



# Europa in (asiel)crisis



Juni 2016

MyriaDocs #1



# Europa in (asiel)crisis

MyriaDocs #1



Federaal Migratiecentrum

## Inhoud

1. ASIELAANVRAGEN EN GEGEVEN BESCHERMING IN DE EU IN 2015.....	6
2. MIDDELLANDSE ZEEGEBIED: REDDINGSOPERATIE, VERDRINKINGEN EN AANPAK MENSENSMOKKELAARS...	9
3. SOLIDARITEIT EN VERDELING VAN DE LASTEN? HOTSPOTS EN RELOCATIE ONDER DE LOEP .....	10
4. WAT BLIJFT OVER VAN DE VRIJE SCHENGENZONE? OPNIEUW MUREN, HEKKEN EN GRENSCONTROLES IN EUROPA.....	18
5. UITBESTEDEN VAN HET EU-ASIEL EN GRENSBELEID EN 'INDAMMEN' VAN ASIELZOEKERS IN GRIEKENLAND EN TURKIJE .....	23
6. WAY FORWARD? DUBLIN OP DE SCHOP? TOEKOMST VAN HET GEMEENSCHAPPELIJK EUROPEES ASIELBELEID? .....	29
7. NEVER WASTE A GOOD CRISIS - EEN CONCLUSIE .....	31
AANBEVELINGEN .....	34

## Inleiding



Aan grote woorden was er geen gebrek om de omvang te beschrijven van de migratiecrisis die in de zomer van 2015 begon en waarvan de gevolgen ook in 2016 verder duurden. De instroom van migranten vormde niet alleen een politieke uitdaging voor de Europese Unie, maar ook een uitdaging voor haar eigen identiteit en waarden. Dat is de focus van deze eerste MyriaDocs: een Europa in (asiel)crisis. We pikken de draad van de crisis op en proberen er de eerste lessen uit te trekken.

De crisis verliep in verschillende fases. Eerst was er de exodus. Hoewel een veilige en legale toegang tot de EU even moeilijk was als voorheen, bleek dat zodra iemand erin slaagde voet aan wal te zetten in de EU, hij relatief vlot naar de lidstaat van zijn keuze kon doorreizen. Er kwam een ware exodus van vluchtelingen en migranten op gang, die bereid waren hun leven te wagen om de Europese kusten te bereiken. Ze zetten hun tocht verder naar die landen waar ze hoopten bescherming en het beste onthaal te krijgen. Nooit eerder was het aandeel asielzoekers dat in de EU bescherming kreeg zo hoog als in 2015.

In die eerste fase gaven de landen langs de Balkanroute de migranten op weg naar Noord-Europa de vrije doortocht. Vervolgens plooiden landen zich op zichzelf terug en namen ze allerlei maatregelen die een domino-effect hadden in weer andere landen. Er werd ook teruggegrepen naar recepten uit het pre-Schengentijdperk zoals de herinvoering van grenscontroles om de migratie-instroom te kunnen managen. Op die manier kwam de vrije Schengenregio onder enorme druk te staan, ook al zijn grenscontroles duur en beseft iedereen dat er geen alternatief is. Binnen en buiten Schengen werden ook her en der opnieuw fysieke grenzen opgetrokken, zoals in Oostenrijk, Slovenië, Hongarije en de voormalige Joegoslavische Republiek Macedonië.

Intussen leverden de lidstaten van de Europese Unie zich sinds de zomer van 2015 over aan een gigantische partij paniekvoetbal. Van Europese top naar Europese top raakten ze meer verdeeld en sloten ze relocatieakkoorden die ze niet uitvoerden. En vooral, na afloop van die vergaderingen speelden ze soloslim en deden ze er alles aan om zichzelf zo onaantrekkelijk mogelijk voor te stellen. Je kan je terecht afvragen of we eigenlijk niet eerder een crisis van de Europese Unie

meemaken. Europa is meer dan alleen recht, geschiedenis en aardrijkskunde. Europa staat ook voor waarden. De Hoge Commissaris voor de Vluchtelingen stipt dit aan in zijn bijdrage aan Myria's rapport *Migratie in cijfers en in rechten 2016* dat begin juli verschijnt. Het grensverkeer is geregeld door het Schengenverdrag, de uitvoering van het asielrecht door de Dublin-verordening; het zijn verworvenheden die – ook al achten we het niet meer voor mogelijk – nu wankelen en dreigen te vallen als dominoblokjes. Ten slotte organiseert een akkoord van maart 2016 tussen de Europese Unie en Turkije de uitwisseling van migranten: zij die in Griekenland zijn geraakt worden naar Turkije teruggestuurd, waarna vluchtelingen in Turkije naar Europa worden overgebracht. Dat alles onder de luide kritiek van mensenrechtenorganisaties. Daar boven op kwam nog de weloverwogen keuze om het Europese migratiebeleid te 'externaliseren' door afspraken te maken met een land van buiten de EU, dat niet onbesproken is op het gebied van de mensenrechten.

In mei 2016 was de instroom van asielzoekers en migranten in de EU spectaculair gedaald, als gevolg van de afspraken met Turkije en de sluiting van Balkanroute. Ook in België werden in vergelijking met de eerste maanden van 2016 bijzonder lage aantallen nieuwe asielzoekers geregistreerd. Op zich zou dat uiteraard positief zijn, ware het niet dat in de huidige internationale context niet het aantal nieuwe asielzoekers daalde, maar wel het aantal asielzoekers dat hier geraakte om bescherming te vragen.

In deze problematiek zijn er geen makkelijke oplossingen. En toch is het de overtuiging van Myria dat de Europese Unie, waarvan België een van de drijvende krachten en stichtende leden is, moet kunnen afrekenen met deze crisis. Zo kan ze, dringend, herbekijken hoe een menselijker asiel- en migratiebeleid er zou moeten uitzien. Een beleid met respect voor rechten, dat migranten de kans biedt om legaal en veilig te migreren. Het gaat immers niet alleen om het vrijwaren van de waarden waarop dit continent en deze politieke unie zijn gebouwd. Het gaat er ook om zich bewust te worden van de verantwoordelijkheid die de geografie en de geschiedenis van dit gebied van 500 miljoen inwoners ons op de schouders legt, in een context van grote ongelijkheden en demografische groei. We kunnen onszelf niet blijven opsluiten in een retoriek die nauwelijks verder komt dan het wederzijds afvuren van de slogans 'fort Europa' versus 'open grenzen'. Een volledige afscherming is noch wenselijk, noch mogelijk, zomin als een volledig openstelling mogelijk, noch wenselijk is. Daartussen is er wel degelijk plaats voor een volwaardig beschermingsbeleid en de ontwikkeling van effectieve kanalen met het oog op economische migratie.

François De Smet

Directeur

# 1. ASIELAANVRAGEN EN GEGEVEN BESCHERMING IN DE EU IN 2015

## 1.1. | MEER DAN EEN MILJOEN ASIELZOEKERS

In 2015 vroegen volgens Eurostat<sup>1</sup> **1.255.640 personen voor de eerste keer asiel in de EU**. Globaal genomen is dat meer dan het dubbele van 2014, maar in bepaalde landen was de stijging nog meer uitgesproken<sup>2</sup>. **Bijna een derde van de personen die een eerste asielaanvraag deden in 2015 is Syriër (29%)**. Op de tweede en derde plaats staan Afghanistan (14%) en Irak (10%).

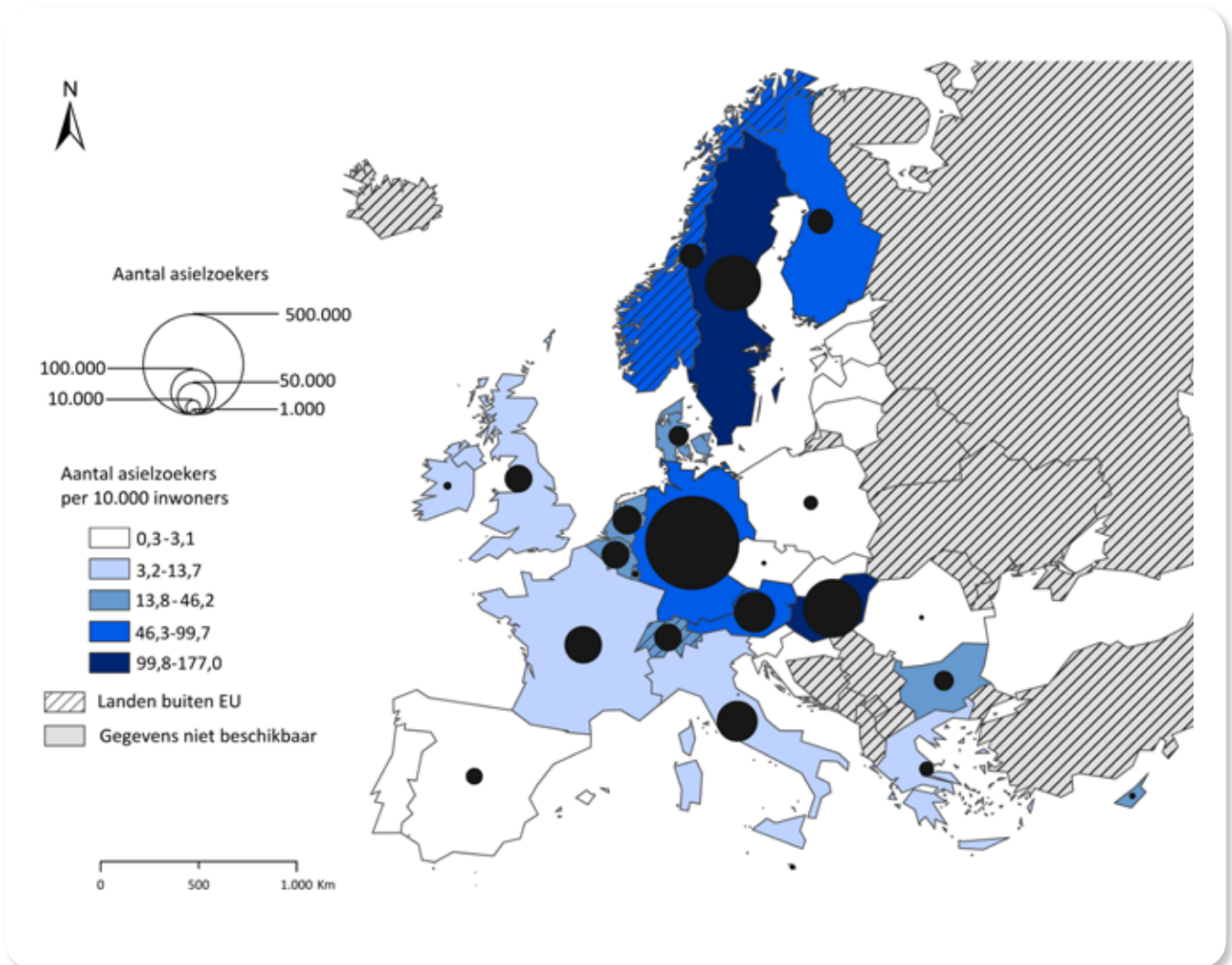
Tabel 1. Aantal eerste asielzoekers geregistreerd in 2014 en 2015, evolutie tussen deze jaren en aantal asielzoekers per 10.000 inwoners in de belangrijkste EU-lidstaten<sup>3</sup> die asielzoekers ontvingen plus Zwitserland en Noorwegen (Bron: Eurostat)

	2014	2015	Evolutie 2014-2015	Aantal asielaanvragers per 10.000 inwoners (2015)
<b>Europese Unie(28 landen)</b>	<b>562.680</b>	<b>1.255.640</b>	<b>x 2,2</b>	<b>25</b>
Duitsland	172.945	441.800	x 2,6	55
Hongarije	41.215	174.435	x 4,2	177
Zweden	74.980	156.110	x 2,1	161
Oostenrijk	25.675	85.505	x 3,3	100
Italië	63.655	83.245	x 1,3	14
Frankrijk	58.845	70.570	x 1,2	11
Nederland	21.780	43.035	x 2,0	26
<b>België</b>	<b>14.045</b>	<b>38.990</b>	<b>x 2,8</b>	<b>35</b>
Verenigd Koninkrijk	32.120	38.370	x 1,2	6
Zwitserland* (niet-EU, niet in totaal)	21.940	38.060	x 1,7	46
Finland	3.490	32.150	x 9,2	59
Noorwegen* (niet-EU, niet in totaal)	10.910	30.470	x 2,8	59
Denemarken	14.535	20.825	x 1,4	37
Bulgarije	10.805	20.165	x 1,9	28
Spanje	5.460	14.600	x 2,7	3
Griekenland	7.585	11.370	x 1,5	10
Polen	5.610	10.255	x 1,8	3

1 Eurostat, *Eurostat Newsrelease 44/2016*, 4 maart 2016. Het gaat om onderdanen van derde landen.

2 Merk daarbij op dat de cijfers de administratieve registratiecapaciteit en -praktijk van de lidstaten reflecteren, soms meer dan de reële instroom van nieuwe asielzoekers. Een aantal landen had immers een registratie-achterstand omdat ze de registratie niet konden volgen of omdat het aantal nieuwe aanvragen per dag geplafonneerd werd.

3 De tabel herneemt enkel de landen waar meer dan 10.000 eerste asielaanvragen werden geregistreerd in 2015.



In **absolute cijfers** staat Duitsland afgetekend op kop als grootste ontvanger (Tabel 1): meer dan één eerste aanvraag op drie werd er ingediend. Officieel werden er 441.800 personen geteld die een eerste asielaanvraag deden (en die volledig geregistreerd werden), maar het werkelijke aantal asielzoekers dat in 2015 in Duitsland toekwam lag nog hoger<sup>4</sup>. Ook in het geval van Hongarije, op plaats twee, moeten de cijfers worden genuanceerd. De meeste mensen die er asiel aanvroegen trokken alsnog verder naar een ander land. Merk ten slotte ook op dat zeven lidstaten (Estland, Slovakije, Slovenië, Letland, Kroatië, Litouwen en Portugal) elk minder dan 500 eerste asielaanvragers ontvingen in 2015.

In **verhouding tot het bevolkingsaantal** telden, volgens Eurostat, Hongarije, Zweden, Oostenrijk, Finland en Duitsland het grootste aantal personen die een eerste asielaanvraag indienden in de EU (zie eerdere nuances, onder meer over de Hongaarse cijfers). Het lijkt erop dat Zweden en Oostenrijk proportioneel de zwaarste lasten moesten dragen. Zweden, dat iets minder inwoners telt als België, kreeg bijna vier keer zoveel asielaanvragen. Ook België ontving per inwoner meer asielzoekers dan het EU-gemiddelde: het staat op de achtste plaats in de ranking (EU), of op plaats tien als Noorwegen en Zwitserland worden meegerekend (EU+).

4 In het nationale EASY-systeem – een pre-registratie voor de verdeling van de mensen over de Länder – werden in 2015 ongeveer 1,1 miljoen mensen geregistreerd. Dit aantal is dan weer een overschatting, aangezien deze data niet zijn uitgezuiverd, er dubbelstellingen in kunnen zitten, meervoudige aanvragen bevat/meerekent en er mensen geteld werden die uiteindelijk toch naar een andere EU-lidstaat doortrokken. Bron: German Federal Office for Migration and Refugees: [www.bamf.de/EN/Migration/AsylFluechtlinge/Asylverfahren/EntwicklungAsylrecht/entwicklungasylrecht-node.html](http://www.bamf.de/EN/Migration/AsylFluechtlinge/Asylverfahren/EntwicklungAsylrecht/entwicklungasylrecht-node.html).

## 1.2. | Beschermingsstatus voor 330.000 mensen

In 2015 kregen 333.350 mensen in de EU-28 een positieve asielbeslissing en dus een beschermingsstatus<sup>5</sup>. Het gaat om een stijging van 72% in vergelijking met 2014. In 2015 werden er daarvan 246.175 als vluchteling erkend, kregen 60.680 een subsidiaire beschermingsstatus en 26.500 een nationale humanitaire status zoals die in bepaalde lidstaten bestaat (niet in België). Daar bovenop werden dat jaar 8.155 mensen naar de EU hervestigd.

**Veruit het meeste positieve beslissingen werden afgeleverd aan Syriërs. Voor hen was de EU-beschermingsgraad bijzonder hoog (97%).**

Veruit het meeste positieve beslissingen werden afgeleverd aan **Syriërs** (166.100 of 50%). Voor hen was de EU-beschermingsgraad in eerste aanleg bijzonder hoog (97%), waarbij we kijken naar de verhouding van het aantal

positieve beslissingen op het totaal aantal beslissingen. In absolute cijfers volgden op een afstand de Eritreeërs (27.575) en Irakezen (23.685), ook met relatief hoge EU-beschermingsgraden in eerste aanleg van respectievelijk 90% en 86%.

Een blik op de EU-bestemmingslanden leert dat er opnieuw grote verschillen zijn tussen de lidstaten, zowel in absolute beschermingscijfers en in aard van de gegeven bescherming. In **absolute cijfers** is opnieuw **Duitsland** koploper, want op zijn eentje goed voor 44% (148.215) van alle positieve beschermingsbeslissingen in de EU. Zweden (34.470), Italië (29.630), Frankrijk (26.015) en Nederland (17.045) vervolledigen de top-5. Daartegenover staat dat in zes EU-landen, minder dan 100 mensen een statuut kregen, in nog eens zeven landen ging het om minder dan 1.000 mensen. Opvallend is ook dat in Hongarije, dat hoog staat in de ranking voor aantal asielaanvragen (zie boven), slechts 545 mensen bescherming kregen<sup>6</sup>.

In **verhouding tot de bevolking** bekeken, kwamen er in 2015 ongeveer 7 personen met een beschermingsstatus bij per 10.000 inwoners. België scoorde iets hoger dan dat EU-gemiddelde met 10 personen voor 10.000 inwoners. Koploper hier is Zweden (35), gevolgd door Malta (31), Cyprus (22), Oostenrijk (21) en Denemarken en Duitsland (18).

Terug naar de absolute beschermingscijfers in de lidstaten: achter deze cijfers gaan er grote verschillen schuil naar **aard van de gegeven bescherming**: in 2015 werd in Duitsland bijvoorbeeld bij 96% van de positieve beslissingen de betrokkene als vluchteling erkend, in Italië was dat 12%. In de overige gevallen werd subsidiaire bescherming gegeven of een nationale humanitaire beschermingsstatus. In België kregen in 2015 10.900 mensen bescherming, waarvan 84,5% (9.220) werd erkend als vluchteling.

Ook de globale **beschermingsgraad** verschilt zeer sterk tussen de lidstaten. Hier moet gezegd worden dat dit in sterke mate samenhangt met de verschillende profielen van de asielpopulatie (in het bijzonder de herkomstlanden) in verschillende lidstaten. Onderzoek wijst uit dat in gecorrigeerde beschermingspercentages die verschillen duidelijk verkleinen maar ook dan blijven er grote beschermingsverschillen (enkel tegen dubbel)<sup>7</sup>.

<sup>5</sup> Dit onderdeel is gebaseerd op gegevens uit de Eurostat-database, waarop we zelf berekeningen deden. Het gaat zowel om beslissingen in eerste aanleg (307.620) als in beroep. Uiteraard gaat dit voor een deel ook om mensen die voor 2015 zijn toegekomen, waarbij er voor een groot deel mensen die in het najaar van 2015 toekwamen, nog geen enkele beslissing werd genomen.

<sup>6</sup> Er werden bovendien ook maar 3.420 beslissingen genomen.

<sup>7</sup> Arjen Leerkens, *How (un)restrictive are we? 'Adjusted' and 'expected' asylum recognition rates in Europe*, voor het Nederlands Ministerie van Veiligheid en Justitie, 2 Februari 2016.



## 2. MIDDELLANDSE ZEEGEBIED: REDDINGSOPERATIE, VERDRINKINGEN EN AANPAK MENSENSMOKKELAARS

Kaart 1. Aankomsten in 2015 en dode of vermiste personen in Spanje, Italië, Griekenland en Malta in 2016, tussen 1 januari en 15 mei 2016 (Bron: OIM)<sup>8</sup>



UNHCR schat dat in 2015 meer dan een miljoen vluchtelingen en migranten<sup>9</sup> via de gevaarlijke zeeroutes in Europa aankwamen, ongeveer 4,5 keer meer dan in 2014. In Griekenland werden 851.319 aankomsten geteld, in Italië 153.600<sup>10</sup>. Vooral in de tweede helft van 2015 werden ongeziene aantallen geteld met oktober 2015 als de piekmaand.

De EU zette in op reddingsoperaties op zee, met stijgende budgetten voor de FRONTEX-operaties **Triton** en **Poseidon**, die respectievelijk opereren in het centrale en oostelijke Middellandse Zeegebied. Tienduizenden

mensen konden hierdoor worden gered. Toch was de dodentol verschrikkelijk hoog: 3.771 mensen kwamen in 2015 om het leven of werden vermist<sup>11</sup>. Ook in voorgaande jaren was de tol hoog. De Middellandse Zee kreeg de sinistere reputatie de gevaarlijkste migratieregio ter wereld te zijn<sup>12</sup>. Ondanks het winterweer viel de instroom begin 2016 niet stil. In de periode tussen 1 januari en 15 mei 2016 werden 189.414 aankomsten via zee geteld en 1.357 mensen verloren het leven of werden vermist (zie Kaart 1).

In mei 2015 zette de EU de militaire operatie **EU NAVFOR Med** op – later herdoopt tot **Sophia** – om (de boten van) mensensmokkelaars en hun criminele netwerken in het

<sup>8</sup> IOM, *Missing Migrants Project*, beschikbaar op: <http://missingmigrants.iom.int/>. Data voor Spanje tot 31 maart 2016.

<sup>9</sup> Voor meer uitleg over de terminologie (migrant, asielzoeker, vluchteling, prima facie erkenning) zie: Myria, *De asielcrisis van 2015: cijfers en feiten*, Myriatics #1, oktober 2015. Beschikbaar op: [www.myria.be/files/Myriatics1\\_NL.pdf](http://www.myria.be/files/Myriatics1_NL.pdf).

<sup>10</sup> UNHCR, *Europe's Refugee Emergency Response. Update #16*. 18 - 31 December 2015. Beschikbaar op: [www.unhcr.be](http://www.unhcr.be).

<sup>11</sup> In 2014 waren dit ongeveer 3.500 doden/vermisten in 2014. UNHCR, *Europe's Refugee Emergency Response. Update #16*. 18 - 31 December 2015. Beschikbaar op: [www.unhcr.be](http://www.unhcr.be).

<sup>12</sup> Europees Parlement Directorate General for External Policies, *Migrants in the Mediterranean: Protecting Human Rights*, Oktober 2015.

zuid-centrale Middellandse zeegebied te treffen<sup>13</sup>. Vanaf februari 2016 kregen – op vraag van Duitsland, Griekenland en Turkije – ook enkele **NAVO-schepen** de opdracht om illegale grensoverschrijdingen in de Egeïsche zee te monitoren en te surveilleren met het oog op het bestrijden van mensensmokkel en criminele netwerken. De NAVO deelt de aldus verkregen informatie met Turkije, Griekenland en het EU-agentschap FRONTEX<sup>14</sup>.

Volgens Europol was **mensensmokkel** in 2015 de snelst groeiende criminele markt in Europa. Aan excessieve prijzen werden allerlei diensten aan migranten en vluchtelingen aangeboden, inzake transport, accommodatie en het verschaffen van frauduleuze documenten. De omzet die de betrokken criminele netwerken in 2015 boekten wordt door Europol geschat op 3 tot 6 miljard voor 2015 alleen, en dat kan in 2016 mogelijk verdubbelen of verdrievoudigen<sup>15</sup>.

### 3. SOLIDARITEIT EN VERDELING VAN DE LASTEN? HOTSPOTS EN RELOCATIE ONDER DE LOEP

Op 19 april 2015 gebeurde de grootste schipbreuk in de recente geschiedenis van de Middellandse Zee waarbij meer dan 800 migranten om het leven kwamen<sup>16</sup>. Kort daarop lanceerde de Europese Commissie zijn Europese Agenda voor migratie met voorstellen op korte en langere termijn. Er volgden concrete **voorstellen voor een meer billijke spreiding van personen met nood aan internationale bescherming**. Door de vluchtelingen crisis die zich in de zomer van 2015 volop op gang trok, werden snelle akkoorden hierover een topprioriteit. We bespreken eerst kort het vrijwillige

hervestigingsakkoord en buigen ons dan over de afgesproken relocatiebesluiten.

#### Hervestiging of resettlement

Overbrenging van een persoon die nood heeft aan internationale bescherming **van buiten de EU naar een EU lidstaat**.

#### Herplaatsing of relocatie

Overbrenging van een asielzoeker die duidelijk nood heeft aan internationale bescherming **van een EU-lidstaat naar een andere EU-lidstaat**.

#### 3.1. | Gezamenlijke EU-inspanning tot hervestiging van 22.504 mensen van buiten de EU en hervestiging van Syriërs uit Turkije

**Akkoord van juli 2015:** Over de (door de Europese Commissie voorgestelde) hervestiging van 20.000 personen met beschermingsnoden van buiten de EU bereikten de Europese ministers in de zomer van 2015 vlot een akkoord, met deelname op vrijwillige basis. Het vooropgestelde aantal werd ruim gehaald, weliswaar doordat niet alleen EU-lidstaten maar ook de geassocieerde landen plaatsen aanboden<sup>17</sup>. Er werd overeengekomen over twee jaar tijd 22.504 mensen te hervestigen<sup>18</sup>. België had vooraf zelf al uitgemaakt 1.100 (550 x twee jaar) hervestigingsplaatsen open te stellen – hetgeen iets meer is dan de Commissie op basis van de voorgestelde verdeelsleutel had gevraagd. Wat het aantal aangeboden plaatsen betreft, doet België in deze hervestigingsafspraken dus duidelijk zijn deel<sup>19</sup>.

13 De strijd tegen mensensmokkel werd op EU-niveau nog op tal van vlakken versterkt, onder meer door het aannemen van een EU actieplan Mensensmokkel 2015-2020, het opzetten van een EU mensensmokkel-centrum in de schoot van Europol en de plannen voor de uitbouw van operationele contactpunten mensensmokkel in de lidstaten.

14 NAVO, *Assistance for the refugee and migrant crisis in Europe*, 24 maart 2016, beschikbaar op: [http://www.nato.int/cps/en/natohq/topics\\_128746.htm](http://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_128746.htm).

15 Europol, *Migrant Smuggling in the EU*, februari 2016, beschikbaar op: [www.europol.europa.eu](http://www.europol.europa.eu).

16 Zie ook: Europees Netwerk van Nationale Mensenrechten instellingen, *Standpunt over de drama's in de Middellandse Zee, een benadering vanuit de mensenrechten*, april 2015, beschikbaar op: [www.myria.be/files/ennhri\\_standpunt\\_middellandse\\_zeetragedie.april\\_2015.pdf](http://www.myria.be/files/ennhri_standpunt_middellandse_zeetragedie.april_2015.pdf).

17 In het bijzonder Noorwegen (dat 3.500 plaatsen aanbood) en Zwitserland (519 plaatsen). IJsland en Liechtenstein boden respectievelijk 50 en 20 plaatsen aan.

18 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.

19 Europese Commissie, *Uitvoering van de Europese migratieagenda: voortgang van de prioritaire maatregelen*, 10 februari 2016.

Het is een belangrijke stap dat de EU deze hervestigingsafspraken maakte – hervestiging is immers een (schaarse) legale manier om naar de EU te komen. Dat gezegd zijnde, gaat het slechts om een erg beperkt aantal mensen vergeleken met de globale beschermingsnoden. Zoals de Europese Commissie<sup>20</sup> zelf al aangaf, werd hiermee ook geen werkelijk EU-raamwerk voor hervestiging uitgewerkt. Het bleef in belangrijke mate beperkt tot een samenraapsel van nationale programma's en procedures.

Volgens dat schema werden tot 13 mei 2016 in totaal 6.321 mensen hervestigd naar zestien landen, waaronder België<sup>21</sup>. Dat tempo zal omhoog moeten om de vastgelegde doelstellingen te halen. Waar de Raad in juli 2015 nog de intentie had om hiermee hervestiging mogelijk te maken uit alle prioritaire hervestigingsregio's<sup>22</sup>, werd dit in de praktijk voornamelijk gebruikt voor Syriërs uit Jordanië, Libanon en Turkije.

Door het **EU-Turkije-akkoord van 18 maart 2016** (zie verder) werd beslist tot maximum 72.000 Syriërs uit Turkije naar de EU te hervestigen. Dat aantal kan niet bovenop de eerdere 22.504 worden geteld. Het gaat immers enerzijds om de (kleine) 18.000 plaatsen die van dit aantal nog niet gebruikt waren. Anderzijds gaat het om een hernieuwde toewijzing van 54.000 plaatsen die in een andere raamwerk waren afgesproken en oorspronkelijk bedoeld waren voor relocatie binnen de EU (zie verder).

Voor hervestiging uit andere regio's én van Syriërs uit andere landen is dus binnen dit kader geen ruimte meer. Bovendien werd hervestiging nu onderdeel van het controversiële 1-op-1-schema dat werd afgesproken: voor elke readmissie van een Syriër uit Griekenland naar Turkije zal één Syriër uit Turkije hervestigd worden in Europa. We gaan hier verder in deze tekst op in. In uitvoering van dit akkoord werden tot 13 mei 177 Syriërs hervestigd uit Turkije (waarvan 166 op basis van de hervestigingsafspraken van juli 2015)<sup>23</sup>.

20 Bron en meer uitleg: Europese Commissie, *Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council and the Council. First Report on relocation and resettlement*, Brussel 16 maart 2016 COM (2016) 165 final, p. 17 e.v.

21 Europese Commissie, *Third report on relocation and resettlement*, COM (2016) 360 final, 18 mei 2016.

22 De Europese Raad gaf in juli 2015 aan rekening te houden met de prioritaire hervestigingsregio's, waaronder Noord-Afrika, het Midden-Oosten en de Hoorn van Afrika. De meerderheid van de staten die deelnamen gaven in maart 2016 aan dat het programma voornamelijk (maar niet exclusief) gebruikt werd voor hervestiging van Syriërs uit Jordanië, Libanon en Turkije.

23 Europese Commissie, *Third report on relocation and resettlement*, COM (2016) 360 final, 18 mei 2016.

## 3.2. | Ad-hocmaatregelen tot relocatie van 160.000 mensen binnen de EU en de opzet van hotspots in de 'frontlijnstaten'

### 3.2.1. | Relocatie van 160.000 asielzoekers uit Italië en Griekenland

Opmerkelijk is dat de EU op de vluchtelingen crisis niet reageerde door de richtlijn tijdelijke bescherming<sup>24</sup>, van onder het stof te halen, die precies gaat over de bescherming van ontheemden in het geval van een massale toestroom<sup>25</sup>. In plaats daarvan werd in juli en september 2015 een akkoord gevonden over ad-hocmaatregelen om vluchtelingen te spreiden over de EU via een relocatiemechanisme<sup>26</sup>. In tegenstelling tot bij hervestiging, gaat het hier om de herverdeling van personen (asielzoekers met "duidelijke" nood aan internationale bescherming) die al in de EU zijn, met name in Griekenland of Italië.

**Hoeveel relocaties?** De maatregelen voorzien samen in de relocatie van 160.000 personen over een periode van twee jaar<sup>27</sup>. Het gaat om 40.000 personen in het eerste relocatiebesluit<sup>28</sup> en 120.000 in het tweede relocatiebesluit<sup>29</sup>. Merk op dat 54.000 plaatsen uit het tweede besluit – in uitvoering van het EU-Turkije-akkoord dat verder wordt besproken – op vrijwillige basis ook voor hervestiging kunnen gebruikt worden.

24 Richtlijn 2001/55/EG van de Raad van 20 juli 2001 betreffende minimumnormen voor het verlenen van tijdelijke bescherming in geval van massale toestroom van ontheemden en maatregelen ter bevordering van een evenwicht tussen de inspanning van de lidstaten voor de opvang en het dragen van de consequenties van de opvang van deze personen (hierna: richtlijn tijdelijke bescherming).

25 Deze richtlijn, die er kwam naar aanleiding van conflicten in voormalig Joegoslavië en Kosovo, werd nooit gebruikt.

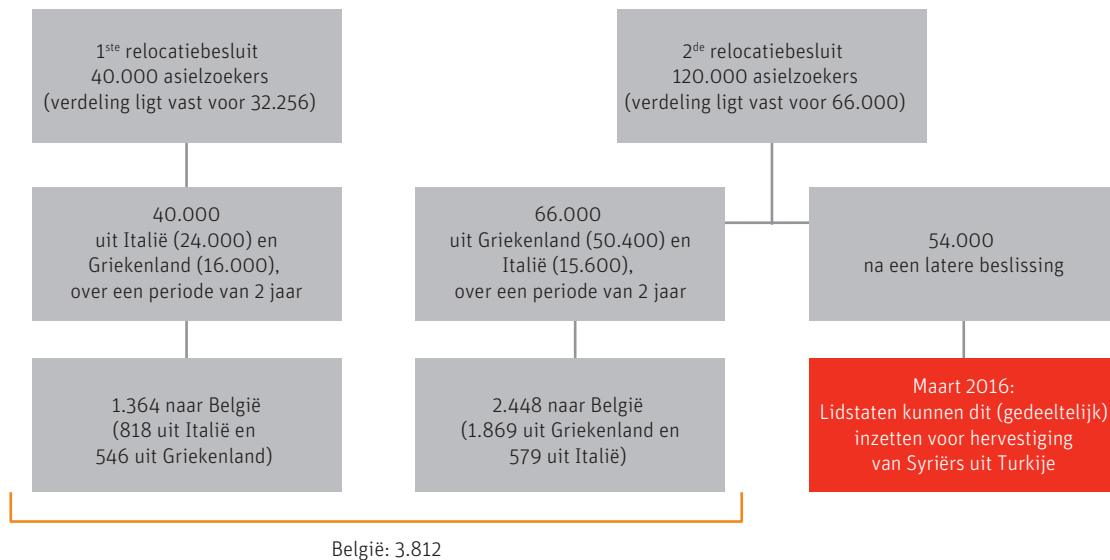
26 Rechtsgrond voor deze ad-hocmechanismen voor noodrelocatie is artikel 78, lid 3 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU). Deze bepaling werd nog niet eerder gebruikt. Artikel 78, lid 3 VWEU: "Indien een of meer lidstaten ten gevolge van een plotselinge toestroom van onderdanen van derde landen in een noodsituatie terecht komen, kan de Raad op voorstel van de Commissie voorlopige maatregelen ten gunste van de betrokken lidstaat of lidstaten vaststellen. De Raad besluit na raadpleging van het Europees Parlement."

27 Het gaat om 24 maanden vanaf de datum van goedkeuring door de Raad.

28 Besluit (EU) 2015/1523 van de Raad van 14 september 2015 tot vaststelling van voorlopige maatregelen op het gebied van internationale bescherming ten gunste van Italië en van Griekenland.

29 Besluit (EU) 2015/1601 van de Raad van 22 september 2015 tot vaststelling van voorlopige maatregelen op het gebied van internationale bescherming ten gunste van Italië en Griekenland.

Figure 1. Noodrelocatie van 160.000 kandidaat-vluchtelingen, volgens relocatiebesluit, lidstaat waaruit ze worden herplaatst en aandeel van herplaatste personen naar België



**Doel?** De twee ad-hocmaatregelen beogen een betere spreiding van vluchtelingen over de EU en het ontlasten van de staten aan de zogenaamde 'frontlinie', met name Griekenland en Italië. Daar komen immers de meeste migranten en vluchtelingen de EU binnen, en op basis van de Dublin-verordening zouden zij in principe ook verantwoordelijk zijn voor de behandeling van al hun asielverzoeken. Daar staat tegenover dat iedereen daar – in tegenstelling tot in het verleden – ook effectief moet worden geregistreerd (zie verder over de *hotspots*).

**Wat met de Dublinregels?** De gemaakte afspraken zijn beperkte en tijdelijke afwijkingen van enkele bepalingen uit de Dublinverordening<sup>30</sup>, meer bepaald over de aanduiding van de verantwoordelijke lidstaat voor het behandelen van een asielverzoek. Voor het overige blijft de Dublin-verordening in principe van kracht.

**Welke spreiding over de lidstaten?** Er werd vastgelegd hoeveel personen elke lidstaat vanuit Griekenland en Italië zou overnemen via deze ad-hocrelocatiemechanismen.

België neemt in totaal 3.812 personen<sup>31</sup> over. Italië en Griekenland werden als begunstigde van de relocatiebesluiten logischerwijze vrijgesteld. Daarbij moet worden opgemerkt dat nog geen akkoord werd bereikt over de verdeling van alle 160.000 plaatsen over de lidstaten (zie Kader 1).

**Welke asielzoekers komen in aanmerking voor relocatie?** Niet iedereen die Italië of Griekenland bereikt, komt in aanmerking voor relocatie, alleen personen van bepaalde nationaliteiten en wel nadat ze eerst asiel aanvroegen in Griekenland of Italië. Concreet komen alleen kandidaat-vluchtelingen in aanmerking, met nationaliteiten waarvoor de gemiddelde EU-beschermingsgraad in eerste aanleg 75% of meer bedraagt (in de laatste kwartaalcijfers van Eurostat). Op basis van de derde kwartaalcijfers voor 2015 kwamen onderdanen in aanmerking van volgende landen: Syrië, Irak, Centraal-Afrikaanse Republiek, Eritrea, Jemen, Bahrein, Swaziland, en Trinidad en Tobago.

<sup>30</sup> Dit staat los van de humanitaire en soevereiniteitsclausules uit de Dublinverordening, op basis waarvan Duitsland zelf verantwoordelijkheid nam in 2015.

<sup>31</sup> Officieel cijfer van de Raad en de Commissie. België gaat zelf uit van 3.794 personen die via relocatie zijn op te vangen: 2.448 + 1.346 (ipv 1.364). Twee versies van dezelfde resolutie met dit mineur verschil circuleerden op een bepaald ogenblik.

## Kader 1

## Kroniek van een moeilijk beslissingsproces

Het politieke akkoord van juli 2015 voor de **relocatie van 40.000 personen** uit Italië en Griekenland werd in september formeel goedgekeurd, nadat ook het Europees Parlement instemde. Uiteindelijk werd overeengekomen dat het **een vrijwillig mechanisme** werd: de lidstaten konden intekenen of niet. Alleen Oostenrijk en Hongarije beslisten geen plaatsen aan te bieden in het systeem. Na goedkeuring werd het mechanisme wel bindend.

Het tweede besluit – over de **relocatie van 120.000 personen** – werd in september goedgekeurd en gaat om een **verplichte verdeling**. Bij gebrek aan consensus werd er in de Raad gestemd: het besluit werd dus niet unaniem maar met gekwalificeerde meerderheid goedgekeurd<sup>32</sup>. Dat geeft aan dat de crisis diep zat.

Niet alle 160.000 plaatsen konden op dat moment worden toegewezen aan lidstaten<sup>33</sup>: voor 61.744 van de 160.000 relocatieplaatsen is nog niet definitief afgesproken welke lidstaten ze zullen opnemen.

- Van de eerste 40.000 plaatsen konden **7.744 plaatsen nog niet worden verdeeld**, bij gebrek aan voldoende *pledges* (beloftes) van de lidstaten. Er werd aangekondigd dat er tegen eind 2015 een akkoord zou worden gezocht hierover, maar op het ogenblik van schrijven was dit er nog niet. Doordat de uitvoering van de al gemaakte relocatieafspraken zeer traag op gang kwam, ging de aandacht op de eerste plaats hiernaartoe.
- Van de 120.000 plaatsen uit het tweede akkoord werden er **54.000 nog niet definitief verdeeld**. In het voorstel dat de Commissie in september 2015 had neergelegd, had het naast 50.400 plaatsen voor relocatie uit Griekenland en 15.600 uit Italië, ook voorgesteld dat Hongarije begunstigde zou worden van het noodmechanisme voor 54.000 relocatieplaatsen. Hongarije wilde hier niet van weten. Uiteindelijk werd overeengekomen dat de overgebleven 54.000 plaatsen in reserve zouden worden gehouden en maximaal een jaar na inwerkingtreding van het akkoord (september 2016) zouden worden toegewezen aan Griekenland, Italië of aan een andere lidstaat als de noden veranderen. De beslissing over de begunstigde lidstaten zal de exacte verdeling van deze 54.000 plaatsen bepalen, maar het ligt wel al vast dat dit zal gebeuren conform de quota van de reeds toegewezen plaatsen. De Commissie deed in maart 2016 een aanpassingsvoorstel opdat de lidstaten die plaatsen – in uitvoering van het EU-Turkije-akkoord – ook kunnen gebruiken voor hervestiging van Syriërs uit Turkije (dit op vrijwillige basis).

### 3.2.2. | Hotspots: registratie – relocatie – terugkeer

De relocatiemaatregelen worden gekoppeld aan een zogenaamde *hotspot*-benadering. Het is een concept dat het voorbije jaar al doende werd ontwikkeld. Het verwijst naar plaatsen aan de EU-buitengrenzen waar er een "specifieke en disproportionele" migratiedruk is. In de *hotspots* wordt de betrokken lidstaat ondersteund in het managen van de 'gemengde' migratietoestroom. Het concept is dat iedereen moet worden geregistreerd, waarna asielzoekers worden georiënteerd naar asielprocedures

en relocatie, en voor diegenen "die duidelijk geen nood hebben aan bescherming" naar terugkeer. Van bij aanvang was er veel onduidelijkheid over of de *hotspots* gesloten opvangcentra zouden worden of niet. Dat werd deels het geval (zie verder).

Verschillende EU-agentschappen staan in de hotspots de nationale autoriteiten bij: in het bijzonder het EU-asielbureau voor praktische samenwerking EASO (European Asylum Support Office) voor diegenen die asiel aanvragen (registratie, identificatie, vingerafdrukken, ondervraging van de asielzoekers) en het EU-grensgenootschap Frontex, voor bijstand voor de terugkeer van "irreguliere migranten". Europol en Eurojust bieden ondersteuning om netwerken van mensensmokkel en -handel op te rollen<sup>34</sup>.

<sup>32</sup> Hongarije, Tsjechië, Slowakije en Roemenië stemden tegen.

<sup>33</sup> Voor de verdeling van de plaatsen over de lidstaten wilde de Commissie initieel een verplichte verdeelsleutel afspreken voor het aantal op te nemen personen per lidstaat en daarbij gewogen rekening te houden met volgende parameters de (1) omvang van de bevolking voor 40%; (2) het totale bbp voor 40%; (3) het aantal asielaanvragen en hervestigingsplaatsen over de voorbije vier jaar voor 10% en (4) het werkloosheidscijfer voor 10%. Dit kwam er uiteindelijk niet door, maar de aantallen bekomen op basis van de berekeningen vormden wel de basis van de onderhandelingen.

<sup>34</sup> Europese Commissie *Explanatory note on the « hotspot » approach*, 2015. Beschikbaar op: [www.statewatch.org/news/2015/jul/eu-com-hotspots.pdf](http://www.statewatch.org/news/2015/jul/eu-com-hotspots.pdf); Europees Parlement, *Hotspots and emergency relocation: State of Play. Briefing*, maart 2016, Beschikbaar op: [www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2016/579070/EPRS\\_BRI\(2016\)579070\\_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2016/579070/EPRS_BRI(2016)579070_EN.pdf); Europese Commissie, *Managing the refugee crisis*, factsheets, 10 februari 2016.

In september werden een reeks hotspots geïdentificeerd in Italië en op de Griekse eilanden (zie kaart 2), met regionale coördinatie in Catania voor Italië en in Piraeus voor Griekenland<sup>35</sup>. Zoals verder blijkt, duurde het vele maanden voor de meeste hotspots operationeel waren.

Kaart 2. Geïdentificeerde hotspots in Italië en Griekenland (Bron: Europese Commissie en Europees Parlement)<sup>36</sup>



### 3.2.3. | Relocaties komen zeer traag op gang

Ook na de moeilijke goedkeuring van de relocatiebesluiten, lag het relocatiepad **bezaaid met hindernissen**. Zo dienden Slovaakse en Hongaarse tegen het tweede relocatiebesluit een beroep in bij het Europees Hof van Justitie<sup>37</sup>. Hongarije kondigde eind februari ook een referendum aan over de wenselijkheid van het verplichte spreidingsplan<sup>38</sup>. Polen gaf in de pers aan de besluiten niet te zullen uitvoeren. Ook Oostenrijk vroeg zich openlijk af waarom het mensen via relocatie zou opvangen terwijl het land proportioneel al een heel hoog aandeel

asielverzoeken verwerkt. In december 2015 vroegen Zweden en Oostenrijk om gebruik te kunnen maken van de mogelijkheid om hun relocatieverplichtingen tijdelijk op te schorten omwille van de hoge instroom in eigen land. Zweden vroeg ook om zelf begunstigde te worden van het noodrelocatiemechanisme.

Daarenboven liep de algemene uitvoering van de urgentiemaatregelen uitermate moeizaam. Het opzetten van de in september 2015 geïdentificeerde hotspots (zie Kaart 2) liep niet van een leien dakje. Half januari 2016 was in Griekenland enkel een hotspot op Lesbos (Moria) functioneel, in Italië op Lampedusa en Trapanie (Sicilië). Half april waren de verschillende Griekse hotspots buiten Kos operationeel, in Italië waren er tegen dan de hotspots in Pozzallo en Taranto bijgekomen<sup>39</sup>. Half mei was de situatie op dat vlak onveranderd. In Italië was er intussen wel sprake van het openen van bijkomende (zelfs mobiele) hotspots.

35 *Op.cit.*

36 Europees Parlement, *Hotspots and emergency relocation: State of Play. Briefing*, Maart 2016. Beschikbaar op: [www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2016/579070/EPRS\\_BRI\(2016\)579070\\_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2016/579070/EPRS_BRI(2016)579070_EN.pdf).

37 EHJEU, *Slovak Republic v. Council of the European Union*, C-643/15, 2 december 2015; EHJEU, *Hungary v. Council of the European Union*, C-647/15, 3 december 2015.

38 De Standaard, *Orban wil verplichte spreiding kelderen*, 25 februari 2015.

39 Europese Commissie, *Second report on relocation and resettlement*, COM(2016)222 final, 12 april 2016.

Initieel klaagden Griekenland en Italië dat de beloofde ondersteuning via experts van andere lidstaten onvoldoende werd uitgevoerd, waarop andere lidstaten repliceerden dat de wel gestuurde experts niets om handen hadden.

Op 13 mei 2016, bijna acht maanden na aanneming van de relocatiebesluiten, waren maar **1.500 personen van de 160.000 effectief via relocatie herplaatst**. Het ging om 591 mensen uit Italië en 909 uit Griekenland. Ook het aantal door de lidstaten aangeboden plaatsen bleef beperkt: 5.736 van de 160.000 relocatieplaatsen (3,6% van de 160.000)<sup>40</sup>.

**Tot half mei 2016 kwamen slechts 24 mensen via relocatie vanuit Italië naar België. Niemand uit Griekenland.**

In Italië kwamen in tegenstelling tot in Griekenland veel nieuwe mensen toe met nationaliteiten die niet in aanmerking kwamen voor relocatie<sup>41</sup>. Het trage ritme van relocatie lag ook aan gebrek aan vertrouwen van de asielzoekers door de moeilijke toegang tot de Griekse asielprocedure en de beperkte opvangcapaciteit daar. Ook trokken asielzoekers zich uit het relocatieproces terug omdat de behandelingstermijn in de ontvangende lidstaten lang was.

**België** maakte de uitvoering van de afgesproken relocaties afhankelijk van een goede werking van het hotspot-systeem met controle aan de buitengrenzen en inperking van secundaire stromen. Er werden tot in maart 2016 slechts 30 plaatsen aangeboden, waarvan half mei effectief 24 mensen naar België werden gehaald door relocatie vanuit Italië (niemand vanuit Griekenland). België was uiteindelijk bereid dat aantal op te drijven, verwijzende naar de dalende Belgische asielcijfers<sup>42</sup> en de vooruitgang in de hotspots: begin april bood het Griekenland 100 plaatsen aan, en half mei nog eens 100 plaatsen. De eerste twintig personen uit Griekenland worden einde mei verwacht.

### 3.2.4. | Relocatie en hotspots als antwoord op de vluchtelingencrisis? Enkele kritische beschouwingen<sup>43</sup>

#### Relocatie, instrument van solidariteit?

Het was een ongeziene stap dat de EU in de tweede helft van 2015 besliste 160.000 mensen intern te zullen herverdelen. Niet zo lang daarvoor was dit werkelijk ondenkbaar. Toch is de manier waarop de maatregelen werden verkocht – als een uiting van solidariteit en een mechanisme om te komen tot een meer billijke spreiding – volgens Myria betwistbaar. De relocatiebeslissingen moeten immers in hun juiste kader worden gezien. Dat kader is het Dublinsysteem, niet bepaald een solidariteitsinstrument. Hoewel het Dublinsysteem na al die crisismaanden als failliet wordt beschouwd, blijft dit het speelbord.

De relocatiebesluiten gaan dan wel om een afwijking van de Dublin-verordening, toch is die zeer beperkt en tijdelijk. Het idee erachter blijft volledig binnen de juridische logica van de verordening: de ‘frontlinie-lidstaten’ zijn als eerste land verantwoordelijk voor de behandeling van asielaanvragen, behalve voor de uitzonderingen voorzien onder de ad-hocnoodmechanismes. De opzet van de maatregelen was om het Dublinsysteem – en de onevenwichtige verantwoordelijkheidstoewijzing die ermee gepaard gaat – in eer te herstellen. De uitzondering moet de regel bevestigen.

Aangezien de zware Dublin-lasten voor de lidstaten aan de buitengrenzen in de praktijk meer fictie dan realiteit waren (in het geval van Griekenland waren er al enkele jaren geen Dublin-overdrachten meer, zie verder), leek het relocatie-idee voor sommigen een kans om de staten aan de frontlinie nu werkelijk de verantwoordelijkheid te laten dragen die hen op basis van de Dublin-verordening toekomt. De koppeling van het relocatieplan aan de hotspot-benadering was daar ook niet vreemd aan: de druk werd opgevoerd op de frontlinie-staten om iedereen die de EU binnenkomt effectief te registreren. Op die manier zouden verantwoordelijkheden kunnen worden toegewezen aan de lidstaten van binnenkomst.

De Commissie-aanbeveling van 10 februari 2016 aan Griekenland met de bedoeling om Dublin-overdrachten naar dat land terug mogelijk te maken, stoelt eveneens

<sup>40</sup> Europese Commissie, *Third report on relocation and resettlement*, COM(2016) 360 final, 18 mei 2016.

<sup>41</sup> Europese Commissie, *Progress Report on the Implementation of the hotspots in Italy*, COM (2015) 679 final, 15 december 2015.

<sup>42</sup> De Redactie, *Francken over spreidingsplan: 60 tot 100 vluchtelingen is mogelijk*, 11 maart 2016, beschikbaar op [www.deredactie.be](http://www.deredactie.be).

<sup>43</sup> Zie in dit verband onder meer: Francesco Maiami, *Hotspots and relocation schemes, the right therapy for the common European asylum system?*, Migration Policy Centre blog, februari 2016.

op de gedachte om Dublin in eer te herstellen. Met enige afstand bekeken, doet dit voorstel in de huidige context wat surreëel aan. Terwijl met veel moeite relocaties vanuit Griekenland naar de andere lidstaten worden georganiseerd, wordt tegelijk gewerkt om de omgekeerde beweging op gang te kunnen trekken.

### Een fictieve oefening om de haalbaarheid van het plan op scherp te zetten

Weinig realistisch dus, maar we benaderen het plan even theoretisch, alsof het perfect zou functioneren. Op die manier willen we de logica op scherp stellen. We doen dat vanuit het oogpunt van een traditionele asielbestemmingslidstaat, België en vanuit het oogpunt van een frontlinie-lidstaat, Griekenland.

- België zou theoretisch de asielinstroom fel zien verminderen. Er zouden nog maar weinig asielzoekers in België geraken die niet onder de Dublinverordening kunnen worden teruggestuurd naar een andere lidstaat: bijna alleen de asielzoekers die via relocatie naar België kwamen of zij die via de weinige buitengrenzen het land binnenkomen.
- Griekenland zou theoretisch verantwoordelijk worden voor de 880.000 mensen die in 2015 via het land de EU binnenkwamen, en voor de vele tienduizenden die dat in 2016 doen. Op twee jaar tijd zou de frontliniestaat daarvan 64.400 mensen mogen doorsturen naar andere lidstaten. De asielzoekers met hoge erkenningskansen (tot het quotum bereikt is) kunnen worden doorgestuurd, maar Griekenland blijft verantwoordelijk voor zij die de andere lidstaten hiervan niet willen overnemen (bijvoorbeeld de moeilijke gevallen die men weigert over te nemen om redenen van openbare orde). Griekenland blijft ook verantwoordelijk voor alle andere asielverzoeken, voor hun integratie na erkenning, én voor het terugsturen van iedereen die geen asiel aanvraagt of die een negatieve beslissing ontvangt.

Om in termen van solidariteit te spreken hadden de voorziene afwijkingen van de Dublinverordening substantiëler moeten zijn, in aantallen en in doelgroep.

### Griekenland promoveert? Van opschorting van verantwoordelijkheid naar volle verantwoordelijkheid

Door deze relocatiebesluiten, en nog veel meer na de sluiting van de Balkanroute (zie verder), legde de Europese Unie een enorme verantwoordelijkheid op de Griekse schouders. Dat is opmerkelijk in het licht van de Griekse asielpositie van de voorbije jaren, want deze lidstaat is al

jarenlang hét zorgenkind van het Europese asielsysteem.

Zoals gezegd werden vanaf 2011 immers alle Dublinoverdrachten naar Griekenland stopgezet, en wel omdat het Hof van Justitie van de EU en het Europees Hof voor de Rechten van de Mens oordeelden dat er zich in Griekenland "fundamentele tekortkomingen van de asielprocedure en de opvangvoorzieningen voor asielzoekers" stellen, die "ernstige, op feiten berustende gronden vormen om aan te nemen dat de asielzoeker een reëel risico zal lopen op onmenselijke of vernederende behandelingen"<sup>44</sup>.

### Hotspots: snel kaf van het koren scheiden?

Inzetten op effectieve binnenkomstcontrole en registratie aan de buitengrenzen is een legitieme en logische keuze voor het handhaven van een regio zonder binnengrenzen. Absolute voorwaarde is wel dat de controle 'sensitief' is voor beschermingsnoden en gebeurt in overeenstemming met andere grondrechten. Op die punten lijkt er heel wat werk aan de winkel.

In het najaar van 2015 – met duizenden mensen die toekwamen (in Griekenland een bepaalde periode tienduizenden op een week) – was men praktisch niet in staat om dit ordentelijk te laten verlopen. De enkele hotspots werden nog volop op poten gezet en de toestroom was zeer groot<sup>45</sup>. Ngo's en bepaalde media rapporteerden in de voorbije maanden onder meer over gebrek aan beschermingswaarborgen, problemen op vlak van onzorgvuldige identificatie (inclusief bij niet-begeleide minderjarigen), mensen die weigeren vingerafdrukken te laten nemen, gebrekkige toegang tot informatie en gebrekkige toegang van UNHCR en ngo's tot de hotspots<sup>46</sup>.

Myria vraagt de Belgische regering om aan te dringen op een onafhankelijk mechanisme om het functioneren van de hotspots te monitoren. Een belangrijk element

**Door de relocatiebesluiten en de sluiting van de Balkanroute werd een enorme last op de Griekse schouders gelegd. Nochtans was Griekenland al jaren hét zorgenkind van het Europees asielsysteem.**

<sup>44</sup> Europees Hof van Justitie, *N.S. v. Secretary of State for the Home Department and M.E. and others v. Refugee Applications Commissioner, Ministry for Justice, Equality and Law Reform*, C-411/10 en C-493/10, 21 december 2011. Het Europees Hof van Justitie oordeelde eerder in de zaak *M.S.S. v. België en Griekenland*, nr. 30696/09, 21 januari 2011.

<sup>45</sup> IRINnews, *The EU's Hotspot 'solution' deepens refugee crisis*, 23 oktober 2015.

<sup>46</sup> AIDA, *Country report: Italy, december 2015*; ECRE Weekly Bulletin, *Italy, a worrying trend is developing in the 'hotspots'*, 20 december 2015; ECRE Weekly Bulletin, *Lampedusa 'hotspot' shows severe deficiencies, states the Italian Senate*, 11 maart 2016; IRINnews, *How Italy's flawed hotspots are creating thousands of clandestini*, april 2016.



van bezorgdheid daarbij is dat in de hotspots snelle selecties moeten worden gemaakt tussen mensen met en mensen zonder beschermingsnoden. Men gaat ervanuit dat relatief vlot te kunnen beoordelen, maar het is zeer de vraag of dat mogelijk is. Men lijkt zich te baseren op "veronderstellingen van veiligheid" op basis van bepaalde nationaliteiten, aanwezigheid van een veilig derde land (zie verder) of op basis van aanduidingen op een meerkeuzeformulier bij aankomst (pre-identificatie via een vragenlijst in Italië). Het lijkt erop dat op die manier mensen afgewezen worden zonder grondig onderzoek van hun dossier en zonder veel informatie om dergelijke beslissingen of veronderstellingen aan te kunnen vechten.

Mensen die in een pre-identificatie beschouwd worden als irreguliere migranten, zouden in Italië naar een gesloten centrum gaan of clandestien zijn zonder verdere mogelijkheid asiel aan te vragen. Na het EU-Turkije-akkoord werden op de Griekse eilanden gesloten hotspots ingericht waar mensen automatisch zouden worden opgesloten. We gaan hier verder op in.

### Systeme houdt weinig of geen rekening met de betrokkenen

In de huidige relocatiebesluiten komen slechts asielzoekers van bepaalde nationaliteiten in aanmerking voor relocatie. Ook die 'gelukkigen' hebben geen zicht op - en geen zeggenschap over - in welk land ze terecht zouden komen. Tegelijk weten de asielzoekers evenwel dat er grote verschillen zijn tussen de lidstaten op vlak van de asielprocedure, bescherming, opvang en welvaartsniveau. Dat verklaart ook minstens voor een deel waarom er relatief weinig enthousiasme tot deelname is bij de betrokken asielzoekers zelf om via relocatie herplaatst te worden<sup>47</sup>. Elke lidstaat heeft dan wel een verbindingsofficier die een matching-oefening kan maken tussen de vragen van het bestemmingsland en de kandidaten voor relocatie (rekening houdende met hun kwalificaties, taalkennis en hun familiale, sociale en culturele banden), maar het is niet duidelijk in welke mate die oefening ook effectief gebeurt. Deze matching werd bovendien in de besluiten voornamelijk opgenomen vanuit het oogpunt van de lidstaat en niet vanuit het oogpunt van wie kandidaat is voor relocatie.

## 4. WAT BLIJFT OVER VAN DE VRIJE SCHENGENZONE? OPNIEUW MUREN, HEKKEN EN GRENSCONTROLES IN EUROPA

Het beeld van fort Europa moest in 2015 enigszins worden bijgesteld. Hoewel een veilige en legale toegang tot de EU even moeilijk bleef als voorheen, bleek dat eens iemand erin slaagde voet aan EU-wal te zetten, die relatief vlot naar de lidstaat van keuze kon trekken. Een ware exodus van vluchtelingen en migranten kwam op gang die bereid waren hun leven te wagen om de Europese kusten te bereiken. Nadien zetten ze hun tocht verder naar de landen waar men hoopte bescherming en het beste onthaal te krijgen. Nooit voordien was het aandeel asielzoekers dat in de EU bescherming kreeg zo hoog als in 2015.

Het beleid van de landen langs de Westelijke Balkan was er initieel vooral op gericht de verdere doortocht van de mensen te faciliteren (zogenaamd doorwulf- of wave through-beleid). Daarnaast plooiden landen zich op zichzelf terug en namen allerlei maatregelen die dan een domino-effect hadden in de andere landen. Er werd teruggegrepen naar recepten uit het pre-Schengentijdperk: de herinvoering van grenscontroles om de migratieinstroom te kunnen managen.

De vrije Schengenregio kwam onder enorme druk, ook al zijn de grenscontroles duur en beseft iedereen dat er geen alternatief is voor Schengen. Binnen en buiten Schengen werden ook her en der opnieuw fysieke grenzen opgetrokken, zoals in Oostenrijk, Slovenië, Hongarije en de voormalige Joegoslavische Republiek Macedonië.

47 Maïa De La Baume, *Why the EU's Refugee relocation policy is a flop*, [Politico.eu](http://Politico.eu), 6 januari 2016.

## 4.1. | Controle buitengrenzen hoog op de politieke agenda

Griekenland bleek vele maanden hoegenaamd niet in staat zijn lange kustlijn ook maar enigszins te controleren en de zeer grote aantallen aankomsten georganiseerd op te vangen. Zonder twijfel was er geen enkele lidstaat in staat geweest die uitdaging op een correcte manier tot een goed einde te brengen, maar het hielp niet dat Griekenland economisch en financieel aan de grond zit en ook op vlak van asielbeleid al jaren de slechtste leerling van de Europese klas is. Ondanks die omstandigheden was de druk op Griekenland vanuit de rest van de EU enorm groot, en werd vanaf februari zelfs een indammingspolitiek in Griekenland gevoerd (zie verder).

De feiten maakten in elk geval de kwetsbaarheid van het huidige systeem van controles aan de buitengrenzen overweldigend duidelijk, een systeem waarin een enorme Europese verantwoordelijkheid – controle van de EU-buitengrenzen – voor het leeuwendeel rust op de schouders van enkele lidstaten.

Aan de vooravond van de Europese Raad van december 2015 stelde de Europese Commissie daarom een nieuw ‘grenzepakket’ voor. De Commissie legde een voorstel neer om een Europese grens- en kustwacht op te richten, waarin Frontex zou opgaan in een nieuw, machtiger agentschap met opgekrikt mandaat. Het huidige agentschap is immers volledig afhankelijk van de lidstaten, en dat niet alleen voor materiaal en operationele staf, maar het kan ook geen eigen terugkeer- en grensoperaties doen zonder dat een lidstaat daarom gevraagd heeft. We gaan in deze bijdrage niet in op het voorstel en de onderhandelingen die hierover aan de gang zijn. Wel is het duidelijk dat het de intentie van de Europese instellingen is om het grens- en terugkeerbeleid een stuk meer te europeaniseren<sup>48</sup>.

48 Over dit onderwerp, zie ons rapport *Migratie in cijfers en in rechten 2016*, Hoofdstuk 7 Terugkeer, detentie en verwijdering.

## 4.2. | Een domino van tijdelijke grenscontroles binnen de schengenzone

Kader 2

### Europese Unie en Schengen

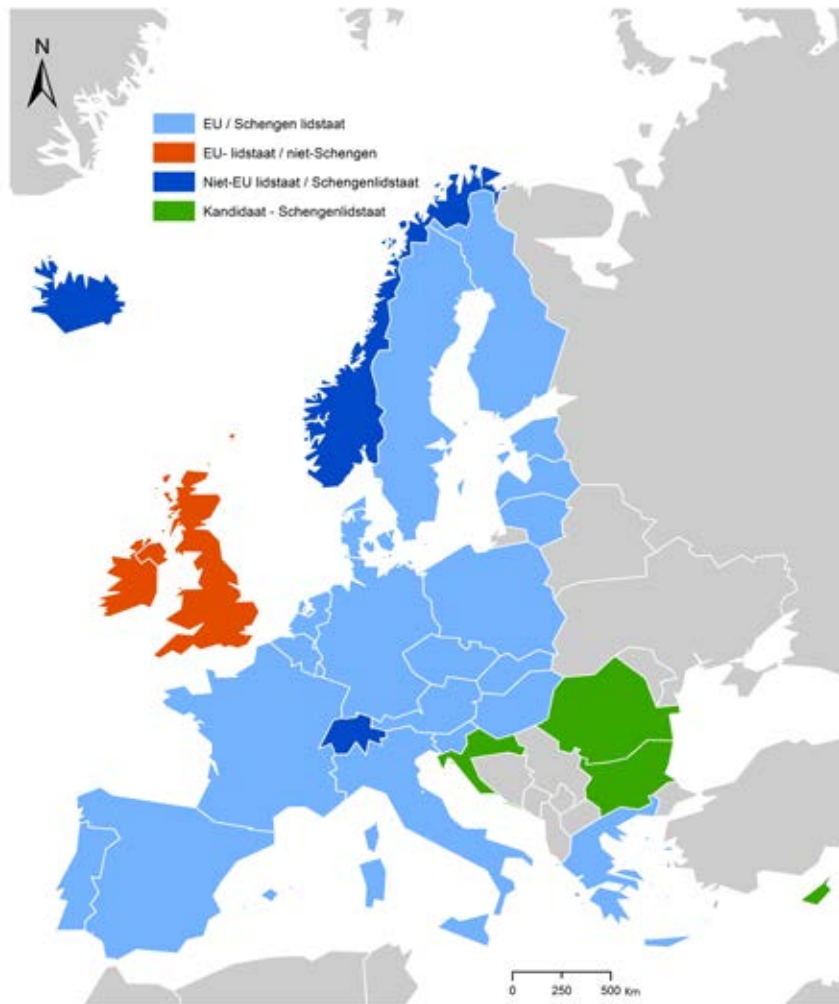
De Schengenzone is een ruimte van 26 lidstaten (22 EU + 4 niet-EU landen) waarbinnen men zich kan verplaatsen zonder interne grenscontroles. Hoewel het *Schengenacquis* nu integraal deel uitmaakt van de Europese Unie, is dit raamwerk in 1985 buiten de Unie gegroeid<sup>49</sup>. Alle EU-lidstaten nemen nu wel in meer of mindere mate deel aan de Schengensamenwerking, maar ze maken niet allemaal deel uit van deze ruimte zonder interne grenscontroles<sup>50</sup>. Het **Verenigd Koninkrijk** en **Ierland** kozen ervoor de interne grenscontroles met de andere Schengenlanden niet af te schaffen en **Cyprus, Bulgarije, Roemenië en Kroatië** voldoen nog niet aan de voorwaarden om deze te mogen afschaffen<sup>51</sup>. Bovendien maken ook vier niet-EU-staten deel uit van deze ruimte: **IJsland, Liechtenstein, Noorwegen en Zwitserland**.

49 De oorspronkelijke Schengenovereenkomst uit 1985 was een (intergouvernementele) overeenkomst tussen de Benelux-landen, Duitsland en Frankrijk en geleidelijk sloten andere landen zich aan. In 1997, met het Verdrag van Amsterdam, werd dit acquis in het kader van de Europese Unie geïntegreerd.

50 Merk tot slot op dat EU-burgers – los van het feit of hun land al dan niet deel is van Schengen – recht hebben op vrij verkeer wanneer ze binnen de EU reizen. In een EU-land dat niet tot Schengen behoort, wordt in principe enkel een minimale identiteitscontrole gedaan.

51 Landen die toetreden tot de EU moeten het Schengenacquis volledig aanvaarden, maar daarmee maken ze nog niet onmiddellijk deel uit van de Schengenruimte. Gedurende een evaluatieperiode moet onder meer blijken of deze landen in staat zijn hun externe land-, zee-, en luchtgrenzen te bewaken en of de samenwerking met de politiediensten op punt staat.

Kaart 3. De Europese Unie en de Schengenlidstaten (Bron: Europese Commissie<sup>52</sup>)



Stroomopwaarts langs de westelijke Balkan-migratieroute, werden vanaf het najaar 2015 door verscheidene Schengenlanden opnieuw interne grenscontroles ingevoerd. Op 13 september deed **Duitsland**<sup>53</sup> dat als eerste, waarbij de focus werd gelegd op de grens met **Oostenrijk**. Twee dagen later kondigde Oostenrijk interne grenscontroles af, onder meer aan de grens

met **Slovenië**. Daarop deed Slovenië hetzelfde aan de grens met Hongarije. Na dertig dagen werden die laatste controles stopgezet, omdat de migratieroute zich verlegde. Hongarije bouwde een hek op de grens met Servië, en vervolgens ook op de grens met Kroatië. **Hongarije** zelf ging op 17 oktober 2015 nog gedurende tien dagen over tot grenscontroles op de korte grens met Slovenië om een instroom vanuit dat land te vermijden.

52 Europese Commissie. Kaart beschikbaar op: [http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/borders-and-visas/schengen/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/borders-and-visas/schengen/index_en.htm).

53 De controles werden ingericht op een beperkt aantal met Oostenrijk afgesproken hoofdwegen. Daarnaast konden ook snelwegen en internationale treinen worden gecontroleerd. Duitsland argumenteerde de beslissing door te stellen dat de spontane en ongecontroleerde instroom een ernstige bedreiging vormden voor de binnenlandse veiligheid en openbare orde. De controles moesten helpen om alles in goede banen te leiden. Zie in dit verband: Europese Commissie, *Commission opinion of 23.10.2015 on the necessity and proportionality of the controls at internal borders reintroduced by Germany and Austria*, C(2015)7100 final, Brussel 23 oktober 2015.

#### Kaart 4. Westelijke Balkanroute, verscherpte grenscontroles en gesloten grenzen

(Gebaseerd op De Standaard, 4 maart 2016)



Enkele weken daarop zette de domino-beweging zich verder in de Scandinavische landen. Op 12 november voerde ook **Zweden** – de meest ‘open’ lidstaat voor asielzoekers tot dan – tijdelijke grenscontroles in op de ferry-lijnen vanuit het zuiden en op de brug met Denemarken. Op 26 november volgde Schengen-geassocieerd land **Noorwegen**, dat zich concentreerde op ferry-connecties met Schengenlanden. **Denemarken** ging op 4 januari 2016 over tot grenscontroles aan de land- en zee grenzen met Duitsland.

**Oostenrijk** verstrengde enige tijd later de grenscontroles nog waardoor alleen op bepaalde punten de grens kon worden overgestoken. **België**<sup>54</sup> besliste op 23 februari 2016 tot invoering van tijdelijke grenscontroles op

strategische plaatsen in West-Vlaanderen aan de grens met Frankrijk. De Franse overheid ging over tot een gedeeltelijke ontruiming aan van het kamp met duizenden transitmigranten in Calais, en de Belgische overheden wilden vermijden dat de betrokkenen de Belgische grens oversteken<sup>55</sup>. Deze controles werden op 22 april stopgezet.

54 Merk in dit verband op dat de preambule van de tekst die de Schengengrenscode wijzigde stelt dat: "Migration and the crossing of external borders by a large number of third-country nationals should not, per se, be considered to be a threat to public policy or internal security". Zie daarover: Yves Pascoau and Sylvie Guillaume, *The rise of national borders and the fall of a symbol*, EuropeanMigrationLaw.eu – Viewpoints nr. 1 – maart 2016.

55 FRONTEX, *FRAN Quarterly, quarter 3, July-September 2015, januari 2016*; Europese Commissie, *Member States' notifications of the temporary reintroduction of border control at internal borders pursuant to Article 23 et seq. of the Schengen Borders Code*, beschikbaar op: [http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/borders-and-visas/schengen/reintroduction-border-control/docs/ms\\_notifications\\_reintroduction\\_of\\_border\\_control\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/borders-and-visas/schengen/reintroduction-border-control/docs/ms_notifications_reintroduction_of_border_control_en.pdf).

**Frankrijk** voerde ook interne grenscontroles in, maar dit gebeurde niet om migratieredenen maar wel onder de noodtoestand die werd uitgeroepen na de terroristische aanslagen van 13 november 2015 in Parijs. Dit viel de eerste maand samen met de geplande grenscontroles in aanloop van de VN-Klimaatop. Na de terroristische aanslagen in Brussel op 22 maart waren er ook nieuwsberichten van wachtrijen door **Nederlandse** controles gedurende een tiental dagen op de grens met België.

### 4.3. | Van tijdelijke naar langdurige controles. Griekenland de facto uit Schengen plaatsen?

De meeste landen voerden controles in op basis van de Schengengrenscore<sup>56</sup>, met name de bepaling voor situaties die onmiddellijke actie vragen (zie Kader 3). Na de maximumtermijn van twee maanden werden grenscontroles dan verdergezet onder de bepaling voor voorzienbare situaties.

#### Kader 3

### Tijdelijke herinvoering van binnengrenstoezicht in de Schengengrenscore

Mogelijk in geval van een ernstige bedreiging voor de openbare orde of de binnenlandse veiligheid van een lidstaat.

#### **Artikel 23: in voorzienbare omstandigheden**

Voor periode(s) van 30 dagen, verlengbaar tot maximaal 6 maanden.

#### **Artikel 25: gevallen die een onmiddellijk optreden vereisen**

Voor een periode van 10 dagen, verlengbaar met periode(s) van 20 dagen tot maximaal 2 maanden.

**Artikel 26: uitzonderlijke omstandigheden** waarbij de algemene werking van de ruimte zonder binnengrenzen in gevaar komt als gevolg van aanhoudende ernstige gebreken met betrekking tot het buitentoezicht. Voor een periode van ten hoogste 6 maanden, 3 keer verlengbaar tot maximaal 2 jaar.

#### **Procedure**

In het kader van **artikel 23 en 25** is het een lidstaat die initiatief neemt en zelf beoordeelt of de maatregel noodzakelijk en evenredig is, en kan de Europese Commissie hierover vervolgens advies uitbrengen. In het kader van **artikel 26** doet de Europese Raad een aanbeveling (op voorstel van de Commissie en eventueel op verzoek van de lidstaten) dat één of meerdere lidstaten interne grenscontroles kunnen herinvoeren of aanhouden aan alle of sommige interne grensovergangen. De Raad beoordeelt of de maatregel noodzakelijk en evenredig is. In elk van de gevallen worden de andere lidstaten, de Commissie en het Europees Parlement gemotiveerd in kennis gesteld.

<sup>56</sup> Verordening (EG) Nr. 562/2006 van het Europees Parlement en de Raad van 15 maart 2006 tot vaststelling van een communautaire code betreffende de overschrijding van de grenzen door personen (Schengengrenscore). De Schengengrenscore werd sindsdien meermaals gewijzigd.

Begin 2016 stelden een aantal Schengenlidstaten dat het intern grenstoezicht – ondanks de praktische en budgettaire gevolgen – nodig zou blijven, ook na de beschreven maximumtermijnen. Duitsland keek bang vooruit naar midden mei 2016, waarna het geen wettelijke grond meer zou hebben om de grenscontroles voort te zetten. Op de informele raad van 25 januari vroegen de lidstaten dan ook aan de Europese Commissie om na te gaan of stappen konden worden genomen om artikel 26 van de Schengengrenscodex in werking te stellen<sup>57</sup>. Dit is een bepaling voor **uitzonderlijke omstandigheden** op basis waarvan (bijkomend) tot twee jaar intern grenstoezicht kan worden verantwoord, als de algemene werking van de ruimte zonder binnengrenzen in gevaar komt als gevolg van aanhoudende ernstige gebreken van het buitentoezicht.

De Commissie nam de stappen om die procedure op te starten, na aanname van het Schengenevaluatierapport van Griekenland. Op 12 februari 2016 keurde de Raad vijftig aanbevelingen goed voor Griekenland in verband met identificatie, registratie, het nemen van vingerafdrukken en zeegrens-toezicht. Na drie maanden, tegen 12 mei 2016, moest Griekenland over de implementatie hiervan rapporteren. Op die dag nam de Raad een aanbeveling aan (na voorstel door de Commissie op 4 mei) dat vijf lidstaten (Oostenrijk, Duitsland, Denemarken, Zweden en Noorwegen) interne grenscontroles kunnen aanhouden voor een periode van zes maanden, en dit enkel aan een aantal welbepaalde interne grensovergangen<sup>58</sup>. Gesteld werd dat Griekenland ‘significante vooruitgang had geboekt’, maar dat binnen de periode van drie maanden niet alle tekortkomingen adequaat en omvattend konden worden aangepakt.

De Commissie hield ook vast aan de in maart geformuleerde doelstelling, om de situatie in de Schengenregio te normaliseren tegen eind 2016. Begin maart werd daarover een *roadmap* voor een terugkeer naar Schengen voorgesteld<sup>59</sup>.

## 5. UITBESTEDEN VAN HET EU-ASIEL EN GRENSBELEID EN ‘INDAMMEN’<sup>60</sup> VAN ASIELZOEKERS IN GRIEKENLAND EN TURKIJE

Vanaf het najaar van 2015 zette de EU hard in op het verminderen van de migratie-en vluchtelingenstroom en met dat doel dreef de EU de samenwerking met derde landen op. Opeenvolgende toppen werden gehouden met de landen van de Westelijke Balkan, met de Afrikaanse landen en met Turkije. Er werd onder meer een akkoord gesloten over Europees-Afrikaanse samenwerking op de top in Valetta in november 2015 en er werd een *Emergency Trust Fund for Africa* opgericht. Ook was er een intensieve samenwerking op hoog niveau tussen (een aantal) EU-lidstaten en de Westelijke Balkanlanden. Sommige EU-lidstaten zagen in de Balkanlanden een geschikte ‘interne’ buffer om de doorstroom van vluchtelingen vanuit Griekenland onmogelijk te maken. Om vervolgens ook de instroom naar Griekenland stop te zetten, richtte de EU de pijlen volop op Turkije, dat gezien werd als “key” in het oplossen van de huidige crisis.

Met 2,5 miljoen vluchtelingen alleen al uit Syrië<sup>61</sup> op zijn grondgebied, telt Turkije momenteel het grootste aantal ontheemden ter wereld, in een erg precair asielraamwerk (zie kader 4). Ook het allergrootste deel van de recente migratiestromen naar Europa kwam in 2015 en begin 2016 via Turkije. Turkije werd in de EU-aanpak van de vluchtelingen crisis hierdoor steeds meer een sleutelrol aangemeten voor het “indijken en beheersen van de migratiestromen”<sup>62</sup>.

57 EUObserver, *Germany announces indefinite border checks*, 21 januari 2016.

58 EU Raad, *Council Implementing Decision setting out a Recommendation for temporary internal border control in exceptional circumstances putting the overall functioning of the Schengen area at risk*, 12 mei 2016.

59 Europese Commissie, *Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council and the Council, Back to Schengen – a roadmap*, 4 maart 2016, COM (2016) 120 final.

60 Term overgenomen van ECRE: “containment policy”

61 Begin februari 2016 ving Turkije 2.582.600 Syriërs op onder de tijdelijke beschermingsregeling. Bron: Europese Commissie, *Annex to the Communication from the Commission to the European Parliament and the Council on the State of Play of Implementation of the Priority Actions under the European Agenda on Migration EU-Turkey Joint Action Plan - Implementation Report*, COM(2016) 85 Final, 10 februari 2016.

62 Informele Europese Raad, Verklaring van 23 september 2015.

## 5.1. | Westelijke Balkan als buffer – einde van de ‘doorwuilpolitiek’

Op het Europese vasteland groeide veel ongenoegen over de ‘lekke’ buitengrenzen aan de Griekse kusten. In november 2015 beslisten meerdere Balkanlanden aan hun grenzen alleen nog mensen door te laten uit Syrië, Afghanistan en Irak. Langs de route werden zo heel wat gestrande mensen opgehouden.

Waar dit eerst nog stoelde op unilaterale maatregelen (met een domino-effect), vonden Oostenrijk, de VISIGRAD-landen<sup>63</sup> en de Balkanlanden elkaar in februari 2016 in een aanpak om het aantal vluchtelingen langs de Balkanroute terug te dringen. Einde van die maand mochten enkel nog Syriërs en Irakezen, met mondjesmaat,

voorbij de Grieks-Macedonische (FYROM) grens. Na Slovenië en Servië besliste begin maart 2016 ook de Voormalige Joegoslavische Republiek Macedonië om de grens volledig te sluiten voor iedereen zonder geldige reisпас en visum.

De Balkanlanden werden als het

**De Balkanlanden werden als het ware een buffer tussen Griekenland en de rest van de EU, waardoor Griekenland de facto werd geïsoleerd.**

ware een buffer tussen Griekenland en de 'rest van de de EU', waardoor Griekenland de facto werd geïsoleerd. Migranten en vluchtelingen konden nu niet langer naar Noord- en West-Europa doorreizen, en zaten vast in Griekenland. Op die manier hoopte de betrokken landen de chaotische en ongecontroleerde doorstroom te stoppen, maar tegelijk organiseerde men zo een humanitaire crisis in Griekenland. Aan de grens in Idomeni vormde zich snel een geïmproviseerd kamp waar tot 12.000 mensen verbleven in mensonterende omstandigheden, waaronder veel kinderen. Griekenland werd zwaar onder druk gezet om opvangvoorzieningen te creëren en de EU leverde humanitaire hulp<sup>64</sup>.

Half mei verbleven volgens UNHCR 45.985 mensen op het Griekse vasteland (en was er opvangcapaciteit voor 34.650 mensen), waarvan naar schatting 65% een nationaliteit zou hebben die in aanmerking komt voor relocatie<sup>65</sup>. Gezien de moeilijke toegang tot de Griekse asielprocedure, het trage relocatieproces en het feit dat heel wat mensen

niet in aanmerking komen voor relocatie of er niet aan willen deelnemen, zat er voor vele weinig anders op dan wachten. In mei werd wel aangekondigd dat de Griekse asieldienst in samenwerking met UNHCR en EASO een pre-registratie zou doen van deze mensen in de komende maanden met het oog op een volledige registratie van asielaanvragers.

## 5.2. | Turkije in een sleutelrol. Mensenrechten naar het achterplan

Door de samenwerking met Turkije wil de EU asielzoekers en migranten zo veel mogelijk in Turkije houden, en diegenen die de Middellandse Zee per boot oversteken naar Griekenland, wil ze kunnen terugsturen. Hierdoor hoopt men de instroom in de EU onder controle te krijgen, het zakenmodel van de mensensmokkelaars te doorbreken en de doden op zee te voorkomen. De EU deed dat door Turkije steeds meer als een veilig land te gaan beschouwen in de betekenis van het asielcontentieux.

### 5.2.1. | Voorstel voor Europese lijst met Turkije als veilig land van herkomst

In september 2015 deed de Europese Commissie een voorstel tot opstelling van een Europese lijst van veilige landen van herkomst<sup>66</sup>, waarop naast de Westelijke Balkanlanden ook Turkije werd opgenomen. Idee is dat er voor Turkse burgers die in de EU asiel vragen een versnelde procedure zou gelden op basis van een – weliswaar weerlegbaar – vermoeden dat ze afkomstig zijn uit een veilig land. Half mei 2016 was er geen akkoord binnen de EU over een lijst van veilige landen van herkomst. Op tal van andere vlakken werden wel verregaande afspraken met Turkije gemaakt. We gaan er verder op in.

63 Hongarije, Polen, Slowakije en Tjechië.

64 Er werd in allerijl een instrument gecreëerd om dit mogelijk te maken, met name Verordening (EU) 2016/369 van de Raad betreffende de verstrekking van noodhulp binnen de Unie.

65 UNHCR, <http://data.unhcr.org/mediterranean/country.php?id=83>; Europese Commissie, *Troisième rapport sur la relocalisation et la réinstallation*, COM(2016)360 final, 18 mei 2016.

66 Europese Commissie, *Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil établissant une liste commune de l'Union de pays d'origine sûrs aux fins de la directive 2013/32/UE du Parlement européen et du Conseil relative à des procédures communes pour l'octroi et le retrait de la protection internationale, et modifiant la directive 2013/32/UE*, COM(2015) 452 final, 9 september 2015.

### 5.2.2. | Actieplan EU-Turkije (november 2015): migratiestroom vanuit Turkije naar griekenland inperken

Op 29 november 2015 trad, na allerlei contacten op het hoogste niveau, het EU-Turkije-actieplan<sup>67</sup> in werking, dat twee luiken bevat. De EU zou humanitaire en financiële hulp bieden voor Syriërs die onder tijdelijke bescherming in Turkije (zie Kader 4) verblijven, en dit via een *Trust Fund* van 3 miljard euro<sup>68</sup>. Turkije moest tegelijk zijn nieuwe asielwetgeving effectief implementeren en inspanningen leveren om Syriërs onder tijdelijke bescherming betere toegang te geven tot onderwijs, gezondheidszorg en werk. De bedoeling van dit onderdeel is het *push-effect* voor vluchtelingen te verminderen.

Het tweede luik van het plan gaat over samenwerking om irreguliere migratie vanuit Turkije naar Europa te voorkomen (intercepties door de Turkse kustwacht, aanpak van mensensmokkelaars) en de irreguliere migranten die geen internationale bescherming nodig hebben naar Turkije terug te sturen. Voorts werd Turkije in het actieplan vooruitzicht gegeven op versnelde visa-liberalisering alsook op het heropenen van EU-toetredingsonderhandelingen<sup>69</sup>.

### 5.2.3. | EU-Turkije-verklaring (maart 2016): migratiekanaal via turkije naar griekenland droogleggen

In maart 2016 werd de samenwerking tussen de EU en Turkije nog enkele versnellingen hoger geschakeld met een nieuw – erg controversieel – politiek akkoord<sup>70</sup>. Alle irreguliere migranten die na 20 maart op de Griekse eilanden toekomen, inclusief de meeste mensen die bescherming zoeken, zouden naar Turkije worden teruggestuurd. Mensen die geen bescherming aanvragen in Griekenland worden teruggestuurd op basis van readmissie-akkoorden. Mensen die er wel asiel aanvragen, krijgen conform de regels een individuele behandeling

67 *EU-Turkey Joint Action Plan*, 15 oktober 2015. EU-Turkey statement, *Meeting of heads of state or government with Turkey*, 29 november 2015.

68 Europese Commissie, *Commission Decision on the coordination of the actions of the Union and the Member States through a coordination mechanism – the Refugee Facility for Turkey*, 24 november 2015.

69 Uit een verklaring van Turkije en de Europese Raad wordt de intentie aangegeven het EU-Turkije-readmissieakkoord uitvoerbaar te maken tegen juni 2016 en tot visaliberalisering te komen voor Turkse onderdanen in de Schengenzone tegen oktober 2016 (een jaar vroeger dan voorzien).

70 Europese Raad, *EU-Turkey statement*, 18 maart 2016, beschikbaar op: [www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2016/03/18-eu-turkey-statement](http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2016/03/18-eu-turkey-statement).

van hun aanvraag, maar daarbij worden de mogelijkheden van de EU-procedurerichtlijn uitgeput om aanvragen snel onontvankelijk te verklaren. Dit laatste gebeurt door Turkije te beschouwen als ‘eerste land van asiel’ of als ‘veilig derde land’ (zie verder).

In ruil zou er voor elke Syriër die vanuit de Griekse eilanden naar Turkije wordt teruggestuurd, een andere Syriër vanuit Turkije in de EU worden hervestigd (het *one-for-one* of 1-op-1-schema). De bedoeling is dat hierdoor de illegale oversteken van Turkije naar Griekenland zouden stilvallen. Eenmaal dat gebeurt stelt de EU extra inspanningen op het vlak van hervestiging uit Turkije ("humanitaire admisie") in het vooruitzicht, weliswaar op vrijwillige basis. Turkije kreeg verder de belofte nog eens 3 miljard euro te ontvangen, bovenop de al toegezegde 3 miljard euro voor Syrische vluchtelingen in Turkije. Vervroegde visumliberalisering voor Turkse onderdanen (ten laatste tegen eind juni 2016 als de voorwaarden voldaan zijn), en de heropstart van bepaalde onderdelen van de EU-toetredingsonderhandelingen, vervolledigen de deal.

### 5.2.4. | Enkele kritische beschouwingen over de recente EU-Turkije-samenwerking

**Veilig land van herkomst:** Het land waarvan de asielzoeker onderdaan is, wordt beschouwd als veilig, in die zin dat de asielzoeker waarschijnlijk geen bescherming nodig heeft. Een versnelde asielprocedure kan dan worden toegepast.

**Veilig derde land:** Een niet-EU-land waar een asielzoeker tijdens zijn vlucht is gepasseerd, wordt als veilig beschouwd, in die zin dat hij daar toegang had kunnen hebben tot een asielprocedure, en in geval van een positieve beslissing, tot een internationale beschermingsstatus. De asielaanvraag kan op die basis onontvankelijk worden verklaard waardoor geen onderzoek ten gronde moet worden gevoerd.

#### Turkije, veilig land van herkomst?

Dat de Europese Commissie Turkije in september 2015 naar voor schoof als veilig land van herkomst (zonder dat ze indicaties had dat daarover een akkoord binnen de Raad



kon worden bereikt) was enigszins verassend: hoewel de Westelijke Balkanlanden terugkomen op de meeste bestaande nationale lijsten van veilige herkomstlanden (zoals de lijst van België), is dat voor Turkije niet het geval<sup>71</sup>.

In het geval van Turkije lijkt het erop dat het land om politieke redenen werd naar voren geschoven, gezien Turkije kandidaat-EU-lid is en de lopende EU-Turkijemigratieonderhandelingen. Vanuit grondrechtenoogpunt doet het daarom niet minder de wenkbrauwen fronsen. We refereren onder meer naar enkele passages die de Commissie zelf aanhaalt in de motivering van het voorstel: "Discriminatie en schendingen van de mensenrechten van personen uit kwetsbare groepen, zoals minderheden, waaronder etnische Koerden, journalisten en leden van de LHBTI-gemeenschap, komen nog steeds voor. (...) In 2014 heeft het Europees Hof voor de Rechten van de Mens geoordeeld dat in 94 van de in totaal 2.899 aanvragen sprake was van schendingen. In 2014 waren de lidstaten van oordeel dat 23,1% (310) van de asielaanvragen van burgers van Turkije gegrond was."<sup>72</sup>. Myria is dan ook tevreden dat de Belgische regering momenteel niet geneigd lijkt dat voorstel met Turkije als veilig herkomstland te steunen.

### Turkije, veilig derde land?

Turkije werd door de EU-leiders de voorbije maanden ook steeds meer in stelling gebracht als 'eerste land van asiel' en 'veilig derde land', en het werd het fundament van het EU-Turkije-akkoord van maart. De genoemde begrippen zijn procedurele concepten<sup>73</sup>: een asielzoeker wordt tegensprekelijk uit de asielprocedure geweerd (onontvankelijk verzoek) omdat de autoriteiten van oordeel zijn dat hij, ofwel:

- in een derde land erkend is als vluchteling en daar 'voldoende'<sup>74</sup> bescherming geniet (*eerste land van asiel*) ofwel

- bescherming had kunnen krijgen in een land waar hij passeerde of verbleef (*veilig derde land*)<sup>75</sup>.

Van de weinige lidstaten die het concept veilig derde land in het verleden toepasten, was er (minstens tot voor kort) geen enkel land dat Turkije als zodanig beschouwde<sup>76</sup>. Ook na het akkoord hoefden de lidstaten dit niet te doen. Ze kunnen zich immers verschuilen achter Griekenland, want hoewel alle EU-lidstaten en Turkije partij zijn bij de politieke deal, gaat dat aspect juridisch om een bilaterale kwestie tussen Griekenland en Turkije. Griekenland heeft bovendien ook geen lijst van veilige derde landen, maar het kan - conform de EU-procedurerichtlijn - in individuele beslissingen Turkije als veilig derde land beschouwen (en de aanvraag op die basis onontvankelijk verklaren)<sup>77</sup>.

**Vanuit grondrechtenperspectief is het bijzonder problematisch om Turkije in de huidige omstandigheden te beschouwen als veilig land voor vluchtelingen.**

De Griekse en Europese rechters zullen de zaak moeten beslechten, maar volgens Myria is het vanuit grondrechtenperspectief problematisch om Turkije in de huidige omstandigheden als eerste land van asiel of veilig derde land voor asielzoekers te beschouwen, en voldoet het daartoe niet aan de voorwaarden van de EU-procedurerichtlijn. Zoals uit het kaderstuk 4 blijkt, is de asielprocedure in Turkije nog zeer gebrekkig en is de toegang tot rechten in Turkije voor asielzoekers en vluchtelingen erg beperkt. Bovendien is er een beschreven risico op refoulement dat in de huidige context nog zou toenemen.

In een context waarin velen binnen de EU (terecht) vragen om een meer billijke spreiding van asielzoekers, stelt zich nog een vraag van een heel andere orde: is het moreel acceptabel en wenselijk dat we vanuit Europa asielzoekers naar een land terugsturen terwijl dat land al het grootste aantal ontheemden ter wereld opvangt?

71 Europese Commissie, *Ibid*; en Asylum Information Database (AIDA), *Annual report 2014/2015: Common asylum system at a turning point: Refugees caught in Europ's solidarity crisis*, 31 augustus 2015.

72 Europese Commissie, *Ibid*, p. 7.

73 Artikel 33,2 bepaalt de mogelijkheid om asielaanvragen op basis van beide begrippen onontvankelijk te verklaren. Artikel 35 definieert het begrip eerste land van asiel. Artikel 38 bepaalt de voorwaarden waaraan het veilige derde land moet voldoen (non-refoulement, mogelijkheid om de vluchtelingenstatus te vragen en te krijgen etc) en de procedurele garanties die moeten worden gerespecteerd.

74 Een begrip dat in de Procedurerichtlijn niet veel verder wordt gedefinieerd. Er wordt wel gepreciseerd "met inbegrip van het genot van het beginsel van non-refoulement".

75 Het concept gaat 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 derde 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. In dit verband, zie: Andreas Zimmerman (ed), *The 1951 Convention related to the status of refugees and its 1967 Protocol. A Commentary*. Oxford University Press, 2011, p. 1109.

76 Belga, "Geen enkel EU-land ziet Turkije als veilig derde land voor vluchtelingen", 28 september 2015.

77 Griekenland heeft dus geen lijst van veilige derde landen waarop Turkije of andere landen zouden staan, ook niet na de recente wetswijziging van begin april. Wat die nieuwe wet betreft, zie AIDA, *Greece: asylum reform in the wake of the EU-Turkey deal*, 4 april 2016. De vereisten voor de toepassing van het eerste land van asiel concept werden door dezelfde wet verlaagd. Zie ook: <https://newsthatmoves.org/en/?p=2100>.

## Kader 4

## Asielprocedure en beschermingsvormen in Turkije<sup>78</sup>

Turkije behield een geografische beperking voor de Conventie van Genève<sup>79</sup>, waardoor enkel onderdanen van de landen van de Raad van Europa een volwaardige vluchtelingenstatus kunnen krijgen. Wel was het systeem in Turkije de voorbije jaren aan het evolueren, waardoor intussen tijdelijke beschermingsvormen voor niet-Europeanen mogelijk werden. Er zijn voor niet-Europeanen nu twee verschillende asielstelsels:

- Een tijdelijk beschermingsregime voor **Syriërs** sinds 2011. Dit is een *prima facie*<sup>80</sup> of groepsregeling waarbij er geen individuele asielprocedure is maar een soort automatische erkenning. De duur van deze tijdelijke bescherming ligt niet vast – dat valt onder de discretionaire bevoegdheid van de Turkse overheid. Ze kan dus ook op elk moment worden stopgezet.
- Een nieuwe wetgeving – in werking sinds april 2014 – maakt toegang tot een "voorwaardelijke" vluchtelingenstatus mogelijk voor **niet-Syriërs**. In de praktijk is die toegang nog erg beperkt. In 2015 werden 64.109 asielverzoeken geregistreerd, terwijl in hetzelfde jaar slechts 459 (positieve en negatieve) beslissingen werden genomen.

De gegeven bescherming in beide stelsels is **tijdelijk** met het oog op een langetermijnoplossing buiten Turkije (bijvoorbeeld via hervestiging). Hoewel Turkije in 2015 en begin 2016 in dat verband positieve maatregelen nam, blijft de **toegang tot rechten voor personen onder tijdelijke bescherming erg gelimiteerd** en groeiden ook de noden. In theorie is er recht op onderwijs en gezondheidszorg - en voor Syriërs toegang tot werk. In de praktijk blijven dit voor de meerderheid van de mensen papieren rechten. Er is verder geen door de overheid georganiseerde huisvesting (alleen voor de Syriërs die in de 25 kampen verblijven) en gezinshereniging is in de praktijk niet mogelijk.

**Mensenrechtenorganisaties klagen ook praktijken van onwettige detentie aan van mensen op de vlucht en schendingen van het non-refoulementbeginsel<sup>81</sup>.** Begin april kwam Amnesty International onder meer naar buiten met nieuw onderzoek waaruit blijkt dat Turkije vanuit zijn zuidelijke grensstreek sinds half januari dagelijks een honderdtal Syrische vluchtelingen heeft uitgezet. De praktijk zou in de regio een publiek geheim zijn<sup>82</sup>.

78 Bron en meer informatie: AIDA Asylum Information Database, Country report: Turkey, December 2015. Zie ook: ECRE, ECRE *strongly opposes legitimising push-backs by declaring Turkey a "safe third country"*, 29 januari 2016.

79 De oorspronkelijke Conventie van Genève uit 1951 bevatte een temporele beperking en een mogelijkheid voor de verdragstaten om het toepassingsgebied ervan geografisch te beperken tot Europa. Het Protocol van New York uit 1967, dat onlosmakelijk met de Conventie verbonden is, hief die beperkingen op. Wel bleef er de mogelijkheid voor verdragstaten om hun eerdere geografische beperkingen te behouden als ze dit wensten. Vandaag is Turkije het enige land van de Raad van Europa dat deze geografische beperking nog behield.

80 Uitleg UNHCR: "Bij een grote toestroom van vluchtelingen (als gevolg van conflicten of algemeen geweld, of om aan vervolging te ontsnappen) is het organiseren van een individueel intakegesprek met iedereen die de grens oversteekt niet mogelijk. In dergelijke omstandigheden is dit overigens overbodig, omdat het doorgaans overduidelijk is waarom ze hun toevlucht ergens anders zoeken. Deze groepen worden 'prima facie vluchtelingen' genoemd." Beschikbaar op: [www.unhcr.nl/over-unhcr/wie-helpen-we/asielzoekers.html](http://www.unhcr.nl/over-unhcr/wie-helpen-we/asielzoekers.html).

81 In december 2015 rapporteerde Amnesty International over situaties waarbij vluchtelingen en asielzoekers in de voorbije maanden in slechte omstandigheden in onwettige detentie werden gehouden zonder communicatiemogelijkheden met de buitenwereld, en ze hadden op dat moment weet van meer dan honderd mensen die – in strijd met het non-refoulement beginsel - naar Syrië en Irak werden gedeporteerd. In maart rapporteerde de organisatie over uitzettingen naar Afghanistan.

82 Amnesty International, *Turkey: Illegal mass returns of Syrian refugees expose fatal flaws in EU-Turkey deal*, 1 April 2016.

## Mensensmokkel bestrijden en alternatief legaal migratiekanaal bieden?

Volgens het akkoord is de bedoeling het businessmodel van mensensmokkelaars te breken. Toch is het weinig waarschijnlijk dat mensensmokkelaars na dit akkoord werkloos achterblijven. Een deel van de mensen zal heil zoeken in andere (soms gevaarlijkere) vluchtroutes.

## Ruilhandel in mensen door resettlement te koppelen aan readmissie

Een ander aspect van het akkoord beoogt migranten een alternatief te bieden voor de levensgevaarlijke oversteek van de Middellandse Zee. Op zich is dit bijzonder positief – maar toch moet ook dit kritisch worden belicht. Myria betreurt ten eerste dat resettlement door het huidige 1-op-1-schema wordt geïnstrumentaliseerd op een manier die betwistbaar is. Het aantal hervestigingsplaatsen in de EU zou hierdoor afhangen van het aantal mensen dat bereid is zijn leven te wagen en dat nadien wordt teruggestuurd. Resettlement is daarmee niet langer een mechanisme van internationale solidariteit, maar een middel om de instroom in Europa te doen dalen<sup>83</sup>.

Daarnaast zal hervestiging gebeuren "binnen het raamwerk van de bestaande engagementen" waarin in een maximaal scenario 72.000 plaatsen daarvoor kunnen worden geheroriënteerd<sup>84</sup>. In het licht van de instroom via Turkije en Griekenland vorig jaar (880.000 mensen, van wie het grootste deel van nationaliteiten met reële beschermingsnoden) zijn dit beperkte cijfers. Naast deze 72.000 plaatsen voorziet de EU-Turkije-deal niet in een grootscheeps verplicht hervestigingsraamwerk. Het akkoord zegt daarover alleen dat – wanneer de instroom vanuit Turkije stopt of substantieel daalt – een vrijwillig hervestigingsprogramma vanuit Turkije zou worden ingericht.

## Omvorming van de verschillende hotspots tot gesloten centra

Een andere zorgwekkende ontwikkeling is dat mensen die uit Turkije aankomen op de Griekse eilanden vaak automatisch worden opgesloten. In uitvoering van de EU-Turkije-verklaring werden de dagen na het akkoord de vluchtelingen en migranten die aanwezig waren op

de Griekse eilanden naar het vasteland gebracht, om vervolgens een aantal opvangcentra op die eilanden om te vormen tot gesloten centra voor diegenen die nieuw toekomen. Half mei zouden er volgens UNHCR 8500 mensen op de eilanden verblijven<sup>85</sup>. De omstandigheden in de detentiecentra vertonen volgens mensenrechtenorganisatie die de centra konden bezoeken, ernstige tekortkomingen. Er braken op enkele plaatsen dan ook al zware rellen uit. De mensen krijgen er onvoldoende voedsel, dekens en verzorging en ontvangen (bijna) geen juridische bijstand of informatie over hun juridische status. Alleenstaande vrouwen worden vaak niet gescheiden van niet-gerelateerde mannen<sup>86</sup>. In bepaalde gesloten centra verblijven er ook mensen met kwetsbare profielen (baby's, jonge kinderen, zwangere vrouwen, personen met een handicap en met medische noden ...) <sup>87</sup> en is het kamp hier helemaal niet aan aangepast. Uit andere bronnen blijkt wel dat bepaalde kwetsbare profielen wel worden overgebracht naar beter voorziene opvangkampen<sup>88</sup>.

## Terugsturen van irreguliere migranten (niet-asielzoekers) naar Turkije

Myria drukt er ook op dat ook het terugsturen van irreguliere migranten moet gebeuren met respect voor hun grondrechten en met respect van het non-refoulement beginsel. De speciale rapporteur voor de mensenrechten van de VN, François Crépeau, merkte in 2013 op dat het Grieks-Turkse readmissieakkoord geen expliciete garanties op dat vlak biedt en wees – gezien de serieuze gebreken in de Griekse asielprocedure – op risico's bij het terugsturen van mensen die wel nood hebben aan bescherming<sup>89</sup>. In de huidige situatie, gezien het akkoord en de chaos in Griekenland, lijkt dat risico des te groter. De eerste 202 readmissies van niet-asielzoekers in uitvoering van het EU-Turkije-akkoord waren nog maar gebeurd (4 april) en

83 Zie ook: ECRE Memorandum to the European Council Meeting 17-18 March 2016. *Time to Save the Right to asylum*, 11 maart 2016.

84 Het gaat om 18.000 nog niet gebruikte hervestigingsplaatsen (van de 22.504 afgesproken in juli 2015) en aanvullend zou men de 54.000 nog niet-toegewezen relocatieplaatsen gebruiken.

85 UNHCR, <http://data.unhcr.org/mediterranean/country.php?id=83>; Europese Commissie, *Third report on relocation and resettlement*, COM(2016)360 final, 18 mei 2016.

86 Amnesty International, *Greece: Refugees detained in dire conditions amid rush to implement the EU-Turkey deal*, 07 april 2016; Human Rights Watch, *Greece: Asylum Seekers Locked Up – Wretched Conditions for People in Need*, 14 april 2016; Human Rights Watch, *Greece: Refugee « hotspots » unsafe, unsanitary*, 19 mei 2016.

87 Ibid. Zie ook: *Visite du Comité anti-torture du Conseil de l'Europe dans les « hotspots » en Grèce*, Straatsburg, 20 april 2016.

88 Zie onder meer: De redactie, *Groot verschil in vluchtelingenopvang op Lesbos*, reportage in Terzake 18 april 2016. Beschikbaar op: <http://deredactie.be/cm/vrtnieuws/videozone/programmas/terzake/2.43861?video=1.2632906>; Raad van Europa, Parlementaire Assemblée, *The situation of refugees and migrants under the EU-Turkey Agreement of 18 March 2016*, Committee on Migration, Refugees and Displaced Persons, Doc. 14028, 19 April 2016, punt 12.

89 VN Algemene Vergadering, Mensenrechtenraad, *Report of the Special Rapporteur on the human rights of migrants*, François Crépeau, Mission to Greece, April 2013.

UNHCR uitte reeds zijn bezorgdheid dat dertien mensen daarvan per ongeluk zouden zijn teruggestuurd terwijl ze hadden aangegeven asiel te willen aanvragen. De Griekse politie zou in de administratieve chaos op het Griekse eiland Chios vergeten hebben hun asielaanvraag te registreren<sup>90</sup>. Volgens de krant *The Guardian* verbleven de betrokkenen vervolgens in een gesloten centrum in Turkije, in afwachting van uitwijzing<sup>91</sup>.

De gedwongen terugkeren van deze migranten onder escortes (ter beschikking gesteld door de verschillende lidstaten) net als de opsluiting die eraan voorafgaat moeten beantwoorden aan de minimale normen op vlak van preventie van foltering<sup>92</sup>. Personen in irregulier verblijf dienen ook een verwijderingsbeslissing te ontvangen, waartegen beroep kan worden aangetekend, om individuele elementen geval per geval te doen gelden. Zonder deze garantie, zou de terugkeer gelijkgesteld kunnen worden aan een collectieve verwijdering, hetgeen strijdig is met de Europese Conventie voor de Rechten van de Mens<sup>93</sup>.

## 6. WAY FORWARD? DUBLIN OP DE SCHOP? TOEKOMST VAN HET GEMEENSCHAP- PELIJK EUROPEES BELEID

### 6.1. | Evaluatie van het Dublinsysteem

Het Dublin-systeem werd niet ontworpen om te komen tot een evenwichtige lastenspreiding. Integendeel, het

mechanisme legt in oorsprong een disproportioneel grote druk op de lidstaten aan de buitengrenzen. In de praktijk – door de gebreken op vlak van implementatie en het laag aantal effectieve overdrachten – zien veel asielzoekers hun aanvraag finaal in het land van keuze behandeld worden. De druk kwam zo terecht op de door asielzoekers ‘meest-gewilde’ lidstaten, zoals Zweden en Duitsland. Dat werd reeds in het voorgaande duidelijk.

**In het Dublinsysteem wordt enorm geïnvesteerd, met een minimaal resultaat.**

Hier lichten we kort nog enkele (andere) punten toe uit een recente externe evaluatie<sup>94</sup> van de Dublin III-verordening, die gebeurde in opdracht van de Europese Commissie.

Uit de evaluatie blijkt sterk dat het Dublinsysteem **bijzonder zwak scoort op vlak van effectiviteit en efficiëntie**. Enkele cijfers op Europees niveau: in 2014 werd voor bijna één op zeven asielaanvragen in de EU een andere lidstaat voor de behandeling van de aanvraag verantwoordelijk geacht. Van de verzoeken van lidstaten aan andere lidstaten om asielzoekers terug te nemen, werd 33% niet aanvaard door de ontvangende staat. Van de uiteindelijk aanvaarde terugname- en overnameverzoeken, resulteerde slechts 8% in een effectieve overdracht.

De criteria uit de verordening (om de verantwoordelijke lidstaat voor de behandeling van de aanvraag te bepalen) worden niet consistent en correct toegepast door de lidstaten. In de praktijk blijken ze voornamelijk de criteria te gebruiken die verwijzen naar het land waar de persoon de EU is binnengekomen of het land dat hem een visum afleverde. Het feit dat **weinig rekening wordt gehouden met de noden en belangen van de aanvragers**, wordt gezien als een grote hindernis voor de uitvoerbaarheid van de verordening. Hoewel er wel criteria over familie<sup>95</sup> zijn, worden die in de praktijk weinig gebruikt (evenmin als de humanitaire clausules).

Over de vraag of de Dublin-verordening erin slaagt secundaire bewegingen te verhinderen concludeert de evaluatie dat meerdere factoren deze bewegingen drijven (aanwezigheid van diaspora, van familie, nationale wetgeving over burgerschap ...) en dat de toegevoegde waarde die Dublin als instrument hierin kan leveren waarschijnlijk beperkt is. Dat Dublin-overdrachten in de praktijk zelden plaatsvinden, ondermijnt het afschrikkende effect ervan op secundaire bewegingen.

90 The Guardian, *Greece may have deported asylum seekers by mistake, says UN*, 5 april 2016.

91 The Guardian, *Refugees in Greece warn of suicides over EU-Turkey deal*, 7 april 2016.

92 Meer bepaald het Europees Verdrag ter voorkoming van foltering en onmenselijke of vernederende behandeling of bestraffing.

93 Art. 4 van Protocol n°4 bij de Europese Conventie voor de Rechten van de Mens.

94 Europese Commissie, *Evaluation du règlement de Dublin et de sa mise en œuvre*, 18 maart 2016, beschikbaar op: [http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/asylum/examination-of-applicants/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/asylum/examination-of-applicants/index_en.htm).

95 Pijnpunt is daarbij vooral hoe bewijs kan worden geleverd over het hebben van familiebanden.

## 6.2. | Naar een derde fase van gemeenschappelijk asielbeleid? Communicatie van de Europese Commissie – 6 april 2016

Hoewel de gebreken van Dublin duidelijk zijn, is er anno 2016 fundamentele onduidelijkheid en grote onenigheid over de manier waarop (en de mate waarin) het systeem moet worden herzien. In een langverwachte communicatie van 6 april 2016 over de toekomst van het gemeenschappelijk Europees asielbeleid, schoof de Europese Commissie twee – weinig verrassende – pistes naar voor: Dublin bijschaven met een lastenverdelingsmechanisme voor crisissituaties, of, een volledig nieuw systeem op poten zetten op basis van een verdeelsleutel.

- De eerste piste, het behoud van **Dublin met correctiemechanismen**, ligt in lijn met wat nu al maanden op tafel ligt en aan de gang is. In dat verband moet worden gemeld dat de Commissie - naast de genomen ad-hocmaatregelen inzake noodrelocatie - in september 2015 ook een voorstel deed voor de creatie van een permanent mechanisme voor noodrelocatie<sup>96</sup>. De bedoeling daarvan is Dublin als de regel te houden, maar wel om afspraken over spreiding klaar te hebben liggen voor in noodsituaties. Op die manier gaat er bij een toekomstige crisissituatie geen kostbare tijd verloren aan onderhandelingen over spreidingsmaatregelen (zoals in het kader van de adhocmaatregelen wel het geval was).
- Een tweede piste is een **nieuw systeem** af te spreken, dat een **faire verdeling van het aantal asielzoekers over de lidstaten** beoogt, ongeacht het binnenkomstland. Dat zou gebeuren op basis van een permanente verdeelsleutel, op basis van de grootte, welvaartsniveau en absorptiecapaciteit van landen. Lidstaten waar asielzoekers het eerst binnenkomen, zouden in dat systeem wel verantwoordelijk blijven voor bepaalde asielaanvragen (zoals van mensen afkomstig uit herkomstlanden die door de EU als veilig zouden worden beschouwd). Verschillende varianten

van die optie zijn voor de Commissie mogelijk, waarin de bestaande criteria (familie, bezit van een visum of verblijf enz.) in meer of mindere mate toch belangrijk zijn.

Een maand later, bij de afronding van de redactie van dit stuk, legde de Europese Commissie het eigenlijke herzieningsvoorstel<sup>97</sup>, voor de Dublin III-verordening op tafel, waarbij de eerst genoemde (minst ambitieuze) piste werd uitgewerkt. Ook werd een aanpassing van de Eurodac-verordening voorgesteld.

Parallel met de hervorming van Dublin uitte de Commissie in de communicatie van april 2016 de ambitie om te komen tot een **uniform Europees asielbeleid**: ze zal daartoe komen met voorstellen tot verordeningen (die bindend zijn en directe toepassing hebben) ter vervanging van de huidige kwalificatie- en procedurerichtlijnen en zou aanpassingen voorstellen aan de opvangrichtlijn. Ook stelt de Commissie dat het mandaat van EASO zou moeten worden opgekrikt, waarbij EASO opdrachten zou kunnen krijgen op vlak van toezicht op de mate waarin lidstaten aan de asielstandaarden voldoen, en ook op een toekomstig verdelingsmechanisme (na Dublin) en het zou (naar analogie met het voorstel over een Europese grens- en kustwacht) direct moeten kunnen tussenkomen in crisissituaties. In de communicatie valt ook te lezen dat een wetgevend initiatief zal volgen over een Europees hervestigingssysteem. Ook stelt de Commissie dat, op lange termijn (na verdragswijziging), kan worden overwogen te komen tot een **enkel en gecentraliseerd asielbeslissingsproces** in eerste aanleg en in beroep, door bijvoorbeeld EASO om te vormen tot een EU-instantie voor eerste aanleg.

### Enkele kritische beschouwingen

Oplossingen voor een werkbare hervorming van het Dublinsysteem zijn alles behalve evident, politiek niet maar ook praktisch niet. Myria wil in deze dus bescheiden zijn, maar is wel van oordeel dat er zich herzieningen opdringen die verder gaan dan oppoetswerk. Het huidige Dublinsysteem heeft niet de ambitie te werken als een mechanisme voor een faire verdeling en toewijzing, bovendien werkt het systeem gewoon niet als *mechanisme* voor verdeling en toewijzing. Geen enkel systeem van verdeling van verantwoordelijkheid (zoals Dublin) zal volgens Myria kunnen werken als de belangen van zowel

<sup>96</sup> Europese Commissie, *Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council establishing a crisis relocation mechanism and amending Regulation (EU) No 604/2013 of the European Parliament and of the Council of 26 June 2013 establishing the criteria and mechanisms for determining the Member State responsible for examining an application for international protection lodged in one of the Member States by a third country national or a stateless person*, COM(2015) 450 Final, 09 september 2015.

<sup>97</sup> Europese Commissie, *Proposal for a regulation of the European Parliament and of the Council establishing the criteria and mechanisms for determining the Member State responsible for examining an application for international protection lodged in one of the Member States by a third-country national or a stateless person (recast)*, COM(2016)270 final, 4 mei 2016.

de lidstaten als de asielzoekers niet beter behartigd worden. Beide voelen zich vandaag tekort gedaan.

Myria is tevreden dat de Europese Commissie een hervorming van Dublin koppelt aan een betere harmonisering van het EU-beleid en een upgrade van EASO. De grote manoeuvreerruimte van de lidstaten in de huidige Europese wetgeving heeft geleid tot grote verschillen op procedureel vlak, op vlak van opvang, op vlak van gegeven bescherming, en wat betreft de verdere mogelijkheid tot integratie en participatie aan de samenleving. Zolang dat het geval is, zullen asielzoekers de evidente keuze blijven maken om naar die landen te trekken waar ze denken de beste toekomst voor zichzelf en hun kinderen te kunnen uitbouwen. Lidstaten, van hun kant, zullen moeten blijven geld uitgeven aan een weinig effectief allocatiesysteem.

Vanuit dezelfde logica is het voor Myria ook moeilijk te begrijpen dat de naar voor geschoven pistes voor aanpassing van Dublin – alle evaluaties ten spijt – in dezelfde val lijken te trappen als Dublin zelf: er worden geen verbeteringen naar voor geschoven om op één of andere wijze de noden en belangen van de betrokken asielzoekers in rekening te brengen. Ook in het huidige voorstel lijkt men vooral heil te zoeken in het dwang-element: rechten worden gekoppeld aan registratie, vingerafdrukken en verblijf in de toegewezen lidstaat. Bijna twintig jaar Dublin-systeem heeft anders meer dan duidelijk aangetoond dat het niet lukt om mensen toe te wijzen en te verplaatsen zonder hen hierin enigszins te willen kennen. In het voorstel wordt ook niet voorzien in positieve aanmoedigingen om te compenseren voor het gebrek aan inspraak. Myria treedt op dat punt bijvoorbeeld UNHCR<sup>98</sup> bij die in die zin een aanbeveling formuleerde: om de richtlijn langdurig ingezetenen te amenderen om het voor begunstigden van internationale bescherming al na drie jaar mogelijk te maken te genieten van de intra-EU mobiliteit onder de richtlijn (i.p.v. vijf jaar onder de huidige richtlijn). Dit zou ook de situatie regulariseren van begunstigden van internationale bescherming die naar een andere lidstaat verhuisden en zich daar in een juridische limbo-situatie bevinden.

Wat de verdere harmonisering van het beleid betreft, vreest Myria wel dat door het meer uniforme beleid dat de Commissie voor ogen heeft, de beschermingsstandaarden erbij zullen inschieten, ook in landen die vandaag al relatief hoge standaarden respecteren, zoals België.

98 UNHCR, *UNHCR's proposals in light of the EU response to the refugee crisis and the EU package of 9 September 2015*, beschikbaar op: [www.unhcr.org/55f28c4c9.pdf](http://www.unhcr.org/55f28c4c9.pdf).

## 7. NEVER WASTE A GOOD CRISIS – EEN CONCLUSIE

*"(...)documents like the 1951 convention were "milestones of humanity" (...). They were created on the basis that, whatever the cost, there are some eternal values that are worth upholding in a civilised society. Later adopted by all EU states, the 1951 convention is arguably therefore integral to the identity of a postwar Europe which sought to rectify the mistakes of the past."*<sup>99</sup>

*"The EU-Turkey Agreement (...) at best strains and at worst exceeds the limits of what is permissible under European and international law. Even on paper, it raises many serious questions of compatibility with basic norms on refugees' and migrants' rights. It has so far given every indication of being even more problematic in practice."*<sup>100</sup>

Myria kreeg als onafhankelijke overheidsinstelling van de Belgische wetgever de opdracht te waken over de **grondrechten van vreemdelingen**. Vanuit die opdracht is het bezorgd over de Europese ontwikkelingen van de voorbije maanden. Die ontwikkelingen vormen niet alleen de context en het kader voor de Belgische situatie, België is er uiteraard ook actieve actor in.

Ondanks alle moeilijkheden die in dit stuk aan bod komen, is het belangrijk in herinnering te brengen dat er de laatste decennia op Europees niveau een enorm parcours werd afgelegd in de richting van een **harmonisering van het grens- en asielbeleid** van de lidstaten. Dat is verre van evident, want het zijn materies die in het hart liggen van het soevereine optreden van staten. Er werd getimmerd aan een gemeenschappelijk kader dat voortbouwt op internationale verbintenissen van mensenrechten en vluchtelingenbescherming.

In 2015 slaagden de Europese lidstaten – met samen ruim 500 miljoen inwoners – er ook in het **asielverzoek van**

99 Patrick Kingsley in de krant The Guardian: *EU-Turkey refugee deal threatens achievements of postwar era*, 9 maart 2016, beschikbaar op: [www.theguardian.com/commentisfree/2016/mar/09/the-eu-turkey-refugee-deal-is-a-far-cry-from-postwar-altruism](http://www.theguardian.com/commentisfree/2016/mar/09/the-eu-turkey-refugee-deal-is-a-far-cry-from-postwar-altruism).

100 Parlementaire Assemblée van de Raad van Europa, Committee on Migration, Refugees and Displaced Persons, *The situation of refugees and migrants under the EU-Turkey Agreement of 18 maart 2016*, Doc. 14028, 19 april 2016. Beschikbaar op: <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-en.asp?fileid=22612&lang=en>. Origin - Reference to committee: Reference 4189 van 18 april 2016 (debate under urgent procedure). 2016 - Second part-session.

**meer dan 1,2 miljoen mensen te registreren en aan meer dan 330.000 mensen een beschermingsstatuut te geven.** Er werden en worden enorme inspanningen geleverd om opvangvoorzieningen snel te openen en er wordt op vele niveaus hard ingezet op de grote uitdaging om de nieuwe inwoners in de samenleving te integreren en te laten participeren (huisvesting, onderwijs, werk, etc).

Tegelijk slaagde de Europese Unie er niet in adequaat en met één stem te reageren op de uitzonderlijke vluchtelingensituatie van het najaar van 2015. De Europese respons leek wel een schoolvoorbeeld van **collective action failure**: de crisis vroeg om een gezamenlijke eensgezinde aanpak maar door het falen van de samenwerking ging elke (lid)staat vanuit het eigenbelang over tot (minder optimale) maatregelen op eigen niveau<sup>101</sup>.

Doorheen Europa namen er lidstaten op hun niveau **maatregelen om terug tijdelijke grenscontroles in te voeren en om het asiel- en migratiebeleid aan te scherpen.** Maatregelen in het ene land hadden daarbij regelmatig een domino-effect op andere landen, waardoor het soms een neerwaartse spiraal leek op vlak van bescherming. Lidstaten beperkten verblijfsvergunningen voor erkende vluchtelingen in de tijd, voerden versnelde procedures in, breidden de mogelijkheden tot intrekking van status uit of namen strengere bepalingen op vlak van gezinshereniging aan<sup>102</sup>. In Hongarije leek het wel of er, naast een forse verstrenging van het asielbeleid, een waar anti-vreemdelingenbeleid werd gevoerd. Niet alleen werd een muur opgetrokken, de politie maakte er ook gebruik van rubberkogels om de verdere doortocht van mensen onmogelijk te maken. Ook Denemarken voerde een reeks verstrengingen door, waarbij vooral het afnemen van bezittingen van asielzoekers, wenkbrauwen deed fronsen. Oostenrijk voerde een quotum in door maar 80 asielaanvragen per dag te willen registreren en ook in België werd in de praktijk met daglimieten gewerkt (250 aanvragen in het najaar 2015 en ongeveer 60 aanvragen begin 2016). Daarbij kwam dat openbare veiligheid prioriteit nummer één werd in de EU na de terroristische aanslagen in Parijs en in Brussel, en ook dat leidde tot verstrengingen van het asiel- en migratiebeleid.

101 Analyse van (en term *collective action failure* van gebruikt door) Professor Alexander Betts, Directeur van het *Refugee Studies Centre* van de universiteit van Oxford, op de *Odysseus Academic Network, First Annual Policy Conference, Searching for Solidarity in EU Asylum and Border Policies*, Brussel, 26 en 27 februari 2016. Hij argumenteerde dat de moeilijkheid is dat asielrecht een kwestie is die sterk verankerd is in het internationaal en Europees recht, maar dat de verdeling van de lasten (burden sharing) weinig geïnstitutionaliseerd is en enkel politiek kan worden beslist.

102 Zie onder meer de maatregelen opgesomd in: EMN, *EMN Bulletin*, oktober tot december 2015; januari tot maart 2016. Beschikbaar op: [www.emnbelgium.be/page/emn-bulletin](http://www.emnbelgium.be/page/emn-bulletin).

Dat afspraken werden gemaakt over een ad hoc Europees spreidingsplan was opnieuw een grote stap voor Europa, maar het plan kwam heel moeizaam tot stand en werd nog moeizamer geïmplementeerd. De algemene fixatie op (het gebrek aan) uitvoering hiervan, was slechts een bliksemafleider voor een veel dieper liggend probleem: Schengen en het Gemeenschappelijk Europees Asielsysteem (GEAS), die onlosmakelijk verbonden zijn, bleken onvoldoende solide constructies. Ze steunen voornamelijk op de optelling van soevereine optredens van de verschillende lidstaten en zijn daardoor zeer kwetsbaar. Het systeem is maar zo sterk als de zwakste schakel. Bovendien zijn interne verschillen in beleid groot en ontbreken effectieve mechanismen voor solidariteit en remediëring. Het Dublin-systeem, dat de hoeksteen moet zijn van het Europese asielstelsel, leek de voorbije maanden dood en begraven maar blijft niettemin van toepassing.

**Schengen en het Gemeenschappelijk Europees Asielsysteem, die onlosmakelijk verbonden zijn, bleken onvoldoende solide constructies.**

De grote toestroom van migranten maakte niet alleen de constructiefouten van het Europese systeem meer dan ooit duidelijk. Er tekenden zich ook **breuklijnen** af binnen Europa, die veel dieper gaan dan het staaltje allen-tegen-één-beleid dat de laatste maanden werd getoond ten aanzien van Griekenland. Daarin willen de zogenaamde frontlijnstaten de disproportionele verantwoordelijkheid niet dragen die ze in de wetteksten kregen. Aan de kant van de bestemmingslanden van asielzoekers is men het beu het leeuwendeel van de effectieve asiellasten te moeten opnemen. En dan zijn er nog de Centraal-Europese lidstaten, zonder grote asieltraditie, die onomwonden de boot afhouden en geen groter deel van de asielverantwoordelijkheid willen dragen.

Europa staat op een **scharniermoment** op het vlak van vluchtelingenbescherming. Sommigen vragen zich luidop af of niet alleen het Gemeenschappelijk Europees Asielsysteem (GEAS) maar ook de bescherming uit de Conventie van Genève *tout court*, deze crisis zullen overleven<sup>103</sup>.

De verschillende lidstaten leken elkaar in maart toch weer (even?) te vinden, maar wel in bijzonder omstreden afspraken. De Europese staats- en regeringsleiders sloten een **deal met Turkije**, niet meteen een voorbeeldland op vlak van mensenrechten. Ook werd met de steun

103 Onder meer Kris Pollet op de *Odysseus Academic Network, First Annual Policy Conference, Searching for Solidarity in EU Asylum and Border Policies*, Brussel, 26 en 27 februari 2016.

van bepaalde EU-lidstaten (en zonder dat de Europese instellingen dit veroordeelden) de **Balkanroute volledig afgesloten**, door de sluiting van de grens tussen de Voormalige Joegoslavische Republiek Macedonië en Griekenland. Migranten en asielzoekers kwamen daardoor vast te zitten in Griekenland dat zo alleen een enorme Europese verantwoordelijkheid kreeg toegeschoven. Griekenland was nochtans niet meteen de sterkste leerling van de (asiel)klas, wel integendeel. De aankomsten in Europa daalden als gevolg van de EU-Turkije-deal en de sluiting van de Balkanroute, en in die termen waren de afspraken met Turkije voor veel Europese leiders geslaagd. Toch was er ook luide kritiek.

Vanuit overheidsstandpunt is het uiteraard legitiem de grote en ongecontroleerde instroom van migranten en vluchtelingen in Europa te willen organiseren en reguleren. Maar meer dan dat is het indijken van de migratiestroom naar Europa de politieke prioriteit gebleken. In het bereiken van die doelstelling **tast de EU de voorbije maanden de grenzen af van wat internationaal en Europees toegelaten is op vlak van mensenrechten**.

Voor Myria lijkt het geen twijfel dat **Turkije** voor de Europese Unie een partner moet zijn in de huidige vluchtelingen crisis. Het Europese buurland heeft op zijn grondgebied het grootste aantal ontheemden (die buiten hun eigen land zijn). Turkije heeft – mede onder druk van de EU – de voorbije periode belangrijke stappen gezet op vlak van vluchtelingenbescherming en zal dat hopelijk blijven doen. Maar Europa ging daarbij zelfs zo ver om Turkije af te kopen om zelf minder verantwoordelijkheden te moeten dragen. In de huidige omstandigheden is het volgens Myria dan ook vanuit het oogpunt van de grondrechten problematisch om Turkije als een eerste land van asiel en een veilig derde land te beschouwen. Het asielsysteem in het land is nog bijzonder precair en moeilijk toegankelijk en de effectieve toegang tot rechten voor vluchtelingen (ook Syriërs) in het land is nog zeer beperkt. Het is de waarheid oneer aandoen te stellen dat het gaat om een bescherming die in de praktijk gelijkwaardig is aan bescherming zoals in de Conventie van Genève.

Het EU-Turkije-akkoord stelt de irreguliere, gevaarlijke migratiekanalen stop te zetten ten voordele van alternatieve, legale routes, maar wat dit laatste betreft geraakt de EU niet veel verder dan het verschuiven van eerder genomen engagementen. De zogenaamde bovengrens van mensen die via die legale kanalen naar de EU zou kunnen komen, is bijzonder laag.

Het is dan ook wrang dat de EU twee gezichten toont: mensen die in de EU geraken ontvangen een relatief

hoogstaande opvang en bescherming (of toch in de meeste landen) maar allerlei pogingen worden ondernomen om te vermijden dat mensen toegang krijgen tot de EU als veilige haven.

De crisis zit diep. Maar ook: een dergelijke diepe crisis is nodig om fundamentele stappen te zetten. Myria is er van overtuigd dat alleen een verdere Europeanisering van het grens- en asielbeleid én een grotere internationale solidariteit een oplossing kunnen bieden.

**De crisis zit diep. Maar ook: een dergelijke diepe crisis is nodig om fundamentele stappen te zetten.**

Europa noch de buurlanden van de grote conflictregio's (die vandaag nog steeds het leeuwendeel van de vluchtelingen opvangen) kunnen immers de wereldwijde vluchtelingenproblematiek alleen dragen. Verdere afspraken op het **internationale toneel** zijn nodig en Europa kan daarop alleen geloofwaardig verschijnen als het zijn eigen (mens)waardigheid en moreel gezag weet hoog te houden. Een welvarende regio als het Europese continent moet zijn verantwoordelijkheid nemen in woorden en daden, en zijn internationale en eigen normen respecteren.

De huidige Europese realiteit stemt tot pessimisme. Toch drukt Myria zijn hoop uit dat de crisis van de voorbije maanden in positieve actie kan worden omgezet, en dat de Europese Unie **verder het pad van harmonisering en zelfs eenmaking zal bewandelen** en wel zonder de eigen waarden te 'downsizen'. De huidige situatie is immers - in het beste geval - ook een kans om het grensbeleid en het Gemeenschappelijk Europees Asielbeleid naar een hoger – werkelijk gemeenschappelijk – niveau te tillen met hoge beschermingswaarborgen. Makkelijk zal het niet zijn, dat is wel duidelijk, maar het is een absolute voorwaarde als de EU lessen wil trekken uit de huidige crisis, de internationale verplichtingen op vlak van asiel wil respecteren en de Europese waarden wil blijven uitdragen.



## Kader 5

**België en de Europese asielcrisis**

.....

Ook België toonde zich in deze Europese asielcrisis met twee gezichten. Zo nam ons land zonder aarzelen zijn deel op van de lasten in de vrijwillige hervestigingsafspraken en ook in het Europees voorgestelde spreidingsplan voor relocatie. België veroordeelde ook sterk bepaalde Centraal-Europese landen die tegen de spreading waren.

In de effectieve uitvoering van die relocatiebesluiten oogt het Belgisch engagement dan weer wel mager<sup>104</sup>. Een half jaar na aanneming van die besluiten had België in totaal slechts 30 relocatieplaatsen aangeboden aan de frontlijnstaten en in april en mei werden nog eens 200 plaatsen aangeboden. Eerder symbolische aantallen als je naar de overname van lasten kijkt. Dat is zeker zo omdat het afgesproken Europees spreidingsplan in verhouding tot het aantal binnenkomsten beperkt was (zie hoger: Relocatie, instrument van solidariteit?). De Belgische officiële houding was dat – vooral – de Grieken in de hotspots beter hun huiswerk moesten maken vooraleer België verder over de brug wilde komen.

Verder moet het gezegd worden dat de Belgische regering en overheidsdiensten alles in het werk stelden om in België asielverzoeken volgens hoge kwaliteitsnormen te behandelen en op korte termijn een ongezien aantal opvangplaatsen te openen. Anderzijds had het er minstens de schijn van dat ook de regering hier – net als in vele andere lidstaten – pogingen deed om asielzoekers te ontmoedigen om België als bestemmingsland te kiezen. Begin maart werd dat zelfs heel expliciet gedaan. Mensen die zich aanbieden om asiel aan te vragen, krijgen nu bij de pre-registratieprocedure die werd opgezet een brief van de staatssecretaris voor Asiel en Migratie mee waarin onder meer staat dat "zolang u uw asielaanvraag niet in België heeft ingediend, behoudt u het recht om uw asielaanvraag in een ander EU-land in te dienen"<sup>105</sup>.

**AANBEVELINGEN**

Myria beveelt de Belgische politieke vertegenwoordigers aan op Europees niveau een voortrekkersrol te nemen op vlak van bescherming van asielzoekers en vluchtelingen. Ze kunnen ervoor pleiten om het Europees asielstelsel naar een werkelijk gemeenschappelijk niveau te tillen (inclusief een Europese asielinstantie) met hoge beschermingsnormen. Binnen de grondrechtentraditie waarop de Unie is gebouwd, kunnen de Belgische vertegenwoordigers er bovendien op aandringen de actuele situatie te remediëren, waarin migranten en vluchtelingen de facto in Griekenland en Turkije worden ingedamd zonder dat deze landen op dit ogenblik een volwaardige bescherming bieden.

Myria pleit er in dit verband voor dat België:

- op korte termijn meer relocatie- en hervestigingsplaatsen ter beschikking stelt,
- op Europees niveau aandringt om op een voldoende grote schaal veilige en legale migratiekanalen naar Europa te voorzien,
- op Europees niveau aandringt op een onafhankelijke monitoring van de grondrechtensituatie voor migranten en vluchtelingen in Griekenland en Italië (inclusief in de hotspots) alsook in Turkije,
- de diplomatieke inspanningen opdrijft opdat alle welvarende regio's een veel sterker engagement opnemen in deze wereldwijde vluchtelingenproblematiek.

104 Wel werden Belgische experts ter ondersteuning aangeboden.

105 Sindsdien werd een systeem van pre-registratie opgezet voor asielzoekers. Als ze zich aandienen voor een aanvraag worden hun vingerafdrukken genomen voor identificatie en een eerste controle, maar deze worden nog niet geregistreerd in de Europese databank EURODAC. Voor meer informatie, zie ons rapport *Migratie in cijfers en in rechten 2016. Hoofdstuk 3. Internationale bescherming*. Dit is te lezen op [www.myria.be/files/Brief-TF-26-02-16.pdf](http://www.myria.be/files/Brief-TF-26-02-16.pdf).

# COLOFON

MyriaDocs #1  
Europa in (asiel)crisis  
Uittreksel van *Migratie in cijfers en in rechten 2016*  
Te verschijnen in juli 2016

De redactie van deze focus werd afgesloten in mei 2016.

**Uitgever en auteur:**

Myria  
Koningsstraat 138, 1000 Brussel  
T : 02 212 30 00  
F : 02 212 30 30  
myria@myria.be  
www.myria.be

.....  
**Redactie:** Ina Vandenberghe, met de hulp van het hele Myria-team  
**Grafisch ontwerp en opmaak:** Studiorama  
**Cartoon:** © Pierre Kroll (verschenen in Le Soir van 3 september 2015)  
**Foto cover:** © Belga  
**Verantwoordelijke uitgever:** François De Smet

**Dankwoord:** Myria wil de Dienst Vreemdelingenzaken (DVZ), Bart De Wolf (Belgische Permanente Vertegenwoordiging bij de Europese Unie) en Kris Pollet (European Council on Refugees and Exiles, ECRE) danken voor het nalezen en becommentariëren van de tekst. We hebben de opmerkingen zorgvuldig onderzocht en we hebben er bij de finale redactie zo veel mogelijk rekening mee gehouden. Bedankt ook aan onze stagiaire Victoria Bourgeois voor haar hulp met de kaarten en grafieken.

.....  
Ce focus est également disponible en français sur le site internet de Myria : [www.myria.be](http://www.myria.be).

.....  
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 enkel 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.