

Migratie en vluchtelingenbeleid zijn en blijven actuele en delicate punten op de agenda van de Europese Unie. De regels die op dit moment bepalen welke Europese lidstaat verantwoordelijk is voor de behandeling van een asielaanvraag hebben bij de recente migratiecrises hun beperkingen laten zien en een hervorming van dit beleid is noodzakelijk. Goede samenwerking tussen de lidstaten op het gebied van migratie, asiel en grensbeheer is wenselijk, evenals het eerlijker verdelen van de verantwoordelijkheden van de verschillende lidstaten in deze.

In dit artikel probeer ik in hoofdlijnen het actuele Europese asielbeleid te schetsen, de historie hiervan en de aanbevelingen van de Europese Commissie kort samen te vatten.

*La politique des réfugiés est un sujet actuel et délicat sur l'agenda de l'Union européenne. Les règles qui déterminent actuellement quel Etat membre est responsable d'une demande d'asile ont montré leurs limites lors des dernières crises migratoires. Une coopération plus responsable entre les Etats membres en matière de migration, d'asile et de gestion des frontières est nécessaire, ainsi qu'un partage plus équilibré des demandes d'asile entre les Etats.*

*Dans cet article j'essaie d'esquisser la politique européenne actuelle en matière de migration et d'asile, son histoire, ainsi que les propositions de la Commission européenne pour remédier aux principaux problèmes à ce sujet.*

Het recht om asiel aan te vragen komt voort uit het VN Vluchtelingenverdrag van Geneve dat 28 juli 1951 tot stand is gekomen.

In 1999 besloten de Europese lidstaten toe te werken naar een gemeenschappelijk Europees asielbeleid, gebaseerd op het Verdrag van Geneve, om zo te waarborgen dat geen enkele vluchteling naar het land van vervolging zou worden teruggestuurd.

In 2003 is de eerste Dublinverordening tot stand gekomen om de criteria en instrumenten vast te stellen die moesten bepalen welke lidstaat verantwoordelijk is voor de behandeling van een asielverzoek dat door een onderdaan van een derde land bij een van de lidstaten werd ingediend.

Een jaar later is besloten een programma op te zetten ter beheersing van migratie (gezamenlijk migratiebeleid en strijd tegen illegale migratie en mensenhandel), regels op te stellen over binnen- en buitengrenzen en visa, na te denken over integratie en de positieve invloed van migratie op onze samenleving en economie.

Sinds januari 2014 is de derde Dublinverordening van kracht. Op dit moment is de hoofdregel dat het eerste land van binnenkomst verantwoordelijk is, regel waarvan afgeweken kan worden als familieleden of minderjarige gezinsleden zich in een andere lidstaat bevinden of als er een jaar na binnenkomst in een lidstaat geen verzoek is ingediend en een vluchteling zich al maanden in een andere lidstaat bevindt. Er zijn nog andere uitzonderingsgronden.

Het probleem is dat een aantal lidstaten met grote aantallen vluchtelingen wordt geconfronteerd, terwijl andere lidstaten weinig aanvragen hebben. Door de grote stromen asielzoekers met name uit Afghanistan, Syrië, Irak, Somalië en Eritrea de laatste jaren was dit geen eerlijk en evenwichtig systeem meer. De vluchtelingenkampen van Zuid-Europese landen zitten vol, lidstaten waar veel vluchtelingen binnen komen sluiten individueel hun grenzen.

Er is veel verdeeldheid binnen de lidstaten en het Europese migratiebeleid ligt gevoelig. De bescherming van de buitengrenzen en het bepalen van de migratieprocedures waren traditioneel de taken van de lidstaten zelf.

Sinds 2015 is er echter een gemeenschappelijk Europees asielbeleid, zijn het Europees Ondersteuningsbureau voor Asielzaken (EASO) en Frontex (grensbewaking) opgericht.

Er zijn drie dimensies die in acht moeten worden genomen :

- *De externe dimensie* : samenwerking met derde landen en onderhandeling over terugkeer van migranten, het samenstellen van een gemeenschappelijke Europese lijst van veilige landen van herkomst
- *De bescherming van de buitengrenzen van de Europese Unie* ; hiertoe is Frontex en in 2016 de Europese grens- en kustwacht opgericht
- *De interne factor* : verantwoordelijke lidstaat, vermijden van asielshoppen, en secundaire bewegingen

De Dublinverordening wordt niet altijd gerespecteerd zowel door de lidstaten zelf als door de vluchtelingen. Migranten weigeren vaak om een asielverzoek in te dienen of aan de identificatieplicht te voldoen in de lidstaat van eerste aankomst, en reizen door naar de lidstaat waar zij zich willen vestigen om daar asiel aan te vragen.

Het is moeilijk om te bewijzen waar de vluchteling het eerst binnengekomen is en lastig overeenstemming te bereiken over welke lidstaat verantwoordelijk is voor de behandeling van een asielverzoek. Bij constatering dat een andere lidstaat verantwoordelijk is en verzoek om overdracht, zou het slechts in een kwart van de gevallen daadwerkelijk tot overdracht komen; vaak zou de migrant na overdracht weer terug gaan naar de overdragende lidstaat.

De doeltreffendheid van het stelsel wordt verder ondermijnd doordat volgens de huidige regels de verantwoordelijkheid na verloop van tijd van de ene naar de andere lidstaat kan verschuiven. Als een asielzoeker lang genoeg in een lidstaat onderduikt zonder daadwerkelijk te worden overgedragen, wordt deze lidstaat uiteindelijk verantwoordelijk.

Er zijn ook grote verschillen tussen de lidstaten inzake de behandeling van asielzoekers, onder meer wat de duur van de asielprocedure en de opvangvoorzieningen betreft. Deze situatie zet weer aan tot secundaire bewegingen.

De Europese Commissie heeft in 2016 een aantal mededelingen en aanbevelingen gepresenteerd ter verbetering van deze problematiek, waarvan ik hieronder kort een niet uitputtend lijstje schets:

- Ontwikkelen en versterken van het gemeenschappelijke Europese Asielsysteem : meer bevoegdheden voor het Europees Ondersteuningsbureau voor Asielzaken (EASO) met de benodigde financiële en juridische middelen, uitbreiding van de Europese Grens- en Kustwacht in 2021 tot 10.000 man, verbetering van het Eurodac-systeem (identificatiesysteem, database met vingerafdrukken)
- Promoten van de legale migratie in het kader van de arbeidsmarkt en integratie van migranten van buiten de EU : de EU is een vergrijzend continent en er is een stijgende behoefte aan hooggekwalificeerd menselijk kapitaal, migratie is nodig voor de duurzaamheid van de socialezekerheidsstelsels op de lange termijn.
- Uitbreiden van de terugkeerstrategieën van onrechtmatige, uitgeprocedeerde migranten
- Promoten van solidariteit tussen lidstaten bij opvang van migranten en asielzoekers, financiële hulp voor de lidstaten
- Hervorming van de Dublinverordening : om een duurzaam en billijk stelsel tot stand te brengen met een verdeelsleutel waardoor asielzoekers verspreid worden over alle EU landen.
- Vaststelling van een gemeenschappelijke asielprocedure in de EU, en harmonisatie van wetgeving inzake de opvangvoorzieningen, waardoor secundaire bewegingen binnen de EU zouden moeten verminderen. Strengere procedurele maatregelen om deze secundaire bewegingen te ontmoedigen en te bestraffen
- Er zal duidelijk worden bepaald dat vluchtelingen uitsluitend in aanmerking komen voor rechten en voordelen in de lidstaat die hen bescherming heeft verleend en waar zij verplicht zijn te blijven. Verder zal de Dublinverordening worden aangepast om de lidstaten ertoe te verplichten de personen die internationale bescherming genieten, terug te nemen als de betrokkenen ertoe gehouden zijn in de lidstaat te blijven die hen deze bescherming heeft verleend. Het feit dat een persoon het grondgebied van die lidstaat op irreguliere wijze heeft verlaten, zou een grond kunnen zijn om over te gaan tot herziening van diens status.
- Inachtnaam van de vereisten van het Handvest van de grondrechten, waaronder de materiële opvangvoorzieningen, voor zover er sprake is van registratie, vingerafdrukken, aanwezigheid en verblijf in de verantwoordelijke lidstaat. Informatie omtrent de verplichting om bij aankomst in de EU zo snel mogelijk om asiel te verzoeken en in de verantwoordelijke lidstaat te blijven.
- Op lange termijn eventueel een overheveling van de verantwoordelijkheid van het behandelen van asielverzoeken van het nationale naar het EU-niveau, waarbij het EASO omgevormd zou kunnen worden tot EU-orgaan dat in eerste aanleg beslissingen zou kunnen nemen, met nationale afdelingen in elke lidstaat, en verantwoordelijkheid van de lidstaat voor de opvang van erkende vluchtelingen die toegewezen worden aan deze lidstaat aan de hand van een verdeelsleutel. Er zou op EU-niveau een beroepsinstantie in het leven kunnen worden geroepen. Dit vergt echter aanzienlijke middelen.