

Aan de woordvoerders asielbeleid in de Tweede Kamer

cc Dhr. E. van der Burg, (demissionair) staatssecretaris voor Justitie en Veiligheid

VluchtelingenWerk Nederland
Postbus 2894
1000 CW Amsterdam
Telefoon (020) 346 72 00
Helpdesk (020) 346 72 50
Fax (020) 617 81 55
www.vluchtelingenwerk.nl
info@vluchtelingenwerk.nl

Datum
Betreft

7 juni 2024
Brief VluchtelingenWerk Nederland – Commissiedebat over de JBZ-Raad van 13 en 14 juni (Vreemdelingen- en asielbeleid)

Geachte woordvoerders asielbeleid,

Op de [agenda](#) van het commissiedebat JBZ-Raad van 13 en 14 juni staat onder meer de [brief](#) van 15 mei jl. met betrekking tot de ‘*Joint Letter from the undersigned Ministers on new solutions to address irregular migration to Europe*’ aan de Europese Commissie met de oproep voor “out-of-the-box oplossingen in het asieldomain”. Deze brief is ondertekend door de migratieministers van 15 lidstaten, waaronder Nederland en bevat een oproep aan de Europese Commissie om “verschillende innovatieve oplossingen” uit te werken, vooral om migratie naar de EU tegen te gaan en meer terugkeer mogelijk te maken.

In de brief wordt onder meer ingezet op partnerschappen met derde landen langs de migratieroutes (naar voorbeeld van o.a. de EU-Tunesië deal). Ook wordt de optie van een *Emergency Transit Mechanism* genoemd gericht op het onderscheppen van migranten op zee, waarna zij naar een plek buiten de EU worden gebracht, met verwijzing naar het Italië-Albanië protocol. Tevens wordt de Commissie opgeroepen om een gericht voorstel te doen voor de versoepeling of verwijdering van het bandencriterium tijdens de (voor 2025 geplande) herziening van het concept ‘veilig derde land’. In de begeleidende brief verwijst de staatssecretaris naar de motie Eerdmans over het “optrekken met de Deense regering inzake het verplaatsen van asielopvang en -procedures naar partnerlanden buiten de Unie”.

VluchtelingenWerk heeft deze brief aan de Europese Commissie voor ‘out of the box’ oplossingen in het asieldomain met bezorgdheid gelezen vanwege de onderliggende hoofdoelstelling, namelijk het weren van vluchtelingen en migranten die naar de EU reizen. Veel plannen zijn bovendien nauwelijks uitvoerbaar of zeer complex, zoals ook o.a. blijkt uit het [rapport](#) fundamentele heroriëntatie asiel.

Wij pleiten voor realistische oplossingen gebaseerd op solidariteit: met vluchtelingen, met landen van eerste opvang, met landen aan de grenzen van Europa en binnen de EU. Vluchtelingenbescherming is immers een mondiale opgave en nieuwe maatregelen die Europese lidstaten willen treffen zouden oplossingen voor het beschermen van vluchtelingen als uitgangspunt moeten hebben: inzet op veilige en legale vlucht- en migratieroutes, daadwerkelijke *bescherming* in de regio en landen van doorreis (een werkend asielsysteem, toegang tot materiele rechten en perspectief op het opbouwen van een nieuw bestaan – bescherming is meer dan onderdak en voedsel) en een eerlijk herverdeelsysteem. In dat verband is ook de onlangs aangenomen motie die oproept om de verantwoordelijkheid van Nederland om aankomstlanden te ontlasten en vluchtelingen eerlijker te verdelen ‘af te kopen’ frustrerend voor het solidariteitsmechanisme en gezamenlijk Europees migratiebeleid.

Deals en partnerschappen met derde landen

Zoals onder meer blijkt uit [onderzoek van Clingendael](#) zorgen “interdictie of non-entree maatregelen” zoals visum-eisen, vervoerderssancties en samenwerking met derde landen over grensbewaking, dat vluchtelingen gevaarlijke en irreguliere routes moeten nemen om toegang tot asiel in bestemmingslanden te krijgen.

De situatie in doorreislanden en aan de Europese buitengrenzen leidt al jaren tot doden en humanitaire drama's, stellen de onderzoekers. In dat verband is de inzet op meer overeenkomsten met derde landen zoals de Tunesië-deal van 'Team Europe' zorgelijk vanwege de focus op grensbewaking en de gevolgen hiervan voor vluchtelingen in deze landen. Kort na het sluiten van deze deal zorgde het [schokkende beeld](#) van de moeder met haar 6-jarige dochter Marie – verdreven door Tunesische grensbewakers en omgekomen van uitputting en dorst in de Libische woestijn – voor internationale beroering. Dit komt veelvuldig voor, blijkt ook uit de recente publicatie '[desert dumps](#)' van *Lighthouse reports* die de grimmige realiteit achter de recente '*cash for migrant control deals*' blootlegt. De parlementaire en democratische controle van het Europees Parlement op dit soort deals ontbreekt, wat zeer onwenselijk is.

Ook zijn wij bezorgd over de impact van deze deals in de derde landen voor vluchtelingen die in deze landen verblijven. Recent trad de Tunesische regering [ongekend hard op tegen medewerkers van vluchtelingenorganisaties](#) die volkomen arbitrair werden gearresteerd, na maandenlang geweld tegen vluchtelingen en migranten in dat land. Eén van de organisaties is een Tunesische organisatie die samenwerkt met VN-vluchtelingenorganisatie UNHCR. Daarnaast wijzen deskundigen erop dat als gevolg van deze deals, de grenzen met de landen waar deze mensen vandaan vluchten verder op slot gaan ([Egypte](#) bijv. weigert inmiddels vluchtelingen uit Soedan). Het gevolg is dat de wereldwijde vluchtelingenbescherming verder afkalft.

Migratie is grensoverschrijdend: internationale, mondiale samenwerking is nodig om migratie goed te organiseren en solidariteit tussen staten te bevorderen. De recente deals die 'Team Europe' sloot met onder meer Tunesië en Egypte zijn voorbeelden van hoe het niet moet, vanuit verschillende perspectieven (dodelijke grensslachtoffers, meer vluchtelingenhaat, creëren van nieuwe vluchtelingengroepen).

VluchtelingenWerk is vóór migratiesamenwerking als het doel is om bij te dragen aan de wereldwijde opgave van vluchtelingenbescherming en het internationaal recht wordt gerespecteerd. Wij pleiten ervoor dat alle overeenkomsten met derde landen vooraf en periodiek worden getoetst op deze randvoorwaarden, aan de hand van een [human rights yardstick](#).

Daarnaast vinden we dat er een einde moet komen aan de onwenselijke ('quick fix') en niet-transparante Team Europe benadering. Overeenkomsten met derde landen zouden de vorm moeten krijgen van een verdrag op basis van artikel 218 VWEU, zodat de democratische controle op deze overeenkomsten wordt gewaarborgd.

External processing (Italië-Albaniëdeal)

Ook een constructie gericht op het afhandelen van asielaanvragen buiten Europa is een 'out of the box' oplossing die wordt benoemd in de brief aan de Commissie, in combinatie met een *Emergency Transit Mechanism* (het redden en onderscheppen van vluchtelingen op zee, waarna ze naar een centrum buiten de EU worden gebracht). *External processing* is al jaren onderwerp van discussie, maar heeft nog niet geleid tot concrete acties voor een aanmeldcentrum buiten Europa. Dit is ook niet mogelijk binnen de geldende EU-regelgeving en het nieuwe Pact.

Wel is recentelijk de Italië-Albanië deal gesloten: Italië bouwt centra in Albanië, waar vluchtelingen die op zee zijn onderschept, naartoe zouden worden gebracht. In deze (detentie)centra zouden asielaanvragen moeten worden behandeld onder Italiaans recht. Het is onduidelijk wanneer en of het centrum operationeel wordt vanwege vele uitvoeringsproblemen en een terugkrabbelende Albanese premier ('[spijt van de deal](#)'). Omdat het EU-recht niet van toepassing is buiten de EU is het bovendien de vraag of dit juridisch standhoudt. Er zijn veel zorgen over het waarborgen van fundamentele rechten, onder andere opgeworpen door de [mensenrechtencommissaris](#) van de Raad van Europa.

De recent gesloten Italië-Albanië deal is vooral bedoeld als afschrikmethode. Men hoopt dat het mensen weerhoudt om te vluchten of migreren, als het vooruitzicht een Albanese (detentie)centrum is. Ook is het problematisch dat het EU-recht en alle bijbehorende waarborgen, niet in een land als Albanië of een ander land buiten de EU geldt. Wij zijn dan ook geen voorstander van deze vorm van *external processing*, los van de haalbaarheid en uitvoerbaarheid van dit soort constructies.

VluchtelingenWerk is daarentegen wel positief over externe aanmeldcentra als alternatief voor gevaarlijke tochten over zee of land zo lang dit *naast* het universele recht om in een EU-lidstaat asiel aan te vragen bestaat – en dus niet als vervanging van dit recht. Dit omdat EU-recht niet in derde landen geldt en de waarborgen zoals toegang en toetsing aan dat recht niet gegarandeerd zijn buiten EU-grondgebied. In deze opzet staan deze obstakels hieraan niet in de weg staat.

Als in zo'n derde land een asielverzoek wordt gedaan en een vluchteling heeft recht op bescherming (getoetst door UNHCR en ambtenaren van het Europese Asielagentschap) dan kan een vluchteling legaal, met een visum naar de EU reizen. Het is belangrijk dat hierbij afspraken worden gemaakt over solidariteit en een verdeelsystematiek.

Concept 'veilig derde land' (Rwanda deal-constructie)

De gezamenlijke brief bevat verder de oproep aan de Commissie om een 'gericht voorstel te doen' voor de 'versoepeling of verwijdering van het bandencriterium tijdens de voor 2025 geplande herziening van het concept veilig derde land.' Achterliggend idee is dat hierdoor straks constructies zoals de Rwanda-deal ook mogelijk zijn onder EU recht. Deze constructies zorgen ervoor dat mensen die in de EU asiel aanvragen niet ontvankelijk worden verklaard en naar een derde land worden gebracht. In dat land doorlopen ze dan de procedure en daar moeten ze ook blijven na mogelijke toekenning van een status. Dit is nu slechts mogelijk als men een band heeft met dat land, waardoor het redelijk zou zijn om hem of haar daar naartoe te sturen.

In de nieuwe Asielprocedureverordening zijn de waarborgen voor een 'veilig derde land' al aangetast. Het is niet meer nodig dat het derde land het Vluchtelingenverdrag heeft ondertekend. Ook kan straks 'een deel' van een land veilig worden verklaard. Dus ook als in een ander deel bijvoorbeeld oorlog is, dan kunnen asielzoekers terug worden gestuurd naar het deel waar geen oorlog is. Het 'bandencriterium' geldt nog wel: er moet een band zijn tussen de asielzoeker en het derde land (met name: eerder verblijf) om een asielzoeker naar dat land terug te mogen sturen. Rwanda-achtige constructies, waarbij mensen naar een voor hem of haar wildvreemd land worden gestuurd, zijn momenteel niet mogelijk binnen bestaande EU-asielwetgeving.

VluchtelingenWerk benadrukt dat het bandencriterium er niet voor niets is. Het is van groot belang voor de gedeelde verantwoordelijkheid voor wereldwijde vluchtelingenbescherming en volgt uit de wetgevende historie van het Vluchtelingenverdrag. Zonder dit criterium bestaat de reële vrees dat geen enkel land zijn verantwoordelijkheid neemt: "*The prevailing idea is that asylum should not be refused on the sole ground that protection could be granted in another state. The fear was that in that case there would be a risk that no state would take responsibility*

and that the refugee would be left in limbo, fundamentally undermining the idea of refugee protection. The idea arose that if an asylum seeker already has ties with another state before applying for asylum, it would be reasonable to refer the asylum seeker to that other state to apply for asylum. Herewith States must consider the duration and nature of the asylum seeker's stay in other countries"¹.

Verder wijzen we op het omstreden karakter van de Rwanda-deal vanwege het buiten werking stellen van internationaal recht in het Verenigd Koninkrijk. Via de 'Safety of Rwanda Bill' is Rwanda tot een 'veilig derde land verklaard' en mogen nationale rechters in afwijking van verplichtingen onder het EVRM, niet in individuele gevallen toetsen of er voor een vluchteling in Rwanda daadwerkelijk geen reëel risico bestaat op een onmenselijke of vernederende behandeling. Deze noodwet leidde tot grote internationale bezorgdheid, onder meer van de Raad van Europa, die de [klemmende oproep](#) deed aan de regering van het VK op om 'de inbreuk die de nieuwe wet maakt op de onafhankelijke rechtspraak', terug te draaien. Ook VN-mensenrechtencommissaris Volker Türk en de Hoge Commissaris voor de Vluchtelingen van de Verenigde Naties, Filippo Grandi [riepen de Britse regering met klem op de Rwanda-wet te 'heroverwegen'](#) vanwege het risico dat Rwanda vluchtelingen uitzet naar het herkomstland zonder procedure en dus sprake is van schending van het *non-refoulement* beginsel.

Los van de inbreuk op fundamentele mensenrechten, zal de Rwanda deal ook geen 'oplossing' zijn. Men verwacht dat [slechts 1-2 %](#) van de asielzoekers daadwerkelijk naar Rwanda zou kunnen worden gestuurd. Het VK kan beter afspraken maken over een eerlijke verdeling van vluchtelingen. Maar sinds de Brexit geldt 'Dublin' niet meer en is de migratie juist toegenomen.

VluchtelingenWerk benadrukt dat het 'bandencriterium' (*connection criterium*) uit het veilig derde land-concept een belangrijke waarborg bevat tegen het afschuiven van verantwoordelijkheid en het ondermijnen van wereldwijde vluchtelingenbescherming, zoals ook blijkt uit de wetgevende geschiedenis van het Vluchtelingenverdrag. Het veilig derde land concept is al uitgehold in de nieuwe asielprocedureverordening; verdere afkalving van dit concept door het verwijderen van het banden-criterium is onwenselijk en zou de deur openzetten naar constructies als de Rwanda-deal, die internationaal fel bekritiseerd wordt vanwege de Britse noodwetgeving die het EVRM buiten werking stelt en bovendien zo beperkt zal zijn dat het geen 'oplossing' biedt voor (in dit geval) het Verenigd Koninkrijk.

Wij hopen dat u onze inbreng kunt gebruiken in het debat, voor vragen of een toelichting zijn we uiteraard beschikbaar.

Met vriendelijke groet,



Frank Candel
Bestuursvoorzitter VluchtelingenWerk Nederland

¹ UNHCR, A/AC.96/660, Note on International Protection 1985, sub 13