>).

²⁹² 11.11.11., *Europees migratiebeleid in Sahel werkt niet*, 29 juni 2017, <https://www.11.be/wereldwijd/item/europees-migratiebeleid-in-sahel-werkt-niet>.

²⁹³ Europese Commissie, *Fifth Progress Report on the Partnership Framework with third countries under the European Agenda on Migration*, 2017, op.cit., p. 4 of 14.

²⁹⁴ 11.11.11., *België investeert extra 2 miljoen in EU Trust Fund for Africa*, 8 januari 2019, <https://www.11.be/component/zoo/item/belgie-investeert-extra-2-miljoen-in-eu-trust-fund-for-africa>

²⁹⁵ Europese Commissie, *Fifth Progress Report on the Partnership Framework with third countries under the European Agenda on Migration*, op.cit., p. 4 en 6.

²⁹⁶ Zie bijv. FMU Policy Brief, *Why securitizing the Sahel Will Not Stop Migration*, 10 januari 2018, <https://www.clingendael.org/publication/why-securitising-sahel-will-not-stop-migration>; ECRE, *Weekly Editorial: Reclaiming security from migration*, 23 maart 2018, <https://www.ecre.org/weekly-editorial-reclaiming-security-from-migration/>. In februari 2019 stelde de Europese Rekenkamer dat de programma's van de missies in Niger en Mali 'slechts beperkte en trage vooruitgang' boekten, dat er zonder veel succes aan duurzaamheid werd gewerkt, en dat er zwakke prestatie-indicatoren en geen goede monitoring was (Europese Rekenkamer, *Versterking van de capaciteit van de binnenlandse veiligheidstroepen in Niger en Mali - Slechts beperkte en trage vooruitgang. Speciaal verslag*, nr. 15, 2018, <https://publications.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/754ee12d-30dd-11e9-8d04-01aa75ed71a1/language-nl>).

²⁹⁷ End of mission statement of the UN Special Rapporteur on the human rights of migrants, Felipe González Morales, on his visit to Niger (1-8 October 2018), Niamey, 8 October 2018, op.cit.; Zie ook terreinbezoek 11.11.11., *Europees migratiebeleid in Sahel werkt niet*, op.cit., waarbij gelijkaardige vaststellingen gedaan worden. Dit onderzoek kwam ook tot de conclusie dat amper 3 van de 14 projecten als doelstelling de versterking van lokale weerbaarheid en het bestrijden van armoede hadden. 65% van de EUTF-middelen in Niger zouden gegaan zijn naar projecten van migratiemanagement.

De rapporteur is zeer kritisch over de rol van de EU en zijn lidstaten. Zo is het beleid in Niger sterk beïnvloed en gestuurd in eerste instantie door de EU en zijn lidstaten om migratie te beheren, zo stelt de rapporteur. Onder meer de steun voor de anti-smokkelwet doet vragen rijzen over het 'do no harm' principe. *"In recent years, the situation of migrants in the country has worsened as a result of migration policies and agreements adopted by Niger with other countries, especially the EU, which are resulting in violations of the human rights of migrants through their criminalization, harassment, arbitrary arrest and detention, and forced returns....The international community must be aware of this and increase its support to re-focus Niger's strategy on migration management, making it compliant with its international human rights obligations and strengthening relevant national institutions and capacities to create a well-functioning system of protection for asylum and other needs. In addition, an appropriate institutional framework for managing large movements of migrants is needed, instead of externalising migration management to third parties that escape any accountability."*

Het rapport beschrijft hoe migratie in Niger voor decennia een natuurlijk fenomeen is geweest, deel van de economische, sociale en culturele realiteit van het land. Niger is na 2011 een belangrijk doorreisland geworden naar het Noorden en in het bijzonder Libië, maar sinds 2014 is het ook steeds meer een doorreisland voor migranten die terugvluchten vanuit Libië en Algerije. Het rapport gaat eerst in op de gevolgen van **de zogenaamde 'antismokkelwet' van 2015** die onder druk van de EU werd aangenomen. Deze wet criminaliseert het faciliteren van irreguliere toegang, verblijf en vertrek van migranten, het voorzien of bezitten van valse documenten, en het transporteren van migranten zonder geldige reis-of identiteitsdocumenten. Bijzonder zorgwekkend voor de rapporteur is dat de wet ook detentie toelaat van migranten die het voorwerp uitmaakten van smokkel, zonder een verduidelijking van de gronden voor dergelijke detentie. De migratie naar het Noorden zou volgens IOM data inderdaad sterk zijn gedaald sinds de implementatie van de wet in 2016 (333.891 in 2016 naar 43.380 in 2018). Deze data houden evenwel geen rekening met veranderde routes die ontstonden na de controles. In de realiteit heeft de wet volgens de rapporteur geleid tot een *de facto* 'ban' van alle migratie en reizen richting het Noorden, hetgeen het recht op vrij verkeer van ECOWAS-burgers schendt. Daarnaast heeft het ertoe geleid dat migranten moeten onderduiken waardoor ze kwetsbaarder zijn geworden voor misbruik en mensenrechtenschendingen. De rapporteur beschrijft daarbij verontrustende getuigenissen, onder andere van slachtoffers van seksueel misbruik en uitbuiting. Bovendien komt de rapporteur tot de conclusie dat velen hun plannen om te migreren niet hadden opgegeven: voor hen heeft de wet migratie langer en duurder gemaakt, doordat het de migratie ondergronds heeft geduwd en doordat routes zijn gewijzigd via Tsjaad en Soedan, of via de Westelijke Mediterrane route. Daarnaast stelde hij ook belangrijke problemen bij de implementatie van de wet vast, zoals gebrek aan duidelijkheid over de wet, foutieve interpretatie en gebruik van de wet door politie en rechters, gebrek aan monitoring, enz. **Er zou geen onderscheid gemaakt worden tussen de slachtoffers enerzijds, en de smokkelaars anderzijds.** Vervolgens beschrijft het rapport de **systematische collectieve uitzettingen van migranten vanuit Algerije naar Niger, die elk jaar stijgen**, en dit zowel van Nigerese burgers als niet-Nigerese burgers. Bij de uitzetting wordt geen enkel individueel onderzoek gedaan. Niet-Nigerese burgers worden 15 km van de grens met Niger gedropt en moeten zonder enige bijstand een lange afstand door de woestijn lopen, waarna ze eens aangekomen enkel bijstand kunnen krijgen als ze zich inschrijven in het IOM transitcentrum voor een programma van vrijwillige terugkeer. Vervolgens gaat de rapporteur ook in op de **programma's van vrijwillige terugkeer van de IOM transit centra in Agadez en Niamey**, en stelt daarbij voornamelijk vragen bij het 'vrijwillig' karakter vanwege gebrek aan alternatieven, en het

gebrek aan individuele beoordeling (zie hoger).²⁹⁸ De rapporteur beschrijft tenslotte ook het **ernstig gebrek aan bescherming van niet begeleide minderjarige migranten en het ernstig gebrek aan toegang tot justitie**. Dit geldt ook voor de bevolking in Niger, maar migranten zijn vaak slachtoffer van arbitraire aanhoudingen en misbruik, aldus de rapporteur.

Los van dit rapport rijst er ook bezorgdheid over gedwongen terugkeer vanuit Niger naar Libië, nadat er in mei 2018 tenminste 132 Soedanezen in Agadez door de Nigerese autoriteiten gedeporteerd werden naar Libië, nadat zij weggevlucht waren vanuit Libië.²⁹⁹

5.2.3. Opvang in de regio van herkomst

In de externalisatie-logica is er nog een element waar men in de Belgische en Europese politiek graag grotere focus op wil leggen, met name op ‘opvang in de regio van herkomst’. Het wordt soms naar voren geschoven als de belangrijkste oplossing voor de migratie-crisis en er wordt ook geopperd dat dit ook voor de vluchtelingen beter is om minder taal- en cultuurbarrières te moeten overwinnen. De Europese commissie stelt in het voortgangsrapport van de Europese migratieagenda dat “Bescherming van vluchtelingen en migranten buiten de EU sinds 2015 één van de belangrijkste thema’s van het EU-beleid [is].”³⁰⁰ Ook de migratiepartnerschappen weerspiegelen deze prioriteit: “Op korte termijn moeten levens worden gered op de Middellandse zee, meer mensen moeten terugkeren naar hun land van herkomst, migranten en vluchtelingen moeten zo dicht mogelijk bij huis kunnen verblijven om te voorkomen dat zij gevaarlijke reizen ondernemen”.³⁰¹ Dit is ook het achterliggende idee van de Europese Commissie in het voorgestelde asielpakket: “*Protection in the region and resettlement from there to the EU should become the model for the future, and best serves the interests and safety of refugees.*”³⁰²

In het kader van deze analyse heeft Myria niet de mogelijkheid om op al de pertinente aspecten in te gaan die kunnen spelen bij voorstellen die dergelijke richting uitgaan. We stellen vandaag wel vast dat het concept van opvang in de regio naar voor wordt geschoven, zonder veel verdere analyse. We denken onder meer aan analyses over juridische garanties of ethische vragen waarmee dit concept kan botsen, de praktische haalbaarheid ervan, of een analyse over de socio-economische en politieke situatie in de regio.

²⁹⁸ Ook in de “End of mission statement”, op.cit.: “*the fact that the EU Trust fund provides financial support to IOM largely to sensitize and return migrants to their countries of origin, even when the voluntariness in many cases is questionable, compromises its rights-based approach to development cooperation*”.

²⁹⁹ The New Humanitarian, *Niger sends Sudanese refugees back to Libya*, 10 mei 2018 <https://www.thenewhumanitarian.org/news/2018/05/10/niger-sends-sudanese-refugees-back-libya>; ECRE, *Libya: evacuations to Niger resumed – returns from Niger begun*, 18 mei 2018, <https://www.ecre.org/libya-evacuations-to-niger-resumed-returns-from-niger-begun/>.

³⁰⁰ Europese Commissie, *Voortgangsverslag over de uitvoering van de Europese migratieagenda*, 6.3.2019, op.cit., p.16. Zie ook Politico, *Angela Merkel: EU’s Turkey deal a model for North African countries*, 23 augustus 2016. Bondskanselier Merkel: “*It is safer for them and there are good reasons for them to remain in Turkey, close to their homeland, where the cultural and language barriers are lower*” <https://www.politico.eu/article/angela-merkel-wants-refugee-migration-deals-with-northern-african-countries-migrants-migration-turkey/>; N-VA, Tienpuntenplan rond migratie en integratie, 30 maart 2019, zie <https://www.n-va.be/sites/default/files/migratie.pdf>; Open VLD, *De Block wil sterker Europees asielbeleid*, 28 maart 2019, <https://www2.openvld.be/de-block-wil-sterker-europees-asielbeleid/>; SP-A, standpunten Asiel&Migratie, <https://www.s-p-a.be/standpunten/asiel-migratie/>.

³⁰¹ Europese Commissie: *Communication on the establishment of a new Partnership Framework with third countries under the European Agenda on Migration*, op.cit., p. 2 en 6 (vrije vertaling).

³⁰² Europese Commissie, COM (2016) 270 final, Voorstel voor Dublin IV verordening, Explanatory memorandum, 4 mei 2016, p. 2 https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/proposal-implementation-package/docs/20160504/dublin_reform_proposal_en.pdf

Myria verwijst bovendien naar de stelling van UNHCR in hun bijdrage aan het begin van dit rapport, met name dat een focus op bescherming in de regio van herkomst nooit het volledige antwoord kan zijn. Aangezien ontwikkelingslanden nu al 84% van de vluchtelingen opvangen, stelt UNHCR zich de vraag welk signaal de EU geeft als zij niet bereid zijn om hun verantwoordelijkheid op te nemen voor de personen in nood van bescherming die het grondgebied hebben bereikt. Een focus op bescherming in de regio riskeert volgens UNHCR een ontmoedigend effect te hebben op de langdurige inspanningen van landen in de regio om bescherming te bieden: waarom zouden staten hun beschermingsmechanismen opbouwen, wanneer ze weten dat de Europese staten op hen wachten om dit te doen, enkel opdat ze asielzoekers kunnen terugsturen door middel van een uitgestrekt gebruik van het concept van derde veilig land?

6. Grotere inzet op legale migratiekanalen voor personen met nood aan bescherming

Vele politieke leiders van de EU en de lidstaten erkennen, tenminste in hun discours, de nood aan legale migratiekanalen voor personen met nood aan bescherming. Dit blijkt ook uit de standpunten van de EU rond migratie van de laatste jaren.

Hoewel iedereen 'claimt' het humanitair imperatief te beogen om doden op zee te voorkomen en migranten uit de handen van mensenhandelaars en mensensmokkelaars te houden, worden er evenwel zeer verschillende visies uitgedragen over de manier en de middelen die nodig zijn om dit doel te bereiken.

De bestrijding van mensensmokkel, de hogere grensbewaking en dus het inperken van de irreguliere migratie wordt regelmatig gezien *als een voorwaarde* voor het inzetten van legale migratiekanalen. Dit discours blijkt o.m. zeer sterk uit de EU-Turkijedeal (*supra*) en het voorgestelde EU-hervestigingskader (*infra*), of op nationaal niveau wanneer bijvoorbeeld de hervestigingen opgeschort werden van zodra de spontane asielaanvragen stegen³⁰³). Daarbij wordt er door sommigen voor een systeem gepleit waarbij er geen ruimte meer is voor spontane asielaanvragen. Met andere woorden, mechanismen van legale toegangswegen specifiek voor personen met nood aan bescherming, moeten volledig in de plaats komen van de spontane asielaanvragen.

Anderen zijn van mening dat, zolang er geen legale toegangswegen zijn, de routes van migranten en vluchtelingen enkel verlegd en gevaarlijker zullen worden. De creatie van bijkomende legale migratiekanalen is voor hen in omgekeerde zin, *een voorwaarde* om het "business model" van mensenhandelaars en mensensmokkelaars te doorbreken, door in te werken op de vraag, en dus zo irreguliere migratie te beperken. Men zal er met andere woorden niet in kunnen slagen om de grenzen af te sluiten en de strijd tegen mensenmokkel te winnen, zolang er geen aanzienlijk aantal legale toegangswegen zijn voor personen op de vlucht. Daarbij wordt vaak geopperd dat de legale toegangswegen voor personen met nood aan bescherming enkel een aanvulling kunnen vormen voor de spontane asielaanvragen, en daarbij niet in de plaats mogen treden. Een uitsluiting van spontane aanvragen zou in eerste instantie moeilijk verzoenbaar zijn met de Conventie van Genève en het EU asielacquis (Schengengrenscore en het EU-handvest). Aangezien op dit ogenblik 90% van

³⁰³ Zie bijv. VRT, *Staatssecretaris Francken zet hervestiging vluchtelingen tijdelijk on hold*, 25 oktober 2019, <https://www.vrt.be/vrtnws/nl/2018/10/25/staatssecretaris-francken-zet-hervestiging-vluchtelingen-tijdeli/>

de personen de internationale bescherming genieten, de Unie op irreguliere wijze bereikt heeft³⁰⁴, zou een systeem van legale toegangswegen in de realiteit nooit tegemoet kunnen komen aan deze aantallen.

Hieronder gaan we in op twee kanalen van legale toegang die specifiek gericht zijn op personen met nood aan bescherming: **hervestiging en humanitaire visa**. We gaan ook in op de stand van zaken van de ontwikkeling van een Europees raamwerk voor beide instrumenten, hervestiging en humanitaire visa. Andere legale migratiekanalen die ook open kunnen staan voor personen met nood aan bescherming, zoals de gezinshereniging, staan in toenemende mate onder druk.³⁰⁵ Daar gaan we hier niet verder op in.

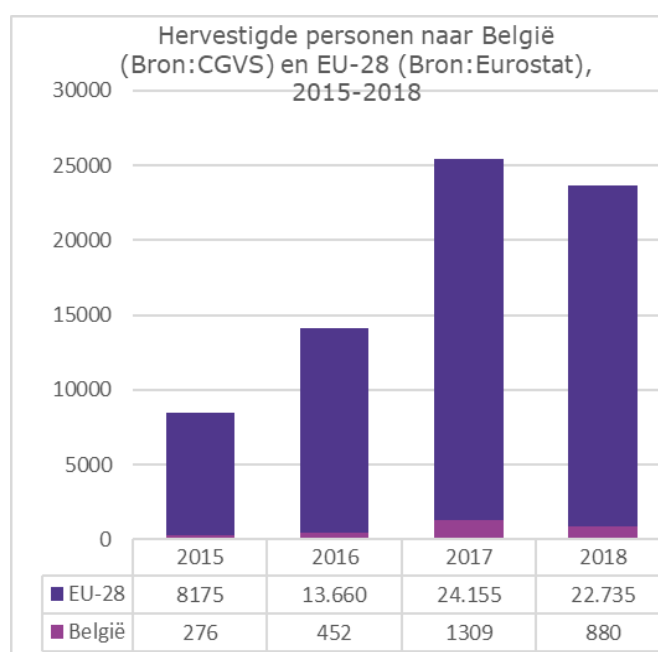
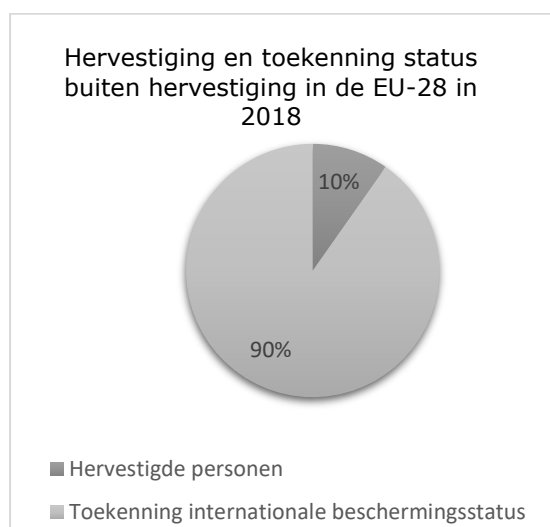
6.1. Hervestiging: toegenomen aantal hervestigingen naar Europa maar nog lange weg te gaan

6.1.1. Cijfers

Ook in absolute aantallen zat hervestiging de voorbije jaren Europees en Belgisch in de lift, en stond het prominenter op de (politieke) agenda. Sinds 2012 is er een Europees gemeenschappelijk programma voor hervestiging, en sinds 2013 bestaat hiervoor Europese financiering. België heeft sinds 2013 een structureel hervestingsprogramma.

Tussen 2015 en 2018 was er in België (x5) en Europa (x3) een spectaculaire stijging van het aantal hervestigingen. In 2018 zette de stijging zich niet verder en toont er zich een kleine knik naar beneden.

Wel kan worden opgemerkt dat, in het licht van de vele restrictieve maatregelen die de voorbije jaren werden genomen om de instroom via irreguliere kanalen 'in te dammen' (zie supra), de toename van ongeveer 8.000 in 2015 tot ongeveer 23.000 in 2018 beperkt is.



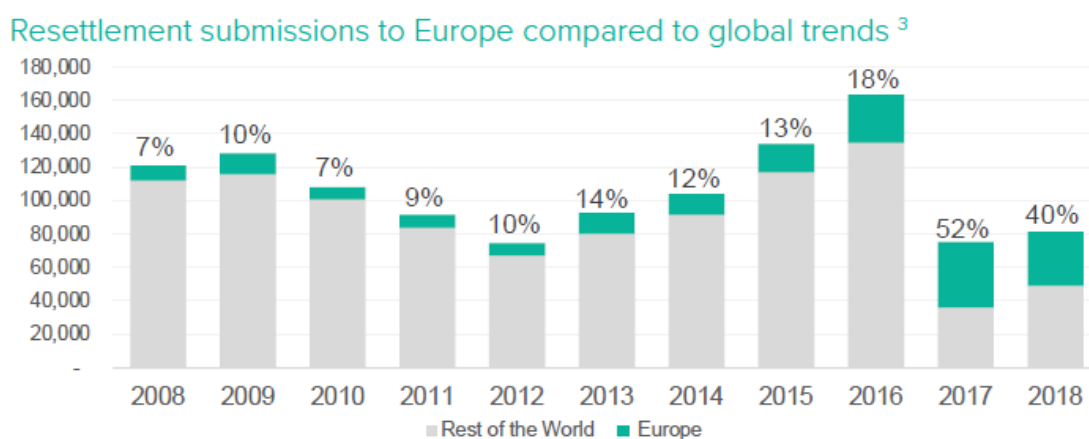
³⁰⁴ Europees Parlement, Humanitaire visa, Resolutie van het Europees Parlement van 11 december 2018 met aanbevelingen aan de Commissie betreffende humanitaire visa (2018/2271(INL)).

³⁰⁵ Zie Myria, *Migratie in cijfers en rechten 2018, Recht op gezinsleven in het gedrang*. Beschikbaar op: www.Myria.be

Op een globaal niveau blijven de aantallen hervestigingen laag in het licht van de noden. Daar toont zich immers een enorme en groter wordende kloof tussen het stijgend aantal vluchtelingen met hervestigingsnoden en het gedaalde aantal plaatsen dat hiervoor door overheden wereldwijd ter beschikking wordt gesteld. Volgens de UNHCR-projectie van hervestigingsnoden voor 2019³⁰⁶, zouden er dit jaar wereldwijd **1,4 miljoen mensen nood hebben aan hervestiging**, een stijging van 17% t.a.v. 2018. Tegen die hoge noden staan de ongeveer 80.000 aangeboden hervestigingsplaatsen voor 2018.

Als we kijken naar dat aantal aangeboden hervestigingsplaatsen (UNHCR-data), dat in zijn globaliteit dus bijzonder laag is ten aanzien van de noden, valt de scherpe daling in 2017 op (door de sterke daling van plaatsen in bepaalde landen, in het bijzonder de VS). Het aandeel van de Europese landen steeg van 7% in 2008 tot 18% in 2016, om nadien – voornamelijk door de scherpe totale daling – te stijgen tot 40% in 2018.³⁰⁷

Aantal aangeboden personen voor hervestiging door UNHCR aan Europa in vergelijking met de wereld (Figuur van UNHCR)



Hervestigingen naar België, 2015 - 2018

In 2018 zijn 880 vluchtelingen in België aangekomen in het kader van het hervestigingsprogramma: 802 Syriërs vanuit Libanon (344), Turkije (336) en Jordanië (123); 34 Congolezen vanuit Oeganda en 43 Eritreeërs en Somaliërs vanuit Niger.³⁰⁸ Net als vorige jaren waren Syriërs de belangrijkste begunstigden.

³⁰⁶ UNHCR, Projected Global resettlement Needs in 2019, 1 juni 2018. Beschikbaar op: https://www.unhcr.org/5b28a7df4?utm_source=NEWS&utm_medium=email&utm_content=The%20Refugee%20Brief%20-%20External%20Subscribers&utm_campaign=HQ_EN_therefugeebrief_external_180625

³⁰⁷ UNHCR, Europe Resettlement, Jan-Dec. 2018, Beschikbaar op: <https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/68310.pdf>

³⁰⁸ Bron: CGVS.

Tabel: Belgische hervestigingsengagementen en effectieve hervestigingen in 2015-2018 (Bron: CGVS)

JAAR	2015	2016	2017	2018 ³⁰⁹
Genomen engagement	550	550	1.150	1.150 2.000 voor de jaren 2018 en 2019 samen 850 voor 2019
EU-kader waarin het engagement werd genomen		EU-kader Raadsconclusies juli 2015	550 EU-kader Raadsconclusies juli 2015 + 600 in kader EU-Turkijedeal 1:1 en specifiek Raadsbesluit 2016/1754	EU-hervestigingsschema "50.000" inclusief 600 in kader EU-Turkijedeal 1:1
Aantal hervestigde personen	276	452	1.309	880
Nationaliteiten	Syrië (188) DR Congo (88)	Syrië (448) DR Congo (88)	Syrië (1191) DR Congo (118)	Syrië (804) DR Congo (34) Somalië (10) Eritrea (33)

Tabel: Aantal hervestigde personen (voor België CGVS-data), personen die internationale bescherming kregen (eerste en tweede aanleg) en aantal asielaanvragen in 2015-2018, per jaar.

Bron: Europese data van Eurostat, afgeronde data, berekeningen Myria.

	HERVESTIGDE PERSONEN		TOEKENNING INTERNATIONALE BESCHERMINGSSTATUS (HERVESTIGDEN NIET MEEGEREKEND)		EERSTE ASIELAANVRAGEN (ZONDER HERVESTIGING)	
	BELGIË	EU	BELGIË	EU	BELGIË	EU
2015	276	8.175	10.900	307.110	38.990	1.256.610
2016	452	13.660	15.400	653.845	14.250	1.206.045
2017	1309	24.155	12.895	454.635	14.035	654.610
2018	880	22.735	10.245	211.170	18.130	581.775

Van alle personen die een internationale beschermingsstatus toegekend kregen in de EU in 2018, ging het in 10% om hervestigingen. In België was het 8%. Het aantal asielaanvragen lag uiteraard nog een stuk hoger dan het aantal toegekende statussen.

In absolute cijfers voor 2018, zijn in de EU+ (met de geassocieerde landen) het Verenigd Koninkrijk, Frankrijk, Zweden, Duitsland en Noorwegen koplopers wat betreft aantal hervestigingen. Daarin valt op dat een land als Noorwegen, met veel minder inwoners dan België, bijna drie keer zoveel

³⁰⁹ Het Belgische hervestigingsprogramma werd vanaf oktober 2018 tijdelijk stopgezet door plaatsgebrek in de opvang. In april 2019 werd aangekondigd dat het programma werd hernomen en dat België zijn engagementen voor 2019 zou nakomen. Zie ook: <https://www.fedasil.be/nl/nieuws/hervestiging/hervatting-hervestiging>

personen hervestigde in 2018. Het verhaal wordt een stuk genuanceerder als we de aantallen spontane asielzoekers (eerste aanvraag) ernaast plaatsen en het aantal toegekende internationale statussen buiten hervestiging. Noorwegen blijkt bijzonder weinig spontane asielaanvragen te krijgen.

België staat op plaats 8 wat betreft hervestigingen in 2018 (880), maar gaf ook relatief veel statussen aan spontane asielzoekers (10.245). Op dat vlak springt België voor op enkele landen met meer hervestigingen, zoals Noorwegen, Nederland en Zwitserland.

Zweden, een land met iets minder inwoners als België, stond op plaats 3 voor aantal hervestigingen (4935) en gaf ook meer beschermingsstatussen aan spontane asielzoekers dan België in 2018.

Tabel: Aantal hervestigde personen in 2018, personen die internationale bescherming kregen in 2018 (eerste en tweede aanleg) en aantal asielaanvragen in 2018 voor de EU-28 en de EU en geassocieerde landen (IJsland, Liechtenstein, Noorwegen en Zwitserland voor de top 10 Europese hervestigingslanden Bron: Eurostat, afgeronde data, berekeningen Myria

	HERVESTIGDE PERSONEN	TOEKENNING INTERNATIONALE BESCHERMINGSSTATUS (HERVESTIGDEN NIET MEEGEREKEND)	EERSTE ASIELAANVRAGEN (ZONDER HERVESTIGING)
Verenigd Koninkrijk	5.805	15.510	37.290
Frankrijk	5.565	41.445	111.415
Zweden	4.935	12.835	18.075
Duitsland	3.200	66.400*	161.885
Noorwegen	2.480	1.520	2.530
Nederland	1.225	4.270	20.465
Zwitserland	1.080	7.510	13.456
België	880	10.245	18.130
Finland	605	3.360	2.945
Ierland	340	1.040	3.655
EU-28	22.805	211.170	581.775
Totaal	26.415	220.340	598.645

*Duitsland zonder data tweede aanleg

6.1.2. België neemt deel aan Europese (en internationale) hervestingsraamwerken

Er werden op EU niveau sinds 2015 twee EU-hervestigingsschema's afgesproken, grosso modo voor de periode 2016-2017, en voor de periode 2018-2019. Deze schema's kwamen tot stand op basis van vrijwillige *pledges* van lidstaten. Daarnaast werden ook Europees afspraken gemaakt op vlak van hervestiging in het kader van de EU-Turkijedeal (gedeeltelijke dubbeltellingen met eerder genoemd raamwerk) en gingen meerdere lidstaten in op de oproep van UNHCR om hervestigingen te doen vanuit Niger (en Libië) in het kader van een noodtransitmechanisme.

Hervestigingsschema van juli 2017 - raadsconclusies van juli 2015 om 22.000 mensen te hervestigen in 2015-2017

De Europese Commissie schoof in de zomer van 2015 de doelstelling van 20.000 hervestigingen naar voor op twee jaar tijd (tussen 8 juni 2015 en 8 december 2017), en schoof daarvoor een verdeelsleutel naar voren. Uiteindelijk werd op basis van vrijwillige *pledges* van EU-lidstaten en

geassocieerde landen overeengekomen over twee jaar tijd gezamenlijk 22.504 mensen te hervestigen.³¹⁰



België deed *pledges* voor 1.100 hervestigingen op twee jaar, 550 in 2016 en 550 in 2017.

50.000-hervestigingsschema: aanbeveling Europese Commissie om 50.000 hervestigingen te verwezenlijken voor de periode 2018-2019

Eind september 2017 bracht de Europese Commissie een aanbeveling uit om legale migratiekanalen naar de EU uit te breiden voor vluchtelingen.³¹¹ Met projecties van UNHCR over de globale hervestigingsnoden die het (toen) hadden over 1,2 miljoen mensen wereldwijd, verhoogde de Europese Commissie de Europese hervestigingsdoel naar minstens 50.000 hervestigingen voor de periode 2018-2019³¹². Dit is een substantiële verhoging, maar blijft relatief in vergelijking met de geprojecteerde (ongeveer 4% van de totale) noden. Twintig lidstaten deden *pledges* voor iets meer dan 50.000 plaatsen, met de intentie de helft daarvan te verwezenlijken voor oktober 2018. De Europese Commissie maakt een budget vrij van 500 miljoen euro.³¹³ Van de 50.000 hervestigingen die tegen oktober 2019 zouden moeten zijn uitgevoerd, hebben er begin maart 2019 iets meer dan 24.000 plaatsgevonden.³¹⁴



België deed *pledges* voor 2.000 hervestigingen tegen oktober 2019, waarvan 1.150 in 2018 en 850 in 2019.³¹⁵ In oktober 2018 werd het hervestigingsprogramma tijdelijk stilgelegd, maar in april 2019 werd dit terug hernomen met de ambitie het engagement van 2.000 hervestigingen na te komen.³¹⁶

1-op-1-schema (EU-Turkijedeal van maart 2016)

De EU-Turkijedeal van maart 2016 had het zogenaamde 1-op-1-schema ingevoerd, waarvoor de EU voor elke naar Turkije teruggestuurde Syriër (toegekomen op de Griekse eilanden na 20 maart 2016) een andere Syriër uit Turkije naar de EU zou worden hervestigd.³¹⁷ Uit het akkoord valt op te maken dat het zou gaan om maximum 72.000 hervestigingen, en de plaatsen worden onder meer gehaald

³¹⁰ Raad van de Europese Unie, *Conclusions of the Representatives of the Governments of the Member States meeting within the Council on resettling through multilateral and national schemes 20 000 persons in clear need of international protection*, 11130/15, 22 juli 2015. Informatie over de uitvoering is beschikbaar op: https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/20180314_annex-5-progress-report-european-agenda-migration_en.pdf. Waar de Raad in juli 2015 nog de intentie had om hiermee hervestiging mogelijk te maken uit alle prioritair hervestigingsregio's waaronder Noord-Afrika, het Midden-Oosten en de Hoorn van Afrika, werd dit in de praktijk voornamelijk gebruikt voor Syriërs uit Turkije, Jordanië en Libanon.

³¹¹ Europese Commissie, *Enhancing legal pathways for persons in need of international protection*, C(2017) 6504, 27 september 2017.

³¹² De oorspronkelijke deadline van eind oktober 2019 werd intussen verlengd tot eind 2019.

³¹³ Hieruit konden lidstaten 10.000 euro per hervestigd persoon uit prioriteitsregio's kon ontvangen. De geografische prioriteiten voor hervestiging onder dit schema zijn verder inspanningen uit Turkije, alsook Jordanië en Libanon. De Europese Commissie drukte ook op de nood om hervestiging te doen vanuit Afrikaanse landen langs de centrale Middellandsezeeroute (Libië, Egypte, Niger, Tsjad, Soedan en Ethiopië).

³¹⁴ Europese Commissie, *Progress report on the Implementation of the European Agenda on Migration*, 6 maart 2019, COM (2019) 126 final.

³¹⁵ UNHCR, *UNHCR Resettlement Handbook*, Chapter on Belgium, mei 2018, p. 2.

³¹⁶ Fedasil, *Hervatting hervestiging*, 19.04.2019. <https://www.fedasil.be/nl/nieuws/hervestiging/hervatting-hervestiging>

³¹⁷ In de praktijk komen ook soms staatlozen of personen met een andere nationaliteit afkomstig uit Syrië in aanmerking
Bron: CGVS.

uit eerdere afspraken. Het zou gedeeltelijk komen uit het hierboven genoemde hervestigingsschema van juli 2015, en het latere '50.000'-schema.

Daarnaast werd in september 2016 een Raadsbesluit³¹⁸ aangenomen voor heroriëntatie van nooit toegewezen relocatieplaatsen³¹⁹, waardoor EU-lidstaten die plaatsen nu ook vrijwillig konden inzetten voor legale toelating van Syrische vluchtelingen uit Turkije. Dit kon dan gaan om hervestiging, inclusief het 1-op-1-schema, maar ook andere admmissie-vormen zoals humanitaire admmissie, gezinshereniging, studie en werk.³²⁰

Drie jaar na het tot stand komen van het akkoord, in maart 2019 zouden in totaal 20.292 Syrische vluchtelingen uit Turkije zijn hervestigd onder de EU-Turkijedeal.³²¹



Voor 2017 deed België *pledges* voor 600 bijkomende hervestigingen van Syriërs uit Turkije onder het 1-op-1-schema, en meer specifiek onder Raadsbesluit 2016/1754. Voor 2018 werden binnen het hervestigingsquotum opnieuw 600 plaatsen voorzien in dit verband, en 444 voor 2019.

De effectieve hervestigingen naar België in het kader van het 1-op-1-schema betreffen 102 personen uit Turkije in 2016, 721 in 2017 en 336 in 2018.³²²

Daarnaast gaf België in het kader van het Raadsbesluit 2016/1754 andere vormen van 'legale toelating' van Syriërs uit Turkije onder de EU-Turkijedeal aan, maar dit ging niet noodzakelijk om extra visa die werden afgeleverd, maar werd ingevuld door het tellen van afgeleverde visa om studie, gezins- of humanitaire redenen van Syriërs uit Turkije.³²³

Noodtransitmechanisme Libië-Niger. UNHCR zette in 2017 een noodevacuatie op touw van de meest kwetsbare personen van Libië naar Niger, met het oog op hun verdere hervestiging. De EU ondersteunde het initiatief financieel en verschillende EU-lidstaten deden *pledges* om vluchtelingen te hervestigen. Voor meer gedetailleerde cijfers, zie supra.



In 2018 kwamen 43 personen via het noodtransitmechanisme van Niger naar België. Het ging om 33 Eritreeërs en 10 Somaliërs.³²⁴

³¹⁸ Besluit (EU) 2016/1754 van de raad van 29 september 2016 tot wijziging van Besluit (EU) 2015/1601 tot vaststelling van voorlopige maatregelen op het gebied van internationale bescherming ten gunste van Italië en Griekenland.

³¹⁹ In de oorspronkelijke relocatiebesluiten was voor 54.000 (van de oorspronkelijk 160.000) plaatsen nog niet voorzien wie de begunstigde EU-lidstaat zou zijn. Men had Hongarije in gedachte, maar Hongarije wilde dit niet. zie Myria, *Migratie in cijfers en rechten 2016*, p. 34.

³²⁰ Europese Commissie, *Fifth Report on the Progress made in the implementation of the EU-Turkey Statement*, COM (2017) 204 final, p. 9.

³²¹ Europese Commissie, *EU-Turkey Declaration, three years on*, 18 March 2019. Beschikbaar op: https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/20190318_eu-turkey-three-years-on_en.pdf.

³²² Bron: CGVS.

³²³ België besliste om zijn aandeel (1968 plaatsen) van de niet-toegewezen relocatie-plaatsen in uitvoering van het EU-Turkije akkoord in te vullen door:

- De genoemde 600 extra hervestigingen in 2017 van Syriërs uit Turkije
- Ongeveer 1300 plaatsen voor andere vormen van legale toelating, maar dit ging niet om extra visa die werden afgeleverd, maar werd ingevuld door het tellen van afgeleverde visa om studie, gezins- of humanitaire redenen van Syriërs uit Turkije.

Bron: DVZ en CGVS via Myria, *contactvergadering asiel*, september 2017, punt 41, en 69-70.

³²⁴ Bron : CGVS.

6.1.3. Voorstel van EU-hervestigingsraamwerk

In het kader van de onderhandelingen over een volgende fase van het Gemeenschappelijk Europees Asielstelsel wordt ook over een wetgevend voorstel (van juli 2016) onderhandeld voor een **EU Hervestigingsraamwerk**³²⁵. Dit zou het eerste wetgevende instrument over hervestiging zijn. De bedoeling van het voorstel is dat een permanent raamwerk de ad-hoc-schema's zou vervangen. Het voorstel specificeert geen quota's of aantallen – het raamwerk zou worden geïmplementeerd op basis van een jaarlijks vast te leggen EU-plan (waarin de lidstaten beslissen hoeveel personen ze willen hervestigen). Er zouden gestandaardiseerde procedures voor hervestiging komen doorheen de EU, gemeenschappelijke regels over admmissie en over het type status dat wordt toegekend. Volgens het voorstel zouden ook intern ontheemden in aanmerking kunnen komen voor hervestiging.

Bepaalde eerder besproken elementen zoals de doelstelling om irreguliere migratie naar de EU in te dammen komt ook in dit voorstel tot uiting en wordt gekoppeld aan hervestiging. Zo voorziet het Commissievoorstel dat er bij de keuze van de regio's en derde landen waaruit hervestiging zal plaatsvinden, onder meer rekening zal worden gehouden met de effectieve medewerking van derde landen met de EU op vlak van migratie en asiel: de inspanningen om irreguliere migratie naar de EU te verminderen, samenwerking over terugkeer en readmissie, en de opbouw van capaciteit voor opvang en bescherming. Het voorstel bevat ook uitsluitingsgronden voor derdelanders die irregulier de EU binnenkwamen of dit probeerden of er irregulier verbleven gedurende vijf jaar voor de hervestiging.

Het Europees Parlement nam in oktober 2017 zijn positie aan, een maand later volgde de Raad. Belangrijk punt van discussie in de triloog-onderhandelingen betrof de kwestie of hervestiging moet worden behouden als een humanitair instrument of moet worden ingezet als een instrument voor migratiemanagement. De Raad sloot zich aan bij het Commissievoorstel. Voor het Europees Parlement daarentegen mag hervestiging niet gebruikt worden voor andere doelstellingen van buitenlands beleid en mag het niet afhankelijk zijn van de samenwerking van de derde landen in andere migratiemateries. Voor het Europees Parlement moet hervestiging een instrument zijn voor langdurige bescherming en voor het delen van verantwoordelijkheid. Het stelt dat de EU minstens 20% van de kwetsbare personen met hervestigingsnoden (van de UNHCR projecties) moet hervestigen. In 2017 ging dit om ongeveer 250.000 personen.³²⁶

6.2. Humanitaire visa

Myria geeft hier in deze *Myriadoc* geen overzicht of vergelijkende studie van de verschillende bestaande initiatieven van humanitaire toegang of humanitaire visa, aangezien deze praktijk sterk verschilt van lidstaat tot lidstaat, elke lidstaat een verschillende lading aan deze term geeft, en er hierover dus geen duidelijke en vergelijkbare cijfers over beschikbaar zijn. We bekijken wel kort de ontwikkelingen op Europees niveau.

³²⁵ Europese Commissie, Proposal for a regulation of the European Parliament and the Council establishing a Union Resettlement Framework and amending Regulation (EU), COM(2016) 468 final, 13 juli 2016. Beschikbaar op: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52016PC0468&from=EN>

³²⁶ EPRS, Europees Parlement, Briefing: *EU Legislation in Progress. Resettlement of refugees: EU Framework*. 13 December 2017, Beschikbaar op: [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2016/589859/EPRS_BRI\(2016\)589859_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2016/589859/EPRS_BRI(2016)589859_EN.pdf)



Na de commotie die ontstaan is rond het humanitair visum beleid van voormalig staatssecretaris Theo Francken na de Pano-afl levering van 15 januari 2019 van de VRT, werd Myria uitgenodigd op de hoorzitting van 29 januari 2019 voor de Kamercommissie Binnenlandse Zaken, Algemene Zaken en Openbaar ambt, om haar analyse over humanitaire visa uiteen te zetten. In de bijhorende nota wordt de Belgische praktijk van humanitaire visa geanalyseerd (recente cijfers, de verschillende types humanitaire visa, kritische bedenkingen en aanbevelingen).³²⁷

6.2.1. Weinig animo voor een wettelijk kader op Europees niveau voor humanitaire visa

Naast het eenvormige visum voorziet de Visumcode ook in de mogelijkheid tot afgifte van een visum met territoriaal beperkte geldigheid dat bij wijze van uitzondering wordt afgegeven in het geval *“de betrokken Lidstaat het op humanitaire gronden, vanwege het nationale belang of gelet op internationale verplichtingen noodzakelijk acht: (...) af te wijken van het beginsel dat dient te worden voldaan aan de inreisvoorwaarden als omschreven in artikel 5 (...) van de Schengengrenscore”*.³²⁸ Echter, het Hof van Justitie heeft in de hierboven genoemde zaak besloten dat de lidstaten niet verplicht kunnen worden om een humanitair visum toe te kennen krachtens dit artikel en het EU-recht, maar dat ze wel vrij blijven om dit te doen op basis van hun nationaal recht. Aangezien het onbetwist was dat het Syrische gezin de bedoeling had om asiel aan te vragen en dus een verblijfsvergunning aan te vragen met een geldigheidsduur van meer dan 90 dagen, vallen de visumaanvragen volgens het Hof niet binnen de werkingssfeer van de Visumcode (kort verblijf), ook al zijn zij formeel gezien op grond van [artikel 25] van de Visumcode ingediend.³²⁹ Het Hof preciseert daarbij dat de Uniewetgever nog geen handeling heeft vastgesteld inzake humanitaire visa lang verblijf voor derdelanders en dat de situatie naar de huidige stand van het Unierecht dus enkel onder het nationale recht valt.³³⁰

Het Europese parlement wil de juridische leemte in het Unierecht al langer oplossen, maar zij heeft geen recht om wetsvoorstellen in te dienen, de Europese Commissie heeft als enige dit initiatiefrecht. Al voor deze uitspraak was er sterke polarisatie tussen enerzijds het Europees Parlement dat het regime van humanitaire visa wilde verduidelijken op basis van de bestaande bepalingen in de Visumcode³³¹, en anderzijds de Europese Commissie en Raad die daartegen gekant zijn. Na de uitspraak van het Hof zit het idee in een volledige impasse.

³²⁷ Myria, Nota van Myria voor de Kamercommissie Binnenlandse Zaken, Algemene Zaken en Openbaar Ambt, Humanitaire visa: naar een omkaderd en transparant beleid, Hoorzitting 29 januari 2019, <https://www.myria.be/files/Myria-Nota-voor-de-Kamercommissie-290119.pdf>.

³²⁸ Artikel 25, eerste lid, a), i) Visumcode. Een visum met beperkt territoriale geldigheid is dan enkel geldig voor het grondgebied van de lidstaat die het visum toekende.

³²⁹ HvJ (GK) 7 maart 2017, C-638/16 PPU, *X en X t. Belgische Staat*, §§ 42-43. Volgens sommigen bracht het HvJ niet in rekening dat artikel 25 juist een uitzondering betreft op de bepalingen van de Visumcode die in een visum van korte duur voorzien. Enkele van deze auteurs, alsook de advocaat-generaal, stellen dat de *motieven* van de aanvraag niet relevant zijn voor de vraag of de Visumcode van toepassing is. De motieven zijn volgens hen enkel van belang bij de beslissing tot onontvankelijkheid of weigering van het visum onder de Visumcode.

³³⁰ *Ibid.*, §44-45

³³¹ Europees Parlement, *Visa Code report on the proposal for a regulation of the European Parliament and of the Council on the Union Code on Visas*; (COM(2014)0164): Amendement nr. 95 voorziet in de mogelijkheid voor personen in nood van internationale bescherming om een humanitaire visumaanvraag in te dienen bij de ambassade; zie ook Europees Parlement (Policy Department for citizen's rights and constitutional affairs), *Towards an EU humanitarian visa scheme?*, June 2016; Europees Parlement *Resolution on the situation in the Mediterranean and the need for a holistic EU approach to migration*, 12 april 2016, <http://www.europarl.europa.eu/>.

Op 11 december 2018 droeg het Europees Parlement de Commissie op om ten laatste tegen 31 maart 2019 met een voorstel te komen voor een kader en procedure voor de afgifte van Europese humanitaire visa. Niet meer in de visumcode, maar in het kader van een aparte Verordening. Het Europees Parlement ijvert voor een humanitair visum dat de aanvrager toegang geeft tot het Europese grondgebied – specifiek tot de lidstaat in kwestie die het visum uitreikt - met als enig doel het indienen van een aanvraag voor internationale bescherming.³³² Op 1 april 2019 antwoordde de Europese Commissie dat het voorstel tot Verordening dat een Uniekader voor hervestiging vaststelt aan hetzelfde doel beantwoordt als de ontwikkeling van een Europees humanitair visum. De Commissie stelt dan ook dat bij de evaluatie van de toepassing van het EU-hervestigingsraamwerk, er bijzondere aandacht zal besteed worden aan de vraag of bijkomende maatregelen nodig zijn voor toegang tot het EU-grondgebied voor personen met nood aan bescherming, en welke deze vorm deze dan moeten aannemen.³³³

6.2.2. Na het Hof van Justitie is het nu de beurt aan het EHRM om zich te buigen over de humanitaire visumkwestie

Op 29 april 2019 heeft het Europees Hof voor de Rechten van de Mens in Straatsburg zich gebogen over een belangrijke Belgische humanitaire visumzaak. De uitspraak wordt pas later dit jaar verwacht.

Het betreft het vervolg op twee humanitaire visumzaken die in 2016 veel commotie en media-aandacht met zich meebrachten. Twee Syrische families uit Aleppo vroegen in 2016 een humanitair (schengen)visum voor kort verblijf aan bij de Belgische ambassade in Libanon, om naar België te komen en hier een asielaanvraag te kunnen indienen. Voormalig staatssecretaris Francken heeft steeds geweigerd hen een visum af te leveren, ook nadat de rechter daar in de eerste zaak toe verplichtte, onder oplegging van een dwangsom. Voor een analyse van de verschillende arresten van de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen en de vonnissen van het Hof van Beroep in deze eerste zaak verwijzen we naar de Myriadoc “humanitaire visa” van 2017.³³⁴ Het is deze zaak die nu voor het EHRM werd gebracht. Elf lidstaten zouden tussenkomen ter ondersteuning van de Belgische staat. De Grote kamer van het hof zal eerst moeten beslissen over de vraag of België de bepalingen van het EVRM moest eerbiedigen, nu dat de aanvragers zich niet op het Belgisch grondgebied bevonden (artikel 1 EVRM). Als wel, zal de vraag volgen of België, door de weigering van het visum, het absoluut verbod op onmenselijke behandelingen zoals vervat in artikel 3 EVRM, heeft geschonden. Het betreft met andere woorden de vraag of artikel 3 EVRM een positieve verplichting in hoofde van de verdragsstaat kan meebrengen om een visum toe te kennen. Valt een reëel risico om blootgesteld te worden aan door artikel 3 verboden behandelingen in dergelijke situatie toe te rekenen aan de Belgische Staat? Daarnaast zal ook de vraag beslecht worden of het recht op eerlijk

³³² Resolutie van het Europees Parlement van 11 december 2018 met aanbevelingen aan de Commissie betreffende humanitaire visa (2018/2271(INL)) <http://europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+TA+P8-TA-2018-0494+0+DOC+PDF+V0//NL>. Dit wetgevend initiatief kreeg de steun van 429 parlementsleden, met 194 stemmen tegen en 41 onthoudingen. (<http://www.europarl.europa.eu/news/en/press-room/20181205IPR20933/humanitarian-visas-to-avoid-deaths-and-improve-management-of-refugee-flows>).

³³³ Daarnaast bleek het voor de Europese Commissie politiek niet haalbaar om een subjectief recht te creëren om toegang te vragen en te krijgen. De Commissie was ook van opinie dat het gemeenschappelijk Europees asielsysteem van toepassing is voor asielaanvragen ingediend op het territorium van de lidstaten, en niet daarbuiten bij de diplomatieke post, Beschikbaar op: Commission response to text adopted in plenary, 1 april 2019, [SP\(2019\)149_01/04/2019 https://oeil.secure.europarl.europa.eu/oeil/popups/ficheprocedure.do?lang=&reference=2017/2270%28INL%29#technical-information](https://oeil.secure.europarl.europa.eu/oeil/popups/ficheprocedure.do?lang=&reference=2017/2270%28INL%29#technical-information)

³³⁴ Myria, Myriadoc 4, humanitaire visa, op.cit., p. 60-61.


proces en daadwerkelijk rechtsmiddel zoals vervat in artikel 6 en 13 EVRM geschonden werd, doordat België geen gevolg gaf aan de rechterlijke beslissingen die hem ertoe verplichtte om het visum af te leveren.

De zaak van de andere Syrische familie had in 2016 al geleid tot een prejudiciële vraag aan het Europees Hof van Justitie.³³⁵ Over dit arrest ging het hierboven al. In een notendop: het Hof van Justitie besloot dat het EU-recht (volgens de huidige stand ervan), en dus de waarborgen van het Handvest, waaronder het recht op asiel, niet van toepassing was op de visumaanvraag. Hierdoor kwam er geen antwoord op de vraag ten gronde, met name of de lidstaten verplicht kunnen worden om een visum af te geven als de weigering ervan zou leiden tot een risico op onmenselijke of mensenonterende behandelingen.³³⁶ Met de zaak voor het EHRM komt daar dus nu mogelijk verandering in.

³³⁵ Voor een grondige analyse van de uitspraak van het Hof in maart 2017 verwijzen we naar de Myriadoc 4 humanitaire visa, *op.cit.* p. 62-63.

³³⁶ HvJ (GK) 7 maart 2017, C-638/16 PPU, *X en X t. Belgische Staat*

Toegang tot internationale bescherming aan de Belgische grens en de tijdelijke invoering van quota op Belgisch grondgebied

 Tot slot van deze *Myriadoc* gaan we dieper in op de vraag of er voldoende garanties worden geboden om de toegang tot de asielpcedure aan de Belgische grens te waarborgen. We staan echter eerst nog even stil op de quota die vorig jaar kortstondig werden ingevoerd om de asielaanvragen per dag te limiteren, een praktijk die de Raad van State veroordeeld heeft. Andere elementen die de toegang tot de asielpcedure kunnen afremmen worden in deze studie niet geanalyseerd. We denken onder meer aan de Belgische ontradingscampagnes, de strikte toepassing van de Dublin III-verordening, de ontoereikende informatieverlening ten aanzien van de zogenaamde 'transitmigranten'³³⁷, of de huidige lange wachtermijnen voor het eerste interview bij DVZ na het indienen van een asielaanvraag, in het bijzonder na Dublin-onderzoek.³³⁸

1. Asielquota bij DVZ: praktijk die de grondrechten schendt

Na de sterke stijging van het aantal aanvragen heeft DVZ de asielaanvragen vanaf 22 november 2018 beperkt tot 50 à 60 per dag. Deze maatregel was ingevoerd op mondelinge instructie van de staatssecretaris voor Asiel en Migratie, die de maatregel op 29 november via de sociale media en vervolgens ook in het parlement had bevestigd. Kwetsbare personen zoals gezinnen met kinderen, NBMV, zieke personen of personen met een handicap kregen voorrang. Heel wat asielzoekers die zich voor het eerst bij DVZ aanboden, kregen geen enkel document. Hen werd enkel gevraagd op een andere dag terug te komen. Een aantal heeft zich verschillende dagen na elkaar aangeboden, zonder een aanvraag te kunnen indienen. Die personen kregen dus geen toegang tot opvang van Fedasil en kwamen zo op straat terecht.

Al in 2015 en 2016 had DVZ het dagelijks aantal asielaanvragen beperkt. Myria had toen vastgesteld dat er voor deze praktijk geen enkele rechtsgrond bestond. En bovendien zijn er noch in 2015, noch in 2018, behoorlijk genomen (koninklijk of ministerieel besluit, gepubliceerde omzendbrief ...) quotabeslissingen getroffen. En deze quota zijn ook niet formeel door de Regering of het parlement goedgekeurd.

Deze nalatigheid heeft niet belet dat de Raad van State deze maatregel op 20 december 2018 heeft opgeschort omdat heel wat asielzoekers op die manier hun rechten ontnomen werd. De Raad van State herinnert eraan dat het recht om asiel aan te vragen, een grondrecht is en wijst erop dat volgens artikel 7 van de procedurerichtlijn, de lidstaten ervoor moeten zorgen dat elke meerderjarige of minderjarige "het recht heeft een eigen verzoek om internationale bescherming te doen". De Raad voegt er nog aan toe dat de wet zelf, de vreemdelingen die België illegaal zijn

³³⁷ Zie voor meer informatie bijvoorbeeld Burgerplatform voor Steun aan de Vluchtelingen, Caritas International, CIRÉ, NANSEN vzw en Vluchtelingenwerk Vlaanderen, Migranten op doortocht in België, Aanbevelingen voor een meer menselijke aanpak, Brussel, januari 2019, https://www.vluchtelingenwerk.be/sites/default/files/jan2019_migranten_op_doortocht_in_belgie_0.pdf; Orbit vzw, Federale Dienst Vreemdelingenzaken communiceert op zelfde niveau als 'foute N-VA campagne', http://www.orbitvzw.be/wp-content/uploads/2018/12/ORBITPersbericht06122018communicatieDVZ_defvoorzendingssite.pdf, Brussel, 6 december 2018.

³³⁸ Zie bijv. Myria, Verslag contactvergadering 22 mei 2019, https://www.myria.be/files/20190522_Verslag_contactvergadering.pdf. Het ging in mei 2019 vaak over 3 maanden voor de gewone aanvragen en tot 4 maanden voor asielzoekers waar België als verantwoordelijke lidstaat is aangeduid (na Dublin onderzoek). Er wordt daarbij zeer vaak achtereenvolgens telkens een nieuwe terugkeerdatum opgegeven. Zie ook: <https://www.lachambre.be/doc/CCRI/pdf/54/ic1062.pdf>.

binnengekomen, verplicht hun aanvraag binnen de 8 werkdagen in te dienen. Volgens de verdediging van de Belgische Staat was het recht op een daadwerkelijk rechtsmiddel niet geschonden: het ging niet om een regelrechte weigering om een aanvraag in te dienen, maar om uitstel om dienstredenen. De Raad van State verwerpt dit argument ondubbelzinnig: het bepalen van zo'n quotum "heeft als gevolg dat de effectieve toegang tot de asielprocedure overdreven moeilijk wordt gemaakt" voor vreemdelingen die een aanvraag wensen in te dienen. Dit volstaat om te stellen, op het eerste zicht in het kader van een versnelde opschortingsprocedure, dat dit grondrecht niet is nageleefd.

2. Effectieve toegang tot de asielprocedure aan de Belgische grens: welke waarborgen voor personen die bescherming nodig hebben?

Zoals hierboven duidelijk werd, is de wisselwerking tussen de toegang tot internationale bescherming enerzijds en grenscontroles anderzijds een complex gegeven. Ze kunnen met elkaar botsen.

Zoals hoger aangehaald, moeten de EU-lidstaten personen de toegang tot het grondgebied weigeren als de voorwaarden zoals gesteld in het EU-recht, zoals de Schengengrenscore³³⁹, niet vervuld zijn. Tegelijkertijd moeten de lidstaten eenieder die daarom verzoekt, toegang tot de internationale beschermingsprocedure geven, zoals bepaald door het Europees Handvest van de grondrechten en de internationale verdragen.

Er moet dus over gewaakt worden dat de uitvoering van de grenscontroles op die manier wordt georganiseerd dat de twee doelstellingen met elkaar in overeenstemming gebracht worden.

Hoewel er geen "push backs"³⁴⁰ gedocumenteerd werden aan de Belgische grenzen, zijn er toch indicaties van het bestaan van belemmeringen voor de toegang tot internationale bescherming aan de Belgische grens.

Na een cijferoverzicht gaat Myria dieper in op de procedure internationale bescherming aan de grens, zoals toegelicht door de politie van Zaventem³⁴¹, waarbij we een aantal vragen stellen in het licht van de grondrechten. De procedure in de gesloten centra komt hier niet aan bod.³⁴² Dit deel van de *Myriadoc* is tot stand gekomen in samenwerking met NANSEN³⁴³.

³³⁹ Zie met name 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 (Schengengrenscore) (gecodeerde tekst), laatste geconsolideerde versie van 7 april 2017, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?qid=1550670638691&uri=CELEX:02016R0399-20170407>.

³⁴⁰ Hier gedefinieerd als de praktijk van het terugsturen van personen naar een derde land zonder hen de mogelijkheid te bieden om, voorafgaand aan de terugkeer, internationale bescherming aan te vragen.

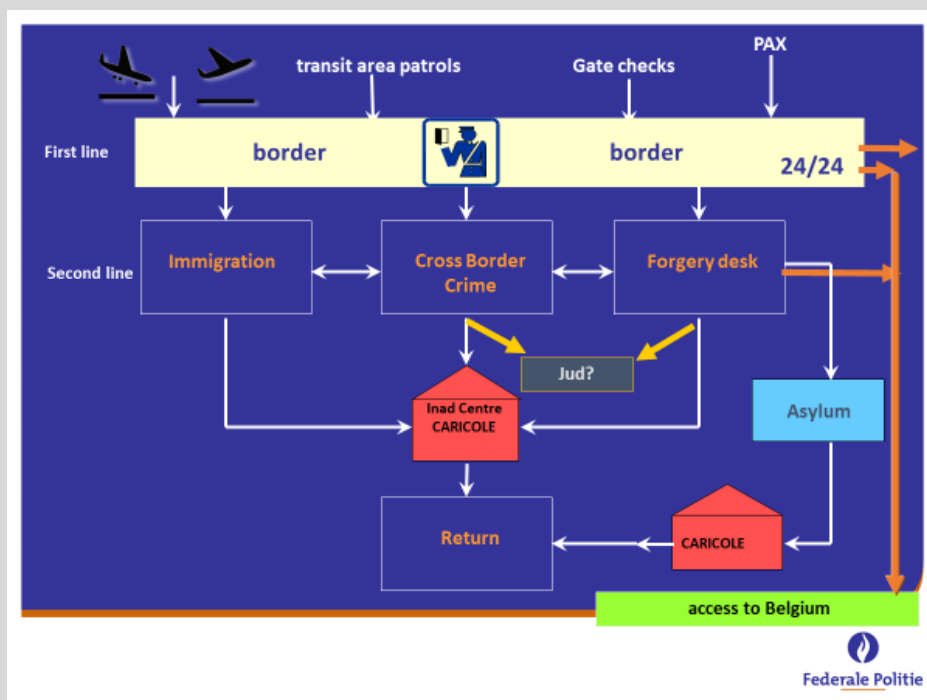
³⁴¹ De informatie over de procedure aan de grens is verzameld bij de federale politie Zaventem, LPA BRU NAT, tijdens een interview dat is afgenomen op 27 februari 2019. De federale politie van Gosselies, LPA Gosselies, bevestigde ons ook dat de procedure bij hen dezelfde was, met enkele verschillen in de taakverdeling tussen de verschillende diensten.

³⁴² De wet kwalificeert detentieplaatsen aan de grens als extraterritoriaal zoals blijkt uit artikel 74/5, §1 van de vreemdelingenwet. Als gevolg hiervan wordt de vreemdeling geacht nog geen toegang tot het grondgebied te hebben gehad, wat belangrijke gevolgen heeft, met name voor zijn detentieregime. De persoon die aan de grens een asielaanvraag indient, zal dus geen toegang krijgen tot het grondgebied en zal wachten op ofwel een terugdrijving (als zijn aanvraag wordt afgewezen) ofwel een toegang tot het grondgebied (indien hem het statuut van vluchteling of van subsidiaire bescherming wordt toegekend). Dit betekent dat die personen enkel contact zullen hebben met grenswachters, personeel van het gesloten centrum en eventuele bezoekers.

³⁴³ NANSEN is een onafhankelijk expertisecentrum over internationale bescherming. Deze kennis wordt ondersteund door een interdisciplinaire aanpak. NANSEN is ook nationale partner van het Hoge Commissariaat voor de vluchtelingen van de Verenigde Naties (UNHCR). Wil je er meer over weten? www.nansen-refugee.be.

2.1. Enkele cijfers en werking van de diensten van de federale politie aan de grens

Overzicht controlediensten aan de luchthaven van Zaventem



Cijfers

CIJFERS VLUCHTAVEN *	2014	2015	2016**	2017	2018
Aantal passagiers te Zaventem	21,9 miljoen	23,5 miljoen	21,8 miljoen	24,8 miljoen	25,7 miljoen
Controles buiten Schengen	8,87 miljoen	9 miljoen	8,54 miljoen	8,6 miljoen	9,6 miljoen
Controles 2de lijn	24.456	25.924	24.617	31.343	33.030
Bijkomende onderzoeken	6.003	5.538	4.917	5.627	5.942
INAD	1.776	1.690	1.547	2.248	2.233

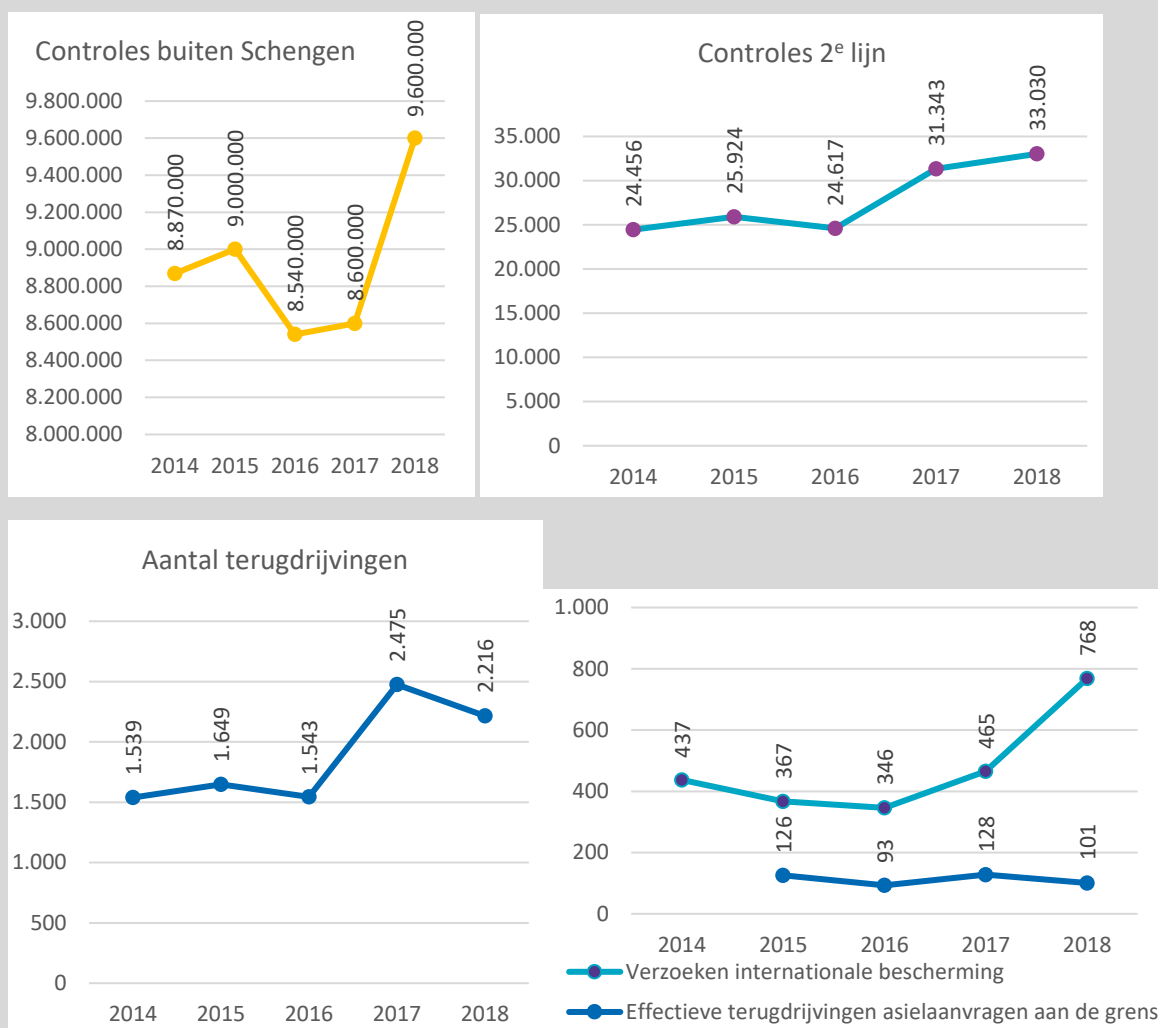
* Cijfers van de politie van Zaventem die alleen de luchthaven van Zaventem betreffen.

**In april 2016 voerde de Schengencode nieuwe maatregelen in.

CIJFERS DVZ ***	2014	2015	2016**	2017	2018
Asielaanvragen aan de grens	437	367	346	465	768
Effectieve teruggrijvingen asielaanvragen aan de grens	x	126	93	128	101
Teruggrijvingen	1.539	1.649	1.543	2.475	2.216

*** Cijfers van DVZ die alle grensposten van België betreffen.

Evoluties



In 2018 zijn 25,7 miljoen passagiers op de luchthaven van Zaventem aangekomen, onder wie 16 miljoen passagiers die de interne Schengengrenzen overstaken en 9,6 miljoen passagiers die externe Schengengrenzen overstaken. Dit laatste cijfer komt overeen met het aantal eerstelijnscontroles

In tweede lijn werden 33.030 personen gecontroleerd. Vervolgens moesten 5.942 personen een aanvullend onderzoek ondergaan ter controle van de voorwaarden voor binnenkomst en toegang tot het grondgebied. Tenslotte waren er daarvan na controle en interventie van DVZ 2.233 INAD³⁴⁴-passagiers ("Inadmissible", hetgeen betekent dat de persoon geen toegang tot het grondgebied krijgt) en werden er 663 asielaanvragen ingediend. De andere 3046 personen kregen toegang tot het grondgebied. Volgens de politie is het iets hogere aantal in 2018 in vergelijking met de voorgaande jaren te wijten aan de Palestijnse asielaanvragen.

In 2018 hebben dus 663 mensen bij hun aankomst op de luchthaven van Zaventem een asielaanvraag ingediend, op een totaal van 25,7 miljoen passagiers. In alle grensposten samen werden er 768 asielaanvragen ingediend. Ter vergelijking, België registreerde in 2018 23.443 asielaanvragen op het grondgebied. De asielaanvragen aan de grens maken dus 3,3% van het totaal

³⁴⁴ *Inadmissible*, wat betekent dat de persoon geen toegang krijgt tot het grondgebied.

aantal aanvragen in ons land uit. Dit cijfer is erg laag vergelijken met andere Europese landen. Dit percentage bedraagt bijvoorbeeld 55,9% in Griekenland, 29,6% in Bulgarije, 100% in Hongarije, 36,6% in Polen, 18,8 in Engeland en 10,4% in Zwitserland.³⁴⁵

Wat de effectieve terugdrijvingen vanuit België betreft, valt op dat ondanks een daling tussen 2017 en 2018 (-10%), dit aantal sinds 2017 fors is gestegen in vergelijking met de vorige jaren. Daarentegen is het aantal effectieve terugdrijvingen van personen die een asielaanvraag ingediend hadden aan de grens significant gedaald. (zie de twee laatste tabellen).

Werking

Met de wijzigingen ingevoerd in de Schengengrenscore³⁴⁶ in april 2016 werden de grenscontroles aangepast voor Europese onderdanen zodat er sindsdien ook voor Europese onderdanen die de buitengrenzen overschrijden gelijkaardige controles plaatsvinden dan voor derdelanders. Vóór april 2016 bestonden de systematische grenscontroles voor Europese onderdanen uit een controle van de identiteitsdocumenten (authenticiteit en gelijkheid met de foto), zonder de verplichting om deze in Europese databanken te dubbelchecken.³⁴⁷ Sinds april 2016 worden alle personen die de buitengrens overschrijden, dus ook Europeanen, systematisch in deze databanken gecontroleerd. In de praktijk betekent dit dat de grenswachters in principe voor elke passagier het nummer van zijn identiteitsdocument en eventuele specifieke gegevens in elk van de Europese databanken moeten controleren, en dit ongeacht de leeftijd van de persoon, en zowel voor derdelanders als voor Europeanen. Zoals uit bovenstaande grafiek blijkt, hebben deze veranderingen geleid tot een toename van het aantal tegengehouden personen aan de grens.

Volgens de Schengengrenscore omvatten de grenscontroles met name "de controle van de plaats van vertrek en de plaats van bestemming van de betrokken onderdaan van een derde land, alsmede van het doel van het voorgenomen verblijf, **indien nodig** met controle van de desbetreffende bewijsstukken".³⁴⁸ Het doel van het verblijf moet altijd worden nagegaan, de bewijsstukken daarentegen worden enkel gecontroleerd wanneer de politie dit "noodzakelijk" acht. Zoals bij elke maatregel in dit verband, is deze verificatie alleen aanvaardbaar als zij in overeenstemming is met het evenredigheidsbeginsel.³⁴⁹ Bovendien voeren de grenswachters hun controles uit zonder discriminatie van personen op grond van hun geslacht, ras, etnische oorsprong, godsdienst, overtuiging, handicap, leeftijd of seksuele geaardheid.³⁵⁰

Zoals aangegeven in het schema hebben de eerstelijnsdiensten betrekking op alle grensovergangen met grenswachters of automatische deuren. Zodra de persoon aan een "tweedelijnscontrole" wordt onderworpen, wordt hij of zij meegevoerd naar een speciale locatie apart van de locatie waar iedereen wordt gecontroleerd. In dat geval is de politie verplicht de betrokkene schriftelijk informatie te verstrekken.³⁵¹ De verplichte informatieverstrekking is overigens algemeen en

³⁴⁵ Aida, *Access to protection in Europe: Borders and entry into the territory*, ECRE, 30 juni 2018, p.25. Deze percentages hebben betrekking op de cijfers voor de zes eerste maanden van het jaar. In dit verslag komt België aan een percentage van 3,1%.

³⁴⁶ Schengengrenscore, *Op.cit.*, en meer bepaald artikel 8.2 die voorziet in een stelselmatige controle van de Europese databanken.

³⁴⁷ Het gaat hier om databanken zoals SIS II (Schengen Informatiesysteem), VIS (Visa Informatiesysteem), de ANG (Algemene Nationale Gegevensbank) en de databank van INTERPOL.

³⁴⁸ Schengengrenscore, art. 8 §3 a), iv.

³⁴⁹ Schengengrenscore, art. 7 § 1, al. 2.

³⁵⁰ Schengengrenscore, art. 7 § 2

³⁵¹ Schengengrenscore, art.8 §5:

systematisch. Ze moet ambtshalve door de grenswacht gebeuren en niet enkel wanneer de persoon erom vraagt.

Wanneer de persoon wordt ontvangen door de tweedelijnsdiensten wordt hij of zij, afhankelijk van het aan het licht gebrachte probleem, door één van volgende diensten ontvangen:

- Immigratie
- Valse documenten
- Grensoverschrijdende criminaliteit

Tweedelijnscontroles zijn doorgaans kort, tenzij in het geval van een vermeende minderjarige, waarbij steeds een beslissing van DVZ of van de dienst Voogdij vereist is. In dit geval, vooral 's avonds of in het weekend, kan de termijn langer zijn, maar met een maximum van 24 uur.³⁵²

Het personeel van zowel de eerstelijns- als tweedelijnsdiensten maakt deel uit van de federale politie.

Volgens de politie hebben de voormelde nieuwe controles voorzien in de gewijzigde Schengengrenscodes waarschijnlijk mee gezorgd voor de toename van het aantal terugdrijvingen de afgelopen twee jaar. Een andere mogelijke factor is dat voor onderdanen van bepaalde landen niet langer een visumplicht geldt³⁵³, waardoor de motieven van het verblijf voor deze landen gecontroleerd worden.

En ten slotte is er ondanks de toename van de controles, geen extra personeel bijgekomen, wat volgens de politie een negatief effect heeft op de kwaliteit van de controles. De toegenomen controles en het tijdsgebrek van de verschillende diensten zetten het personeel immers onder druk. Myria stelt zich de vraag of de politie, rekening houdend met deze vaststellingen, nog wel in staat de verschillende rechten, zoals het recht op informatie, te eerbiedigen.

2.2. De asielprocedure aan de grens: de verschillende stappen en de problematiek van de grondrechten

De vreemdelingenwet³⁵⁴ bepaalt dat de vreemdeling die België probeert binnen te komen zonder toestemming, maar die internationale bescherming wenst te verkrijgen, zijn aanvraag onverwijld moet indienen bij de autoriteiten die belast zijn met de grenscontroles, op het ogenblik dat die hem verduidelijkingen vragen over zijn verblijf in België. In dat geval is op die persoon de opvang- en procedurerichtlijn van toepassing.³⁵⁵ De Belgische wet voorziet in een specifieke asielprocedure aan

"5. Onverminderd de tweede alinea, worden onderdanen van een derde land die aan een grondige tweedelijnscontrole worden onderworpen, schriftelijk op de hoogte gebracht van het doel en het verloop van deze controle, in een taal die zij begrijpen of redelijkerwijs geacht worden te begrijpen, of op een andere doeltreffende manier. Deze informatie is beschikbaar in de officiële talen van de Unie en in de taal of talen van het buurland of de buurlanden van de betrokken lidstaat en vermeldt dat de onderdaan van een derde land kan verzoeken dat hem de naam of het dienstidentificatienummer wordt meegedeeld van de grenswachters die de grondige tweedelijnscontrole uitvoeren, alsook de naam van de plaats waar en de datum waarop de grens werd overschreden."

³⁵² Voor meer details over de administratieve aanhouding, zie o.a. Myria, *Myriadoc 5 Detentie, terugkeer en verwijdering*, november 2017, p.54.

³⁵³ Met name Albanië, Oekraïne en Venezuela.

³⁵⁴ Art.50 van de vreemdelingenwet.

³⁵⁵ Richtlijn 2013/33/EU van 26 juni 2013 tot vaststelling van normen voor de opvang van asielzoekers (herschikking), *Pb. EU*, L.180/96 hierna opvangrichtlijn en richtlijn 2013/32/EU van 26 juni 2013 betreffende gemeenschappelijke procedures voor de toekenning en intrekking van de internationale bescherming (herschikking), *Pb. EU*, L 180/60, hierna procedurerichtlijn.

de grens.³⁵⁶ Voor personen aan de grens wordt de procedure prioritair behandeld, waarbij het CGVS zich binnen een termijn van maximum vier weken (kalenderdagen) moet uitspreken. Ook de beroepstermijn tegen een beslissing ten gronde wordt tot tien kalenderdagen herleid.

In theorie moet elke beslissing tot weigering van toegang tot het grondgebied en vasthouding in een gesloten centrum op individuele wijze gemotiveerd worden. In praktijk wordt in België echter elke asielzoeker systematisch vastgehouden in het gesloten transitcentrum Caricole. Nochtans leggen verschillende internationale instrumenten grenzen op aan de detentie van asielzoekers, zoals artikel 5 van het EVRM en de rechtspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens.³⁵⁷ Andere instrumenten verduidelijken die grenzen, zoals de opvangrichtlijn (artikel 8 - strikte detentievoorwaarden), de procedurerichtlijn (artikel 43 - maximale detentieperiode) en het IVBPR (artikel 9). Deze bepalingen staan haaks op de systematische detentie van asielzoekers aan de grens. Detentie mag pas in laatste instantie een optie zijn, het nationale recht moet in alternatieven voorzien en detentie moet een legitiem doel nastreven op basis van de beginselen van noodzakelijkheid, evenredigheid en subsidiariteit. Ze moet ook tot het strikte minimum worden beperkt.³⁵⁸

Conclusies en concrete voorbeelden die NANSEN aanhaalt voor asielzoekers aan de grens

Op basis van de gesprekken die NANSEN in 2018 met asielzoekers aan de grens heeft gevoerd, heeft ze het volgende vastgesteld:

- in de meeste gevallen wordt op het ogenblik van de asielaanvraag geen tolk ingeschakeld op de luchthaven;
- asielzoekers bevestigden documenten te hebben ondertekend zonder te begrijpen wat zij hebben ondertekend;
- asielzoekers begrijpen niet altijd dat zij naar een gesloten centrum worden overgebracht;
- in de meeste gevallen vroegen ze onmiddellijk internationale bescherming aan bij de grenswachters (en dus voor hun aankomst in het transitcentrum van Caricole waar ze normaal gezien alle informatie ontvangen).

Enkele uittreksels uit de gesprekken:

Opm : Deze uittreksels tonen vooral aan dat nationale talen niet altijd “begrepen zijn of kunnen begrepen worden” door asielzoekers, hetgeen de effectiviteit van hun recht op informatie in het gedrang kan brengen.

Welke beslissing kreeg u te horen?

"Het document was in het Nederlands, ik kon het niet lezen. Ik vroeg hen wat dat was en ze hebben niet geantwoord, ze zeiden me dat ik me geen zorgen hoefde te maken. "Maakt u zich geen zorgen, dat is de procedure. "³⁵⁹

³⁵⁶ Zie artikel 57/6/4 van de vreemdelingenwet.

³⁵⁷ Zie o.a. EHRM, 29 januari 2008, arrest 13229/03, *Saadi t. Verenigd Koninkrijk*; EHRM, 2 oktober 2008, arrest 34082/02, *Rusu t. Oostenrijk*; EHRM, 4 april 2017, arrest 39061/11, *Thimothawes t. België*.

³⁵⁸ Voor meer details, zie NANSEN Note – 2018/01, *Asiel aan de grens en detentie*, beschikbaar op <https://nansen-refugee.be/2018/04/22/note-1-asile-frontiere-detention/>

³⁵⁹ De documenten worden altijd afgeleverd in één van de nationale talen.

Had u begrepen dat die beslissing betekende dat u in een gesloten centrum zou terechtkomen?

"Ik dacht dat de politie had gezegd dat ik naar een "kamp" zou worden gebracht, ik denk niet dat ze erbij hadden gezegd dat het om een gesloten kamp ging. Misschien hebben ze het wel gezegd maar was ik niet geconcentreerd."

Heeft de politie u de beslissing uitgelegd in een taal die u begrijpt?

"Toen de politie me bepaalde informatie (identiteit, enz.) heeft gevraagd, hebben ze er een Marokkaanse tolk bij geroepen, daarna hebben we via handgebaren gecommuniceerd. Ik wist dus niet wat ik ondertekend had en voor mij was het niet duidelijk dat ik naar een gesloten centrum zou worden overgebracht".

Welke beslissing kreeg u te horen?

"ik heb de documenten ondertekend maar ik weet niet wat hij heeft gezegd".

In het kader van deze Myriadoc inzake toegang tot internationale bescherming aan de grens analyseert Myria de praktijk aan de Belgische grens voor personen die internationale bescherming nodig hebben. Een aantal vragen dringen zich op:

Wanneer wordt de internationale beschermingsprocedure in gang gezet als duidelijk is dat de persoon een aanvraag wil indienen?

Wanneer de persoon bij de grenswachter onmiddellijk een asielaanvraag indient, registreert de grenswachter de aanvraag en wordt de persoon naar de tweedelijnsdiensten doorverwezen. Afhankelijk van de situatie van de betrokkene (al dan niet in het bezit van een identiteitsdocument en/of visum) wordt hij doorverwezen naar de bevoegde tweedelijnsdienst, ofwel naar de dienst valse documenten (in de meeste gevallen wanneer hij geen documenten bij zich heeft, of wel een visum, maar er twijfel is over de waarachtigheid en de reden van het visum), ofwel de dienst immigratie, ofwel de dienst grensoverschrijdende criminaliteit. De tweedelijnsdienst stelt een objectief en gedetailleerd verslag op waarin de indiening van een asielaanvraag wordt vastgesteld. Dit verslag wordt naar DVZ gestuurd, die een beslissing tot vasthouding neemt. De politie legde uit dat asielzoekers, doorgaans een bijlage 25 en een bijlage 11 krijgen (beslissing tot terugdrijving voor asielzoekers met vermelding van de beroepsmogelijkheden, de mogelijkheid om rechtsbijstand te krijgen en een vertaling). DVZ verduidelijkte dat, als de betrokkene onmiddellijk een asielaanvraag doet bij de grenswacht, hij of zij een bijlage 25 en, na beslissing van het CGVS, een bijlage 11ter ontvangt. In elk geval wordt de terugkeer systematisch opgeschort tot het einde van de procedure betreffende internationale bescherming.

DVZ kan ook beslissen iemands visum te annuleren als blijkt dat de werkelijke reden voor het verblijf niet overeenstemt met de reden waarom het visum werd afgeleverd.

Bij het verhoor van potentiële asielzoekers heeft de dienst valse documenten ook oog voor bepaalde indicatoren die kunnen wijzen op mensenhandel of mensensmokkel. Als dit wordt vastgesteld, zal het team grensoverschrijdende criminaliteit (Cross Border crime) gemachtigd zijn een grondig onderzoek te voeren en een dossier te openen.

De politie bevestigt ons dat in alle gevallen waarin een asielaanvraag wordt geregistreerd, de personen naar het transitcentrum Caricole worden gestuurd. De enige uitzondering zijn gezinnen met minderjarige kinderen, die naar een terugkeerwoning worden gestuurd.

Wat gebeurt er wanneer iemand vaag blijft over het indienen van een asielaanvraag?

Wanneer de betrokkene geen duidelijke asielaanvraag indient maar nogal verward lijkt, bijvoorbeeld gebaren doet alsof men hem of haar wil vermoorden, of laat merken dat hij schrik heeft, of bij de minste twijfel, wordt de persoon naar de tweedelijnsdiensten doorgestuurd, waar hij of zij om nadere opheldering/informatie zal worden gevraagd. Als deze informatie bevestigt dat het om een asielaanvraag gaat, wordt een verslag opgesteld en wordt het dossier aan DVZ overgemaakt. Bij de minste twijfel wordt de persoon behandeld als een asielzoeker. Maar, de grenswachter gaat deze personen niet onmiddellijk vragen of ze internationale bescherming willen aanvragen.

Volgens de politie zijn deze situaties eerder zeldzaam, in de meeste gevallen wordt immers een duidelijke asielaanvraag ingediend. Tegelijkertijd ontvangt in de meeste gevallen de persoon een beslissing tot teruggrijping. (Bijlage 11 en geen Bijlage 11ter). Bij registratie van een asielaanvraag wordt de uitvoering van deze beslissing tot teruggrijping opgeschort zolang de behandelingstermijn voor het CGVS loopt.³⁶⁰ Op basis van de vreemdelingenwet³⁶¹ evenwel mag een beslissing tot teruggrijping in principe pas worden genomen als het CGVS de asielaanvraag heeft geweigerd of onontvankelijk heeft verklaard. Een asielzoeker zou dus geen beslissing tot teruggrijping mogen ontvangen, zolang de asielinstantie geen standpunt heeft bepaald, en dit niet alleen om het beginsel van non-refoulement te eerbiedigen maar ook vanuit praktisch oogpunt. De termijn om beroep tegen een beslissing tot teruggrijping aan te tekenen gaat in vanaf de notificatie van de beslissing tot teruggrijping, en dus in praktijk vaak vanaf het ogenblik dat de persoon zijn asielaanvraag indient. Wanneer het CGVS de internationale bescherming weigert, is de termijn om tegen de beslissing tot teruggrijping beroep aan te tekenen dus verstreken.

Wat wordt er gecodeerd, op welke manier, en in welk kader handelen de diensten?

In alle gevallen van registratie van een asielaanvraag wordt een objectief en gedetailleerd verslag opgesteld. Daarin staat echter niets over het verhaal achter de aanvraag, enkel de registratie van de aanvraag en de identiteit van de persoon staan erin vermeld. Dit verslag wordt naar DVZ opgestuurd.

Intern bestaan er richtlijnen over de te volgen procedures. Het gaat hier om één van de kerntaken van de luchthavenpolitie. Tot hier toe heeft Myria nog geen toegang gekregen tot de richtlijnen als dusdanig. Deze interne richtlijnen gelden voor de diensten van de luchthavenpolitie van Zaventem. Het is niet duidelijk of die stelselmatig aan alle grenzen van het land worden toegepast (andere luchthavens en havens). De politie van de luchthaven van Gosselies heeft bevestigd dezelfde procedure te volgen. De luchthavenpolitie van Zaventem heeft ons ook laten weten dat steeds meer eigen personeelsleden naar de havens (Zeebrugge) of andere luchthavens gaan om er de procedures uit te leggen.

De leiding van elke intern team van de luchthavenpolitie is in handen van een hoofdinspecteur. Alle vragen met betrekking tot de te volgen interne richtlijnen worden gedeeld en besproken met alle inspecteurs van het departement grenscontrole. Binnen dit middenkader worden regelmatig consultatierondes en opleidingen georganiseerd (driemaandelijks consultatierondes en opleidingen). Allen zouden ze de asielprocedure kennen. Myria kreeg geen toegang tot de planning of de inhoud van de opleidingen.

³⁶⁰ Art.49/3/1 van de vreemdelingenwet.

³⁶¹ Art.52/3§2 van de vreemdelingenwet.

Alle personen die een tweedelijnsonderzoek moeten ondergaan omdat zij niet aan de toelatingseisen voldoen, worden door een hoofdinspecteur gehoord. Deze laatste voert een grondige evaluatie uit. Bij de minste twijfel of de persoon een asielaanvraag zou kunnen indienen, wordt de persoon systematisch doorverwezen naar het team valse documenten om te bepalen of de betrokkene al dan niet een asielaanvraag wenst in te dienen. DVZ wordt op de hoogte gebracht van elke asielaanvraag.

Welke informatie krijgen de potentiële asielzoekers?

Hoewel de bereidheid om internationale bescherming aan te vragen in de meeste gevallen duidelijk is, wordt er weinig informatie gegeven. De politie informeert de betrokkenen mondeling dat hun asielaanvraag wordt geregistreerd en dat België er zich over buigt, en dat ze vervolgens naar een opvangcentrum worden overgebracht, waar ze grondig zullen worden verhoord over de specifieke redenen van hun aanvraag. De Dublin-procedure zou in die fase niet worden uitgelegd en er zou ook niet worden verteld dat het opvangcentrum in feite een gesloten centrum is. Dit kan bij de betrokkenen voor verwarring zorgen.³⁶² Ze krijgen ook informatie over de praktische gevolgen van hun asielaanvraag (geen onmiddellijke repatriëring, mogelijkheid om achteraf met vrienden of naasten contact op te nemen, bagage ophalen, enz.).

De politie legt uit dat ze niet naar details over hun asielverhaal vraagt omdat sommige mensen traumatische gebeurtenissen hebben meegemaakt. Dit kan het emotioneel moeilijk maken om hun verhaal meerdere malen te moeten vertellen en bovendien voegt dit geen enkele waarde toe aan hun asielprocedure. De vragenlijst voor het CGVS en ingevuld door DVZ bij de asielaanvragen op het grondgebied wordt hier in het transitcentrum Caricole ingevuld, ofwel in aanwezigheid van iemand van DVZ, ofwel via videoconferentie. De politie kan dit niet doen bij eerstelijns- en tweedelijnscontroles.

De meeste informatie wordt dus verstrekt in het transitcentrum Caricole.

Als er twijfel bestaat of indien de wil om internationale bescherming aan te vragen niet duidelijk is, gaat de grenswachter deze personen niet onmiddellijk vragen of ze internationale bescherming willen aanvragen. Ze krijgen wel een reeks vragen voorgelegd om te peilen naar hun intenties en om aan de hand van concrete vragen (zoals de redenen waarom ze niet kunnen terugkeren of worden uitgewezen), meer informatie te verkrijgen. Op die manier is het de persoon zelf die de asielaanvraag formuleert. De politie benadrukt het belang van dit punt om een correcte procedure te waarborgen en ook om de eventuele kritiek van DVZ te kunnen weerleggen, als zou ze de persoon ertoe hebben aangezet bescherming te vragen. Deze gesprekken worden gevoerd door de medewerkers van het team valse documenten. Zij zijn als enige verantwoordelijk voor de registratie van asielaanvragen, omdat ze de juiste opleiding hebben gevolgd en over de nodige ervaring beschikken op dat gebied.

Wat de taal van de gesprekken betreft laat de politie weten geen beroep te doen op een tolk omdat ze er in de meeste gevallen wel in slaagt te communiceren³⁶³. En als er zich een echt probleem voordoet, kan altijd per telefoon een tolk worden ingeschakeld, of soms wordt ook beroep gedaan op collega's die een gemeenschappelijke taal spreken.

In de praktijk is het niet duidelijk hoe de grenswachter een middenweg zal vinden tussen het niet-proactief zijn en het vaststellen van een mogelijke vrees bij de persoon. Bestaat het risico dan niet

³⁶² De politie wijst er evenwel op dat de procedure in een centrum bij de luchthaven wordt voortgezet.

³⁶³ Ze hebben toegang tot een vertalingsbureau per telefoon, indien dit nodig is.

dat men 'voorbijgaat' aan personen die nood hebben aan internationale bescherming, en al zeker wanneer de communicatie niet in de gebruikelijke taal van de asielzoeker verloopt?

Zoals al vermeld, indien de persoon niet wordt beschouwd als een asielzoeker, wordt een dossier opgesteld en naar DVZ opgestuurd, waarna de persoon een beslissing tot teruggedrijving krijgt (bijlage 11). De persoon wordt overgebracht naar het transitcentrum Caricole voor uitvoering van de beslissing en/of eventueel beroep. Een asielaanvraag vanuit het gesloten centrum is nog altijd mogelijk.

Toegang tot informatie, minstens voor kwetsbare groepen, met name voor asielzoekers en voor vermoedelijke slachtoffers van mensenhandel, en het recht op een tolk

Zoals hoger al besproken, is volledige en begrijpbare informatie een essentiële voorwaarde voor een effectieve toegang tot de asielprocedure. Gelet op de informatie die we ontvingen, dienen we op verschillende problemen en obstakels te wijzen:

Recht op een tolk

We haalden hierboven aan dat in de praktijk slechts heel zelden een tolk wordt ingeschakeld. De grenswachters 'trekken hun plan'. Volgens informatie van de politie zal in geval van weigering tot toegang tot het grondgebied en asielaanvraag, de nuttige informatie sowieso aan het transitcentrum Caricole worden doorgespeeld. De rechtspraak leert ons evenwel dat het verstrekken van die informatie en het ter beschikking stellen van een tolk, niet mag afhangen van de goede wil van de grenspolitie of de kustwacht.³⁶⁴ In een verslag van het Comité P³⁶⁵ merkt de dienst Voogdij ook op dat bij immigratie, de politie vaker beroep zou moeten doen op professionele tolken en op afstandstolkendiensten.

Volgens het EU-recht wijst Myria erop dat staten informatie moeten verstrekken over de mogelijkheid om een asielaanvraag in te dienen, "wanneer er aanwijzingen zijn dat de onderdanen van een derde land of staatlozen die in accommodaties voor bewaring worden vastgehouden of **aanwezig zijn aan grensdoorlaatposten**, met inbegrip van transitzones aan de buitengrenzen, wellicht een asielaanvraag willen doen". Aan de grensdoorlaatposten moeten ook tolken beschikbaar worden gesteld "voor zover dat nodig is om de toegang tot de asielprocedure voor internationale bescherming te vergemakkelijken".³⁶⁶ De Schengengrenscore bepaalt ook dat deze informatie schriftelijk moet worden meegedeeld in een taal die de persoon begrijpt.³⁶⁷

De politie beschikt weliswaar in de praktijk over een strategie maar er is geen stelselmatig contact met een tolk. Men kan dus moeilijk nagaan of de verstrekte informatie duidelijk is begrepen. Op basis van de conclusies van NANSEN blijkt dat die informatie in heel wat gevallen niet juist werd begrepen.

³⁶⁴ EHRM, *Sharifi en andere t. Italië*, 21 oktober 2014, §215-217 en EHRM *M.A. en andere t. Litouwen*, 11 december 2018, §108.

³⁶⁵ Comité P, *De controle en opsluiting van transmigranten door de politie naar aanleiding van grootschalige bestuurlijke aanhoudingen*, 2019, p.35, §117, beschikbaar op: <https://comitep.be/document/onderzoeksrapporten/2019-02-06%20transmigranten.pdf>

³⁶⁶ Procedurerichtlijn 2013/32/EU, art. 8.

³⁶⁷ Zie art. 8§5 Schengengrenscore.

Toegang en recht op informatie

In 2017 heeft Myria deelgenomen aan een studie van het ENNHRI over de toegang tot informatie in de detentie- en opvangcentra.³⁶⁸ Voor België hadden we deze studie voor de gesloten centra uitgevoerd. Uit die studie bleken verschillende aandachtspunten, waaronder de kwaliteit van de verstrekte informatie. Zo bleek dat er geen systematische informatie werd verstrekt over bepaalde aspecten van individuele rechten, maar ook dat de migrant de informatie vaak niet goed begreep. Dit betrof informatie in de gesloten centra, waaronder het transitcentrum Caricole.³⁶⁹ Dit toont aan dat de betrokkene na aankomst in het detentiecentrum, misschien niet alle noodzakelijke informatie ontvangt of begrijpt.

Ook de informatie die de politie heeft verstrekt - fase voor aankomst in het gesloten centrum - is voor de vreemdeling essentieel. Het is immers in deze fase dat de vreemdeling duidelijk moet kunnen maken dat hij vrees heeft voor vervolging. Als de communicatie moeilijk verloopt, er niet voldoende tijd wordt uitgetrokken en de persoon angst heeft voor de politie die het gezag vertegenwoordigt, kunnen deze vrees of de redenen voor vervolging onopgemerkt blijven. Dit kan dus ernstige gevolgen hebben voor de grondrechten. Voor personen die internationale bescherming nodig hebben, kan dit een schending van het beginsel van non-refoulement meebrengen. Gaat het om mensenhandel, dan kan dit ervoor zorgen dat vermoedelijke slachtoffers niet worden opgespoord (omdat ze zich niet altijd bewust zijn van hun situatie of bang zijn om deze uit te drukken).

Uit een studie van het Fundamental Rights Agency (FRA) naar de grenscontroles op vijf EU-luchthavens blijkt dat één op de vijf grenswachters niet de benadering volgt dat de uiting van een vrees volstaat als basis voor een geldige asielaanvraag. Hieruit blijkt dat de reactiviteit van de grenswachters om in een vroeg stadium informatie te verstrekken over rechten en procedures aanzienlijk verschilt van luchthaven tot luchthaven.³⁷⁰ De opleiding van agenten is daarom een essentieel punt (zie hieronder).

De autoriteiten mogen een mogelijk risico op vrees voor vervolging niet over het hoofd zien omwille van het feit bijvoorbeeld dat personen geen formele asielaanvraag zouden hebben ingediend³⁷¹, en al zeker niet als de autoriteiten de personen niet correct over de asielprocedure hebben ingelicht.³⁷²

Geharmoniseerde informatie aan alle grensposten

De informatieplicht en de verplichting om effectief toegang tot de asielprocedure te waarborgen is een kerntaak voor de politie in het kader van haar controleopdrachten aan de grensposten. Deze plicht is wettelijk bepaald.³⁷³ Daarom is er een geharmoniseerde procedure nodig aan alle grensovergangen (de luchthavens van Brussel, Luik, Antwerpen, Oostende-Brugge, Kortrijk-Wevelgem en de havens van Antwerpen, Gent, Zeebrugge/Blankenberge en Oostende/Nieuwpoort). Volgens de politie wordt steeds vaker personeel verplaatst maar dat is niet voldoende.

De procedure moet identiek zijn en elk personeelslid dat betrokken is bij grenscontroles moet een **basisopleiding** krijgen. Daarin moeten alle aspecten van asiel zoals mensenhandel en mensensmokkel, maar ook de aandachtspunten en informatie die moet worden verstrekt, vooral wanneer er kinderen bij betrokken zijn, aan bod komen.³⁷⁴

Volgens de politie is de asielaanvraag in de meeste gevallen duidelijk. Maar zijn we er dan wel zeker van dat in alle gevallen, de persoon die zo'n bescherming nodig heeft toegang tot het grondgebied krijgt en op de hoogte is dat hij om een dergelijke bescherming kan verzoeken?

Welk soort vragen stelt de tweedelijnsdienst?

Er bestaat geen specifieke checklist van vragen voor de tweedelijnsdienst in geval van een asielaanvraag voor de tweedelijnsdienst. Echter, eenmaal in het gesloten centrum en na de beslissing tot vasthouding, voor elke persoon die een asielaanvraag aan de grens doet, bestaat er wel een standaard verhoorformulier, dat wordt ingevuld en naar DVZ wordt opgestuurd. Dit formulier bevat vragen over de gebruikte reisdocumenten, de gevolgde routes, eventuele gezondheidsproblemen, het gezin, met inbegrip van kinderen in België, de redenen waarom de persoon niet naar zijn land van herkomst kan terugkeren.

Wat zijn de waarborgen dat de persoon de informatie ontvangt?

Wat de grenspolitie betreft, gebeurt er geen enkele monitoring om erover te waken dat de betrokken personen alle informatie ontvangen met het oog op het doen van een aanvraag.. De grenspolitie registreert de aanvraag maar laat de verdere afhandeling over aan anderen (DVZ en CGVS). In geval van twijfel of problemen, stelt de politie voor de asielzoeker onmiddellijk door te verwijzen naar de tweedelijnsdiensten.

In theorie bestaan er instanties die deze opdrachten van monitoring kunnen uitvoeren, zoals de AIG en het comité P (controleorgaan van de AIG).³⁷⁵ In de praktijk voert de AIG een toezicht uit op de uitwijzingen maar het aantal controles blijft zeer beperkt, in vergelijking met het aantal pogingen tot verwijdering. Op 7901 pogingen tot verwijdering (waarvan 1475 met escorte) werden in 2017 92 controles uitgevoerd. Bovendien gaat het hier om controles op pogingen tot verwijdering en niet om een controle op het werk van de grenswachters bij aankomst van personen.

³⁶⁸ Voor de volledige studie, zie: <http://ennhri.org/Let-s-speak-about-the-migrants-right-to-information> .

³⁶⁹ Voor het verslag met de aanbevelingen, zie: http://ennhri.org/IMG/pdf/ennhri_report_migrants_rights.pdf

³⁷⁰ FRA, 'Fundamental rights at airports: border checks at five international airports in the European Union', 2014, p.6-8. Voor het volledige verslag van het FRA, zie: Fundamental rights at airports: Border checks at international airport in the European Union (2014), <https://fra.europa.eu/en/publication/2014/fundamental-rights-airports-border-checks-five-international-airports-european>

Zie ook over de discretionnaire macht van grenswachters: Crosby et A. Rea, *La fabrique des indésirables*, 20 december 2016, CCLS.

³⁷¹ EHRM, *Hirsi Jamaa e.a. t. Italië*, 23 februari 2012, § 133.

³⁷² EHRM, *Kebe t. Oekraïne*, 12 januari 2017, § 100-108;

³⁷³ In artikel 8 van de procedurerichtlijn. Dit artikel is niet volledig omgezet in Belgisch recht, met name wat betreft de informatieplicht, de toegang tot een tolk aan de grens en de toegang voor externe organisaties tot asielzoekers die zich aan grensdoorlaatposten bevinden, Zie art. 17 van het koninklijk besluit van 2 augustus 2002 houdende vaststelling van het regime en de werkingsmaatregelen, toepasbaar op de plaatsen gelegen op het Belgisch grondgebied, beheerd door de Dienst Vreemdelingenzaken, waar een vreemdeling wordt opgesloten, ter beschikking gesteld van de regering of vastgehouden, overeenkomstig de bepalingen vermeld in artikel 74/8, § 1, van de wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen.

³⁷⁴ Zie in dit verband de Frontex Opleidingshandleiding voor grenswachters, 2013, beschikbaar: <https://ipcan.org/publications/fundamental-rights-training-for-border-guards-trainers-manual?aid=1065&sa=1>

³⁷⁵ Om verder te gaan, zie Myria, *Myriadoc 5 Terugkeer, detentie en verwijderingen van vreemdelingen*, november 2017, pp.75-84 en Myria, *Een nieuw kader voor het Belgisch terugkeerbeleid*, juni 2014.

Een gestructureerde en efficiënte monitoring van de controle van de grenzen

Er bestaat dus geen monitoring over de grensactiviteiten op het ogenblik dat mensen zich bij de grenswachters aanbieden. Deze vaststelling geldt voor veel Europese landen waar geen officiële monitoring is ingevoerd.³⁷⁶

En nochtans is het toezicht op de grensactiviteiten, om de naleving van internationale verplichtingen te waarborgen, een fundamenteel onderdeel van elke democratische staat. Is dit niet het geval, dan evolueert de situatie aan de grensposten naar een “no man’s land”. In een aantal landen wordt deze controle soms uitgevoerd door niet-gouvernementele organisaties maar die krijgen met tal van obstakels af te rekenen, zoals een gebrek aan toegang tot alle toegangspunten en/of gebrek aan middelen om dit te doen.

Myria stelt een gebrek aan gestructureerde en doeltreffende monitoring over de situatie en naleving van grondrechten aan de grensposten vast en beveelt daarom de invoering van een dergelijke monitoring aan, die haar taken onafhankelijk en onpartijdig kan uitvoeren.

Welke toegang tot een advocaat?

Aangezien het asielverhaal in dit stadium nog niet aan bod komt, is een advocaat volgens de politie nutteloos en dus tijdverspilling. Dit wordt ook niet voorzien in de wet. Als de persoon erom vraagt, legt men hem uit dat hij er bij aankomst in het transitcentrum Caricole één kan vragen.

Bovendien krijgt de persoon die niet aan de voorwaarden voor binnenkomst voldoet onmiddellijk een beslissing tot teruggedrijving (bijlage 11) in het Frans of het Nederlands, met vermelding van de mogelijkheden om in beroep te gaan en van de mogelijkheid om rechtsbijstand en een vertaling te verkrijgen, **wat volgens de politie voldoende informatie inhoudt voor de toegang tot een advocaat.**

Juridische bijstand

Personen in detentie die een asielaanvraag doen hebben net als personen die een asielaanvraag doen op het grondgebied, recht op eerstelijns- en tweedelijnsrechtsbijstand zoals door het Gerechtelijk Wetboek wordt georganiseerd.³⁷⁷ In de praktijk hebben we echter vastgesteld dat de persoon pas bij aankomst in het transitcentrum Caricole contact met een advocaat kan hebben, na zijn administratieve en sociale gesprekken en op basis van een door het Bureau voor Juridische Bijstand te Brussel verstrekte permanentielijst. Deze stappen kunnen 2 à 3 dagen duren, of soms langer als de persoon in het weekend aankomt. Vervolgens hangt alles ook af van de beschikbaarheid van een advocaat.

Zoals hierboven vermeld, zal de persoon die internationale bescherming nodig heeft en die aan de grens een aanvraag indient, systematisch in een gesloten centrum worden geplaatst. In een eerste fase zal hij of zij daarom alleen contact hebben met de grenswachters en het personeel van het gesloten centrum³⁷⁸. We hebben ook vastgesteld dat voor personen in detentie prioritaire

³⁷⁶ Zie Aida, *Access to protection in Europe – Borders and entry into the territory*, Ecre, 30 juni 2018, p.16-18

³⁷⁷ Wet van 23 november 1998 over de juridische bijstand, *BS.*, 22 december 1998. Zie artikels 508/1 tot 508/23 van het Gerechtelijk Wetboek.

³⁷⁸ Eens in het transitcentrum van Caricole, adviseert men om contact op te nemen met een advocaat (via een georganiseerde permanentie met het bureau van juridische bijstand van Brussel), en zal ze eventueel een bezoeker van een NGO kunnen bezoeken.

procedures gelden, met kortere beroepstermijnen dan de gebruikelijke. Myria en NANSEN vinden het bepalend dat personen die internationale bescherming aan de grens nodig hebben, zo spoedig mogelijk toegang hebben tot een gekwalificeerde en beschikbare advocaat ³⁷⁹.

Toegang tot internationale bescherming aan de Belgische grens en de tijdelijke invoering van quota op Belgisch grondgebied: conclusie

Er bestaat zowel een controlesysteem als een procedure voor internationale bescherming aan de Belgische grenzen. We hebben vastgesteld dat de teams van de federale politie beschikken over interne richtlijnen voor de te volgen procedure. Ze worden bovendien begeleid door opgeleide toezichthouders, waardoor ze in staat zijn om te gaan met een asielaanvraag.

Toch is er een grijze zone wat betreft het naleven van bepaalde grondrechten. Enkele pijnpunten die zich stellen zijn onder meer het recht op (proactieve) informatie, de effectieve toegang tot juridische bijstand en een tolk, systematisch detentie en een gestructureerde en doeltreffende monitoring van aanvragen internationale bescherming aan de grens. Zoals aangehaald in de praktische vaststellingen van NANSEN begrijpen veel vreemdelingen die zich aan de grens aanbieden niet goed wat hen overkomt, welke documenten ze hebben gekregen of hebben moeten ondertekenen, en ook niet dat ze naar een gesloten centrum zullen worden overgebracht. Nochtans zijn deze eerste ontmoeting en stappen bij de grenswachters cruciaal. Het is immers op basis daarvan en op basis van het verslag van de politie aan DVZ dat een beslissing tot teruggrijving wordt genomen. De uitvoering van die beslissing wordt wel opgeschort tijdens de behandeling door het CGVS als een asielaanvraag werd geregistreerd, maar de vreemdelingenwet stelt dat een teruggrijvingsbeslissing pas zou mogen genomen worden nadat het CGVS de asielaanvraag weigert of onontvankelijk beschouwt. Een asielzoeker zou dus geen teruggrijvingsbeslissing mogen ontvangen voordat de asielinstantie standpunt heeft ingenomen. Dit is in het bijzonder van belang omdat de vreemdeling in dit eerste stadium nog geen volledige informatie heeft ontvangen zoals over het verder verloop, de procedure en zijn rechten. Die krijgt hij pas in het gesloten centrum.

Het is dan ook essentieel om met deze vaststellingen rekening te houden. Als er goede redenen zijn om aan te nemen dat mensen beschermingsnoden hebben, is het nodig de personen proactief te identificeren, de beschermingsnoden grondig te analyseren en de praktijken aan te passen om te garanderen dat er een effectieve toegang is tot de asielprocedure is.

³⁷⁹ Voor meer details, zie NANSEN Note – 2018/01, *Asiel aan de grens en detentie*, beschikbaar op <https://nansen-refugee.be/2018/04/22/note-1-asile-frontiere-detention/>

COLOFON

Myriadoc 9, *Een nieuw paradigma voor het Europees asielmodel?*

Brussel, juli 2019

Myria

Koningsstraat 138

1000 Brussel

T: 02 212 30 00

myria@myria.be

www.myria.be

.....

Redactie: Mathieu Beys, Astrid Declercq, Koen Dewulf, Carolina Grafé, Ina Vandenberghe

Met de hulp van Sophie Coppens, Jonas de Jong (stagiair), Stef Janssens, Mira Masamba (stagiaire), Joke Swankaert, Maroussia Toungouz Névéssignsky (stagiaire) en Tom Vanhoren

Voorbeschouwing: Gonzalo Vargas Llosa, Regionale Vertegenwoordiger voor EU-zaken van UNHCR

Vertaling: www.alphavit.be

Grafisch ontwerp en opmaak van de cover: StudiOrama

Foto cover: Belga Image

Verantwoordelijke uitgever: Koen Dewulf

Met dank aan: Dienst Vreemdelingenzaken (DVZ), Fedasil, Commissariaat-generaal voor de Vluchtelingen en Staatlozen (CGVS) en UNHCR

Dank ook aan de Federale Politie, dienst Grenscontrole, van Brussels Airport.

.....

Ce Myriadoc est aussi disponible en français.

.....

Myria juicht de verspreiding van kennis toe, maar dringt aan op respect voor de samenstellers en auteurs van alle bijdragen in deze publicatie. Gebruik van teksten en van de tabellen en figuren uit deze publicatie als informatiebron is alleen toegestaan met vermelding van de auteur en de bron. De gehele of gedeeltelijke reproductie, verkoop, publicatie, aanpassing van de teksten, foto's, tekeningen of andere auteursrechtelijk beschermde elementen in deze publicatie is niet toegelaten zonder de voorafgaande schriftelijke toelating van Myria. Neem contact op met Myria voor gebruik van het beeldmateriaal.