



## UvA-DARE (Digital Academic Repository)

### Het nieuwe migratie- en asielpact: flexibele solidariteit, verplichte grensprocedures en nog meer dataverzameling

Battjes, H.; Brouwer, E.R.; den Heijer, M.

**DOI**

[10.5553/NtER/138241202020026708004](https://doi.org/10.5553/NtER/138241202020026708004)

**Publication date**

2020

**Document Version**

Final published version

**Published in**

Nederlands Tijdschrift voor Europees Recht

**License**

Unspecified

[Link to publication](#)

**Citation for published version (APA):**

Battjes, H., Brouwer, E. R., & den Heijer, M. (2020). Het nieuwe migratie- en asielpact: flexibele solidariteit, verplichte grensprocedures en nog meer dataverzameling. *Nederlands Tijdschrift voor Europees Recht*, 26(7/8), 181-188.  
<https://doi.org/10.5553/NtER/138241202020026708004>

**General rights**

It is not permitted to download or to forward/distribute the text or part of it without the consent of the author(s) and/or copyright holder(s), other than for strictly personal, individual use, unless the work is under an open content license (like Creative Commons).

**Disclaimer/Complaints regulations**

If you believe that digital publication of certain material infringes any of your rights or (privacy) interests, please let the Library know, stating your reasons. In case of a legitimate complaint, the Library will make the material inaccessible and/or remove it from the website. Please Ask the Library: <https://uba.uva.nl/en/contact>, or a letter to: Library of the University of Amsterdam, Secretariat, Singel 425, 1012 WP Amsterdam, The Netherlands. You will be contacted as soon as possible.

*UvA-DARE is a service provided by the library of the University of Amsterdam (<https://dare.uva.nl>)*

# Het nieuwe migratie- en asielpact: flexibele solidariteit, verplichte grensprocedures en nog meer dataverzameling

Prof. dr. H. Battjes, mr. dr. E.R. Brouwer en mr. dr. M. den Heijer\*

Op 23 september 2020 presenteerde de Europese Commissie het migratie- en asielpact. Dit pact beslaat 509 pagina's aanbevelingen en wetgevende voorstellen op het gebied van migratie- en asielrecht, het Schengen-acquis en grenscontrole. In deze bijdrage bespreken we onder meer de vraag in hoeverre de voorstellen een basis bieden voor solidaire, menswaardige, maar ook effectievere migratie- en asielaafspraken in de Europese Unie. De bijdrage gaat met name in op de voorgestelde grensprocedures en de hervorming van het Dublinsysteem. Ook bespreken we de plannen ter versterking van Schengen en de maatregelen op het gebied van persoonsgegevens en EU- datasystemen.

*Mededeling van de Commissie over een nieuw migratie- en asielpact COM(2020)609 def., 23 september 2020.*

## Inleiding

Op 23 september 2020 publiceerde de Europese Commissie het langverwachte nieuwe migratie- en asielpact (hierna: het pact).<sup>1</sup> Het pact beslaat 509 pagina's aanbevelingen, wetgevende voorstellen en toelichting. Deze voorstellen betreffen onder meer nieuwe procedures voor snelle vaststelling van status bij binnenkomst, waaronder prescreening en uitbreiding grensprocedures (zie hierna en zie COM(2020)612); nieuwe maatregelen ter bevordering van terugkeer van uitgeprocedeerden, met onder meer een grotere rol van het agentschap Frontex; voorstellen voor een 'gemeenschappelijke basis

voor solidariteit en gedeelde verantwoordelijkheid' waaronder een nieuwe verordening voor asiel- en migratiebeheer waarin het Dublinsysteem wordt aangevuld met een 'solidariteitsmechanisme' (zie hierna en zie COM(2020)610 en 611); voorstellen voor een nieuwe gemeenschappelijke databank voor asiel en migratie en de uitbreiding van Eurodac en, ter versterking van de buitengrenzen, voor het volkomen digitaliseren van visumprocedures (zie hierna en zie COM(2020)614) en, tot slot, een systeem van 'crisisparaatheid en -respons' (COM(2020)613).

Bij de presentatie van het pact benadrukte Commissievoorzitter Von der Leyen het belang van een menswaardige aanpak en vooral dat van solidariteit:

'Wij kiezen voor een menselijke en menswaardige aanpak. Levens redden op zee is niet vrijblijvend. De landen die hun wettelijke en morele verplichtingen nakomen of die meer dan andere landen met migratie te maken krijgen, moeten op de solidariteit van de hele Europese Unie kunnen rekenen (...) Iedereen moet de handen uit de mouwen steken en zijn verantwoordelijkheid nemen (...).'

De zogenoemde 'asielcrisis' van 2015-2016, toen door met name Syriërs 1,28 miljoen asielaanvragen in de Europese Unie (EU) werden ingediend, liet zien dat het Gemeenschappelijk Europees Asielstelsel (GEAS) niet werkt zoals het zou moeten. De bestaande crisis- en solidariteitsmechanismen, waaronder de Richtlijn tijdelijke bescherming,<sup>2</sup> werden niet in werking gesteld of bleken ineffectief. De in 2015 en 2016 door de Raad aangenomen besluiten tot herplaatsing van asielzoekers om de druk op grensstaten te verlichten, werden amper nage-

181

\* Prof. dr. H. (Hemme) Battjes is hoogleraar Europees asielrecht aan de Vrije Universiteit Amsterdam. Mr. dr. E.R. (Evelien) Brouwer is universitair docent migratierecht aan de Vrije Universiteit Amsterdam. Mr. dr. M. (Maarten) den Heijer is universitair docent internationaal recht aan de Universiteit van Amsterdam.

1. Mededeling van de Commissie over een nieuw migratie- en asielpact COM(2020)609 def., 23 september 2020.

2. 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 (*PbEG* 2001, L 212/12-23).

leefd.<sup>3</sup> In april 2020 bevestigde het Hof van Justitie bindende werking van deze herplaatsingsbesluiten in de inbreukprocedures tegen Hongarije, Polen en Tsjechië wegens niet-naleving van deze besluiten, mede op basis van het in artikel 80 Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU) neergelegde solidariteitsbeginsel.<sup>4</sup> De politieke discussie over de hervorming van het asielstelsel die sinds 2015 wordt gevoerd, is vastgelopen op de inkleuring van dat beginsel. Het in 2016 gepresenteerde plan voor een permanent ‘correctief allocatiemechanisme’ – dat inhoudelijk sterk leek op de genoemde Raadsbesluiten – stuitte op een veto van de Visegradgroep.<sup>5</sup> Het hielp niet dat de hervormingsvoorstellen tot *chefsache* waren gemaakt waarvoor consensus in de Raad nodig is, in plaats van een gekwalificeerde meerderheid.

Inmiddels, zoals de Commissie in de mededeling inzake het nieuwe migratie- en asielpact onderstreept, is het aantal asielzoekers dat zich in Europa aandient teruggelopen: tot 689.000 in 2019. Maar het belang van hervorming is onmiskenbaar groot gebleven. Dit belang werd nog eens onderstreept door de recente brand in het vluchtelingenkamp Moria in Griekenland en de ongecoördineerde Europese respons daarop. Sinds 2015 wordt door meerdere lidstaten structureel gesjoemeld met de afspraken over de opheffing van binnengrenscontroles. De effectiviteit daarvan is overigens matig: een steeds groter deel van de asielaanvragen in lidstaten als Nederland, Duitsland en Zweden wordt ingediend ingediend door asielzoekers die vanuit andere lidstaten zijn doorgereisd.<sup>6</sup> Al jaren klagen juristen en betrokken organisaties over de ineffectiviteit van het Dublinsysteem voor de verdeling van verantwoordelijkheid voor asielzoekers over de lidstaten, dat asielzoekers tot speelbal maakt van eindeloze terug- en overnameverzoeken en waarin lidstaten de verantwoordelijkheid op elkaar proberen af te schuiven.<sup>7</sup> De daarmee gemoeide Dublinprocedures vormen een permanente en dure belasting van de nationale rechtssystemen. In 2016 kwam de Commissie al met een voorstel tot hervorming van het

Dublinsysteem, maar de onderhandelingen daarover liepen stuk in de Raad.

De huidige voorstellen van de Commissie moeten de patstelling in de Raad doorbreken. Opnieuw wordt geprobeerd solidariteit juridisch te operationaliseren, nu door middel van een ingewikkeld compromis tussen vrijwillige en verplichte solidariteit plus een keuzemenu van verschillende vormen van solidariteit. Een ander speerpunt is de versterking van procedures aan de buitengrenzen. Een voorname vraag is of de voorstellen ook de structurele weffouten in het gemeenschappelijk asielstelsel adresseren, waaronder het gebrek aan administratieve capaciteit voor opvang en procedures in een groot aantal lidstaten, terugkeerbelemmeringen en de huidige ingebouwde stimulansen voor zowel asielzoekers als lidstaten om de gemeenschappelijke normen te saboteren. In hoeverre bieden de voorstellen een basis voor solidaire, menswaardige, maar ook effectievere afspraken?<sup>8</sup>

De redactie van dit blad vroeg ons het migratiepact samen te vatten en te duiden. Het is uiteraard onmogelijk om in deze bijdrage alle wetgevende voorstellen van gedetailleerd commentaar te voorzien. We beperken ons tot de grensprocedures en de hervorming van het Dublinsysteem. Ook bespreken we de plannen ter versterking van Schengen en de maatregelen op het gebied van persoonsgegevens en EU-datasystemen.

## De buitengrens: geen toegang voor kansarme asielzoekers

Niet onverwacht besteden de verschillende voorstellen veel aandacht aan het versterken van procedures aan de Europese buitengrenzen. Onder meer Nederland en Duitsland vragen daar reeds jaren om.<sup>9</sup> De zorg van deze lidstaten, nu onverkort overgenomen door de Europese Commissie, is dat aan de buitengrenzen de personencontroles, asielprocedures en terugkeerprocedures onvoldoende op elkaar aansluiten, te lang duren en te veel mogelijkheden laten om door te migreren.

De Europese Commissie stelt daarom een ‘gestroomlijnd’ stelsel voor dat voor derdelanders die zich zonder de juiste papieren aan de buitengrens aandienen idealiter slechts drie uitkomsten kan hebben: overdracht aan een andere lidstaat, acceptatie als vluchteling of uitzetting uit de Unie. Onrechtmatig verblijf moet dus zo veel mogelijk vermeden worden. Asiel en terugkeer moeten

- Besluit 2015/1523 van de Raad van 14 september 2015 (*PbEU* 2015, L 239) en Besluit 2015/1601 van de Raad van 22 september 2015 (*PbEU* 2015, L 248). Zie hierover E.R. Brouwer, ‘Rechtsgeldigheid van het relocatiebesluit en betekenis van het solidariteitsbeginsel in het EU-asielbeleid’, *NtEr* 2017/9-10, p. 219-225.
- HvJ 2 april 2020, gevoegde zaken C-715/17, C-718/17, C-719/17, ECLI:EU:C:2020:257 (*Commissie/Polen, Hongarije en de Tsjechische Republiek*).
- COM(2016)197 def., 6 april 2016.
- ACVZ, *Secundaire migratie van asielzoekers in de EU*, Den Haag 2019, p. 4.
- Dublinverordening: Verordening (EU) nr. 604/2013 van het Europees Parlement en de Raad van 26 juni 2013 tot vaststelling van de criteria en instrumenten om te bepalen welke lidstaat verantwoordelijk is voor de behandeling van een verzoek om internationale bescherming dat door een onderdaan van een derde land of een staatloze bij een van de lidstaten wordt ingediend (*PbEU* 2013, L 180). Deze verordening bevat een hiërarchische lijst van criteria op basis waarvan kan worden vastgesteld welke lidstaat verantwoordelijk is voor de behandeling van een asielverzoek in de EU. Zie voor kritisch commentaar o.a. F. Maiani, ‘The reform of the Dublin system and the dystopia of “sharing people”’, *Maastricht Journal of European and Comparative Law* 2017, nr. 5, p. 622-645.

- Zie ook M. den Heijer, J.J. Rijpma & T.P. Spijkerboer, ‘Coercion, Prohibition, and Great Expectations. The continuing failure of the Common European Asylum System’, *Common Market Law Review* 2016, p. 607-642.
- Zie bijv. het BNC-fiche behorend bij het gewijzigde voorstel voor de verordening tot vaststelling van een procedure voor internationale bescherming, *Kamerstukken II* 2020/21, 22112, nr. 2957; Duits non-paper ‘Food for Thought, Outline for reorienting the Common European Asylum System’, 13 november 2019, beschikbaar op [www.statewatch.org/media/documents/news/2019/dec/eu-asylum-FoodForThought-GermanNoPaper.pdf](http://www.statewatch.org/media/documents/news/2019/dec/eu-asylum-FoodForThought-GermanNoPaper.pdf).

volgens de voorstellen ‘als één systeem’ gaan werken. Dat betekent dat kansarme of ogenschijnlijk frauduleuze asielverzoeken verplicht in een grensprocedure moeten worden afgedaan en dat direct na afwijzing van een aanvraag de terugkeerprocedure wordt gestart. De grensprocedure is een verkorte procedure aan de grens met beperkte waarborgen, waarbij de asielzoeker gewoonlijk in detentie verblijft (hem of haar wordt immers de toegang tot het grondgebied ontzegd). Een nieuwe verordening wordt voorgesteld die zeker moet stellen dat personen die aan de buitengrens worden geweigerd snel worden ‘gescreend’ en doorgeleid naar de juiste procedure.<sup>10</sup> Opmerkelijk is dat, anders dan nu, de reikwijdte van de grensprocedure kan worden uitgebreid tot allerlei categorieën asielzoekers ten tijde van crisis of zogenoemde ‘force majeure’, al dan niet als tussenstation voor herplaatsing naar een andere lidstaat.<sup>11</sup> Indien een asielzoeker vanuit de grensprocedure uit solidariteitsoverwegingen wordt herplaatst, mag bovendien de grensprocedure worden doorgezet in de ontvangende lidstaat. Dit alles impliceert versnelling van de procedure, het onthouden van recht op formele toegang tot het grondgebied, de mogelijkheid om detentie in te zetten en een inperking van rechtsmiddelen.

Het is beslist opmerkelijk dat de grensprocedure nu wordt voorgesteld als fundament van het nieuwe asielstelsel. In de eerste asielrichtlijnen die rond 2005 door de Unie werden vastgesteld, werd de grensprocedure beschouwd als facultatieve uitzondering op het normale stelsel. Bovendien was er zelfs een *standstill*-clausule opgenomen op grond waarvan een grensprocedure met afwijkende procedurele normen enkel mogelijk was in lidstaten die er reeds één hanteerden voor de inwerking-treding van de betreffende regeling.<sup>12</sup> In de huidige richtlijn is de grensprocedure facultatief, voorbehouden aan beperkte categorieën asielaanvragen en mag ze hooguit vier weken duren.<sup>13</sup> De twee voornaamste wijzigingen die nu worden voorgesteld zijn: (1) het verplicht maken van de grensprocedure voor asielzoekers vanaf 12 jaar uit landen waarvan een EU-breed inwilligingspercentage geldt van twintig procent of minder en (2) verlenging van de maximale duur tot twaalf weken, inclusief de beroepsprocedure.<sup>14</sup> De verschuivende appreciatie van de grensprocedure moet begrepen worden uit enerzijds het aanhoudende fenomeen van ongecontro-

leerde secundaire migratie en anderzijds de zorg dat een significant aandeel van asielzoekers afkomstig is uit zogeheten veilige landen. De koppeling van de grensprocedure (waarin als gezegd de asielzoeker gewoonlijk in detentie zit, met het oog op weigering van toegang) aan de terugkeerprocedure (waarin de afgewezen asielzoeker ook in detentie kan worden geplaatst, met het oog op vertrek) moet zeker stellen dat de afgewezen asielzoeker voor uitzetting beschikbaar blijft, doordat hij of zij niet met onbekende bestemming of adres verder kan reizen.

### Terugkeer

Het welslagen van de grensprocedure veronderstelt het kunnen effectueren van terugkeer van afgewezen asielzoekers binnen de gestelde termijnen. Thans vertrekt slechts een derde van de personen van wie uitzetting wordt bevolen aantoonbaar uit de Unie.<sup>15</sup> De voorstellen om dat percentage te verhogen zijn veelomvattend en ambitieus. Al in 2018 werd voorgesteld om de afwijzing van de asielaanvraag te laten samenvallen met het terugkeerbesluit, zodat de grensprocedure niet wordt onderbroken. Nieuw voorgesteld wordt: een scherpere definitie van ‘risico op onderduiken’ als grond voor bewaring, meer operationele ondersteuning bij terugkeer door Frontex, het aanstellen van een Europese Terugkeercöördinator, het afschaffen van de automatisch schorpende werking van hoger beroep en het bieden van financiële prikkels voor vrijwillig vertrek.<sup>16</sup>

Veel oog dus voor het beschikbaar houden van migranten voor terugkeer aan Europese zijde. Maar terugkeer vereist ook bereidwilligheid van derde landen om onderdanen weer op te nemen. De ervaring is dat derde landen daar controle op willen houden – en vaak maar mondjesmaat meewerken. Zo heeft Italië tamelijk effectieve terugnameafspraken met Tunesië, maar heeft Tunesië het aantal terug te nemen personen per maand gemaximeerd op zeshonderd. Alleen in oktober 2020 arriveerden er al 1.328 Tunesische migranten in Italië.<sup>17</sup> De voorstellen van de Europese Commissie benadrukken een- en andermaal het belang van ‘mutually beneficial partnerships’ en ‘close cooperation with relevant third countries’, maar worden daarover weinig concreet.<sup>18</sup> Het punt dat op de achtergrond speelt, is dat landen als Italië, Spanje en Frankrijk zich verzetten tegen al te veel Europese bemoeienis met bilaterale terugkeerrelaties. Madrid en Parijs regelen liever de eigen zaakjes met Rabat, zoals Rome dat met Tunis doet.<sup>19</sup> Kleinere lidstaten met minder diplomatieke kracht, zoals Nederland, zouden eigenlijk gebaat zijn met de Europeanisering van terugkeerrelaties, maar vinden de grotere lidstaten tegenover zich.

10. Voorstel voor een verordening tot invoering van een screening van onderdanen van derde landen aan de buitengrenzen, COM(2020)612 def.
11. Voorstel voor een verordening betreffende de aanpak van crisis- en overmachtsituaties op het gebied van migratie en asiel, COM(2020)613 def.
12. Art. 35 lid 2 Richtlijn 2005/85/EG van de Raad van 1 december 2005 betreffende minimumnormen voor de procedures in de lidstaten voor de toekenning of intrekking van de vluchtelingenstatus (*PbEU* 2005, L 326/13-34).
13. Art. 43 lid 2 Richtlijn 2016/32/EU van het Europees Parlement en de Raad van 9 maart 2016 betreffende de versterking van bepaalde aspecten van het vermoeden van onschuld en van het recht om in strafprocedures bij de terechtzitting aanwezig te zijn (*PbEU* 2016, L 65/1-11).
14. Art. 40 en 41 Voorstel voor een verordening tot vaststelling van een gemeenschappelijke procedure voor internationale bescherming in de Unie, COM(2020)611 def.

15. Mededeling over een nieuw migratie- en asielpact, COM(2020)609 def., p. 9.
16. COM(2020)609 def., p. 8-10.
17. Persbericht ANSA/Infomigrants 13 november 2020, ‘Tunisian NGO: Migrant arrivals in Italy up 180% in October’.
18. COM(2020)609 def., p. 9.
19. T. Abderrahim, ‘A Tale of Two Agreements: EU Migration Cooperation with Morocco and Tunisia’, *Euromesco paper series* 2019, nr. 41.



### Administratieve capaciteit

Veel hangt ook af van het vermogen van lidstaten aan de buitengrenzen aanvragen voldoende snel af te doen en om de benodigde opvangcapaciteit aan de grens te organiseren. Het huidige beeld stemt weinig hoopvol. Volgens een recent rapport zijn opvangcentra in ten minste acht lidstaten vol of overvol, waaronder vrijwel alle lidstaten aan de relevante buitengrenzen (Cyprus, Griekenland, Italië, Servië, Malta, Spanje).<sup>20</sup> Daar komt bij dat de berg asielverzoeken die ontstond in 2015 en 2016 nog altijd niet is weggewerkt: in de gehele EU is op omstreeks 400.000 aanvragen nog niet in eerste aanleg beslist.<sup>21</sup> Het gevaar is reëel dat nationale autoriteiten de aantallen en de termijnen in de versnelde grensprocedure simpelweg niet aankunnen.

De Commissie vestigt de hoop op betere monitoring en daarmee handhaving van nationale asielstelsels (ze stelt bijvoorbeeld meer infractieprocedures in het vooruitzicht) en meer operationele ondersteuning door de asiel- en grensagentschappen en andere lidstaten. Dat klinkt mooi, maar de praktijk is ook op dit punt weerbarstig. In 2016, bijvoorbeeld, kwam ook na veel aandringen hulp van andere lidstaten aan Griekenland slechts moeizaam op gang.<sup>22</sup> Waarom zou de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND), die al tot de oren in de aanvragen zit, mensen vrijmaken voor Griekenland? En moeten ze dan niet eerst op cursussen Grieks en Grieks recht?

De voorgestelde uitbreiding van het mandaat van het EU Asielagentschap (EASO) is evenmin een panacee. Op zich is het wenselijk dat het Asielagentschap de bevoegdheid krijgt voor taken die het in de 'hotspots' toch al uitvoert, zoals het registreren van asielverzoeken, het verstrekken van informatie aan asielzoekers, het afnemen van gehoren en het 'voorbereiden' van beslissingen in eerste aanleg.<sup>23</sup> Maar de beslisbevoegdheid blijft in alle gevallen bij de lidstaten.<sup>24</sup> Het is juridisch maar zeer de vraag in hoeverre het Asielagentschap beschikkingen kan voorkoken, nu dat afbreuk zou doen aan de nauw omschreven verplichtingen van lidstaten om steeds zelf zorgvuldig onderzoek te doen.<sup>25</sup> Ook op het vlak van niet-financiële materiële bijstand heeft de Unie weinig te bieden – al was het maar omdat er geen pakhuizen met medicijnen, voedsel en tenten in Brussel

staan. Tekenend voor het gebrekkige Europese vermogen om operationele bijstand te leveren, is dat de nieuwe tenten op Lesbos niet uit Brussel of andere lidstaten kwamen, maar het logo dragen van de United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR).

### Detentie en de zorgvuldigheid van de procedure

Vragen zijn er zeker ook over de mensenrechtelijke effecten van de grensprocedure. Hoewel de Commissie heeft afgezien van het verplichten van bewaring gedurende de grensprocedure, stelt ze wel dat grensprocedures 'normaal gesproken' gepaard gaan met bewaring.<sup>26</sup> De grensprocedure vormt een zelfstandige grond om bewaring in te kunnen stellen.<sup>27</sup> Er wordt daarmee een bevoegdheid gecreëerd om kansarme asielzoekers systematisch aan de buitengrens te detineren. Enkel alleenstaande minderjarigen en kinderen jonger dan twaalf worden van de grensprocedure en daarmee van grensdetentie gevrijwaard. Daarmee zou het Europese stelsel een stuk sterker gaan lijken op het Amerikaanse, waarin detentie de norm is voor eenieder die niet aan de toegangsvoorwaarden voldoet. Van die laatste variant is Nederland blijkens de kabinetsappreciatie voorstander.<sup>28</sup>

Een ander belangrijk kritiekpunt is dat de kwaliteit van de besluitvorming in de grensprocedure te veel onder druk staat.<sup>29</sup> De combinatie van minder procedurele rechten, kortere termijnen en de detentiecontext belemmert mogelijkheden van asielzoekers om zich op de procedure voor te bereiden of een effectief verweer te voeren, terwijl de autoriteiten snel moeten beslissen. De onderzoeksdienst van het Europees Parlement heeft daarom heel recent voorgesteld de grensprocedure alleen te gebruiken voor eenvoudige zaken of wanneer sprake is van frauduleuze intenties.<sup>30</sup> Uit het voorstel blijkt nu dat de Europese Commissie op een ander spoor zit.

## Verordening voor asiel- en migratiebeheer en een nieuw 'solidariteitsmechanisme'

Onderdeel van het asiel- en migratiepact is een nieuwe 'Verordening betreffende asiel- en migratiebeheer' ter

20. Europees Grondrechtenagentschap (FRA), 'Migration: Key Fundamental Rights Concerns', *Quarterly Bulletin* 1 juli-30 sep. 2020, beschikbaar op: [https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra\\_uploads/fra-2020-migration-bulletin-4\\_en.pdf](https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/fra-2020-migration-bulletin-4_en.pdf).

21. Bron: Eurostat.

22. Zie bijv. Progress report on the implementation of the hotspot approach in Greece, COM(2016)141 def., waaruit blijkt dat lidstaten onvoldoende experts, bussen en tolken aan Griekenland ter beschikking hebben gesteld.

23. Art. 16 Voorstel voor een verordening inzake het Asielagentschap van de Europese Unie, COM(2018)633 def.

24. Art. 16 COM(2018)633 def.

25. De plicht van een zorgvuldig onderzoek volgt uit het Unierecht en de rechtspraak van het EHRM: art. 10 Richtlijn 2013/32/EU van het Europees Parlement en de Raad van 26 juni 2013 betreffende gemeenschappelijke procedures voor de toekenning en intrekking van de internationale bescherming (*PbEU* 2013, L 180/60-95) (Procedurerichtlijn) en EHRM 30 oktober 1991, appl.nrs. 13163/87, 13164/87, 13165/87, 13447/87 en 13448/87 (*Vilvarajah/Verenigd Koninkrijk*), punt 108.

26. Zie COM(2016)467 def., p. 15-16.

27. Art. 8 lid 3 onder c Richtlijn 2013/33/EU van het Europees Parlement en de Raad van 26 juni 2013 tot vaststelling van normen voor de opvang van verzoekers om internationale bescherming (*PbEU* 2013, L 180/96-116) (Opvangrichtlijn).

28. Zie het BNC-fiche behorend bij het gewijzigde voorstel voor de verordening tot vaststelling van een procedure voor internationale bescherming, *Kamerstukken II* 2020/21, 22112, nr. 2957, p. 4: 'Ten aanzien van de grensprocedure is het kabinet van mening dat deze in principe van toepassing zou moeten zijn bij iedere overschrijding van de buitengrens waarbij niet wordt voldaan aan de voorwaarden voor toegang en een asielverzoek wordt ingediend.'

29. European Parliamentary Research Service, 'Asylum Procedures at the Border, Impact Assessment', november 2020, p. 31.

30. Asylum Procedures at the Border, Impact Assessment, p. 34.

vervanging van de huidige Dublinverordening.<sup>31</sup> Deze verordening moet leiden tot een alomvattende aanpak van asiel- en migratiebeheer (feitelijk voornamelijk het bepalen welke lidstaat voor welke asielzoeker verantwoordelijk is), en vooral tot een stevigere verankering van solidariteit tussen de lidstaten. Cruciale onderwerpen, want juist hierop was het hervormingspakket dat de Commissie in 2015 had ingediend gestrand.<sup>32</sup>

Het sinds 1990 vigerende Dublinsysteem voor verdeling van asielzoekers gaat geheel voorbij aan het beginsel van solidariteit tussen lidstaten. Volgens dit systeem ligt (kort samengevat) de verantwoordelijkheid bij de lidstaat waar de vreemdeling de Europese Unie is ingereisd, of anders bij de lidstaat waar hij of zij als eerste een asielverzoek had ingediend. Dit leidt tot een wel zeer ongelijke verdeling van asielzoekers over de lidstaten – met onder meer de feitelijke instorting van het asielsysteem in bijvoorbeeld Griekenland na 2010 als gevolg.<sup>33</sup> Om aan dit bezwaar tegemoet te komen is in 2003 in de Dublinverordening opgenomen dat de verantwoordelijkheid van de lidstaat waar de asielzoeker illegaal inreisde na verloop van tijd kan vervallen, om lidstaten waar veel asielzoekers binnenkomen verder te ontlasten.<sup>34</sup>

De nieuwe verordening maakt, net als het huidige systeem, een onderscheid tussen de gewone situatie en crisissituaties. Normaal gesproken blijft het Dublinsysteem van toepassing en de criteria voor toebedeling van verantwoordelijkheid veranderen niet of nauwelijks.<sup>35</sup> Wat opvalt, is dat enkele wijzigingen eerder tot een minder evenwichtige verdeling van asielzoekers zullen leiden dan andersom. Als bijvoorbeeld bij de eerste screening in de grensprocedure, dus nog voordat het Dublinsysteem is toegepast, aan het licht komt dat de vreemdeling een gevaar voor de openbare orde vormt, is de lidstaat die die screening uitvoerde ook verder verantwoordelijk voor de asielaanvraag en terugkeer.

De belangrijkste vernieuwing is een solidariteitsmechanisme voor derdelanders die ontscheept worden na opsporings- en reddingsoperaties. Omdat voor ontschepping van op de Middellandse Zee opgepikte bootmigranten alleen Italië, Malta, Griekenland en Spanje in aanmerking komen, leidt deze migratie bij onverkorte toepassing van het Dublinsysteem tot een onevenredige migratiedruk op die landen. Daarom kan volgens het voorstel op deze asielzoekers wel een vorm van verplichte toewijzing van verantwoordelijkheid met voorbijgaan

aan ‘Dublin’ van toepassing zijn.<sup>36</sup> De regeling steekt als volgt in elkaar. Jaarlijks schrijft de Commissie een ‘verslag over migratiebeheer’, waarin zij de verwachte ontwikkeling van ‘de migratiesituatie’ omschrijft en die als eerste stap kan dienen voor bindende besluiten (zie hierna).<sup>37</sup> Daarin kan zij constateren dat er sprake is van operaties waarbij ‘herhaaldelijk’ derdelanders aankomen, en ook hoeveel asielzoekers herplaatst zouden moeten worden om de lidstaat ‘bij te staan’. Vervolgens berekent ze hoeveel derdelanders zouden moeten worden herplaatst naar de andere lidstaten (waarbij het aandeel van elke lidstaat voor vijftig procent is gebaseerd op de bevolkingsomvang en voor de andere vijftig procent op de omvang van het bbp). Elke lidstaat wordt dan verzocht een solidariteitsbijdrage te leveren – maar dat hoeft niet per se een bepaald aantal herplaatsingen van asielzoekers te zijn. De bijdrage kan bijvoorbeeld ook de vorm hebben van capaciteitsopbouw in een niet-lidstaat om migratie beter te reguleren. Als echter het aantal herplaatsingen waarvoor de lidstaten opteren minder dan zeventig procent bedraagt van het aantal dat de Commissie in het migratiebeheerverslag had vastgesteld, kan zij lidstaten alsnog een verplichting opleggen, en wel van maximaal de helft van het aandeel dat zij voor die lidstaten had berekend. Lidstaten mogen er ook voor kiezen niet dat aantal herplaatsingen van asielzoekers op te nemen, maar in plaats daarvan te opteren voor ‘terugkeersponsoring’ van derdelanders die illegaal verblijven in de begunstigde staat (waar de ontschepingen plaatsvinden of met andere woorden waar na opsporings- of reddingsoperaties migranten van boord van schepen worden gehaald). Die terugkeersponsoring houdt in dat de begunstigende lidstaat maatregelen neemt voor terugkeer van die derdelander, terwijl die derdelander nog wel op het grondgebied van de begunstigde lidstaat verblijft. Pas na acht maanden ontstaat de verplichting de illegaal verblijvende derdelander over te nemen.

De verordening bevat ten slotte een soortgelijke regeling voor het geval een lidstaat ‘onder migratiedruk staat’: ook dan volgt eerst een verslag van de Commissie met de gewenste aantallen herplaatsingen, de mogelijkheid voor lidstaten om te opteren voor andere solidariteitsbijdragen, waarbij een verplichting tot herplaatsing of terugkeersponsoring kan worden opgelegd op min of meer dezelfde voet als bij ontschepingen en reddingsoperaties.<sup>38</sup> Wanneer precies van migratiedruk sprake is, definieert de verordening niet.

Het geheel overziend valt een aantal zaken op. Positief is dat de Commissie met een vaste solidariteitsregeling is gekomen (in plaats van de ad-hocbesluiten van 2015) en dat er een regeling komt voor ontschepingen bij opsporings- en reddingsoperaties. Daarmee wordt erkend dat deze operaties een gedeelde verantwoordelijkheid zijn voor alle lidstaten en wordt ook de prikkel voor lidstaten om vermindering van de druk vooral te zoeken in het weren van boten met migranten verminderd. Daar staan

31. Voorstel voor een Verordening van het Europees Parlement en de Raad betreffende asiel- en migratiebeheer en tot wijziging van Richtlijn 2003/109/EG van de Raad en de voorgestelde verordening (EU) XXX/XXX (Fonds voor asiel en migratie) van 23 september 2020, COM(2020)610 def.

32. EU Observer 20 februari 2020, <https://euobserver.com/migration/147511>.

33. HvJ 21 december 2011, zaak C-411/10, ECLI:EU:C:2011:865 (N.S.).

34. Art. 10 lid 1 Verordening (EG) nr. 343/2003 van de Raad van 18 februari 2003 tot vaststelling van de criteria en instrumenten om te bepalen welke lidstaat verantwoordelijk is voor de behandeling van een asielverzoek dat door een onderdaan van een derde land bij een van de lidstaten wordt ingediend (*PbEG* 2003, L50/1), nu art. 13 lid 1 Dublinverordening.

35. Zie art. 14 e.v. Verordening asiel- en migratiebeheer.

36. Zie art. 45 e.v. Verordening asiel- en migratiebeheer.

37. Zie art. 6 lid 4 Verordening asiel- en migratiebeheer.

38. Zie art. 50 e.v. Verordening asiel- en migratiebeheer.

echter de nodige tekortkomingen tegenover. Ten eerste wordt ‘solidariteit’ nog steeds als regeling voor bijzondere situaties benaderd en niet als uitgangspunt voor de verdeling van asielzoekers (zoals bijvoorbeeld wel het geval was in het voorstel van het Europees Parlement uit 2016). Voor derdelanders die niet op zee gereed zijn en buiten de situatie van ‘migratiedruk’ vallen, blijft het Dublinsysteem immers gelden. Ten tweede is met de solidariteitsmechanismen maar een bescheiden mate van herverdeling beoogd. Lidstaten kunnen immers tot niet meer dan vijftig procent van hun quantum verplicht worden. Bovendien kan een lidstaat opteren voor terugkeersponsoring in plaats van herplaatsing van asielzoekers. Ten derde zijn de solidariteitsregelingen niet alleen omslachtig (de weergave hierboven is sterk vereenvoudigd), maar geven ze ook wel heel veel ruimte voor de Commissie en lidstaten om maar een beperkte invulling aan hun solidariteit te geven. Te denken valt aan de mogelijkheid om in plaats van herplaatsingen bij te dragen in de vorm van capaciteitsopbouw in derde landen en aan de ruimte die de Commissie heeft om ‘migratiedruk’ of, waar het gaat om ontscheppingen na opsporings- en reddingsoperaties, het aantal gewenste herplaatsingen te definiëren. Of het gebrek aan ambitie en de ruimte voor keuze bij lidstaten het voorstel kansrijker maken dan de besluiten uit 2015 valt te bezien.

## ‘Een goed werkend Schengen’ maar weinig concrete voorstellen

In het pact noemt de Commissie het Schengengebied ‘een van de belangrijkste successen van de Europese integratie’. Thans zijn de bepalingen omtrent de bewaking van de buitengrenzen en de afwezigheid van controles aan de binnengrenzen neergelegd in de Schengengrenscodex (SGC).<sup>39</sup> De SGC weerspiegelt daarmee de onlosmakelijke samenhang tussen enerzijds het beginsel van vrij verkeer in het Schengengebied en anderzijds de gezamenlijke verantwoordelijkheid van lidstaten voor een effectieve bewaking aan de buitengrenzen. Artikel 22 SGC gaat uit van een verbod van personencontroles aan de binnengrenzen. Slechts in uitzonderlijke situaties mogen lidstaten, onder procedurele voorwaarden, besluiten tot de tijdelijke herinvoering van binnengrenscontroles. Tot 2015 gingen lidstaten vrij spaarzaam met deze bevoegdheid om: alleen in het kader van groot-schalige evenementen zoals intergouvernementele bijeenkomsten of sportwedstrijden, werden na vooraf-

39. Verordening (EU) 2016/399 van het Europees Parlement en de Raad van 9 maart 2016 betreffende een Uniecode voor de overschrijding van de grenzen door personen (Schengengrenscodex) (*PbEU* 2016, L 77). Deze verordening verving 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 (*PbEU* 2006, L 105).

gaande inkennisstelling van de Commissie binnengrenscontroles ingevoerd.<sup>40</sup> Daarna veranderde dat. De grote aantallen migranten en asielzoekers die in 2015 en 2016 ongecontroleerd hun weg probeerden te vinden binnen de Schengenruimte waren aanleiding voor een reeks lidstaten om, op elkaar reagerend, de grenzen te sluiten. Ze beriepen zich op zowel veiligheidsredenen als onevenredige druk op het nationale migratiesysteem. Meerdere lidstaten wezen op de haperende grenscontroles in andere lidstaten. Om (toekomstige) politieke geschillen tussen zogenoemde binnen- en buitengrensstaten te voorkomen werd in 2017 in de Schengengrenscodex een noodvoorziening toegevoegd (art. 29) op basis waarvan lidstaten alleen na een besluit van de Raad, bij ‘aanhoudende ernstige gebreken met betrekking tot het buitengrenzen toezicht’ tijdelijk hun binnengrenscontroles mogen herinvoeren. Met deze wijziging bekrachtigde de EU-wetgever nogmaals het belang van de vrije binnenruimte waarbij herinvoering van binnengrenzen slechts een uitzondering mag zijn.

Sindsdien heeft een aantal lidstaten de tijdelijke binnengrenscontroles herhaaldelijk verlengd of opnieuw ingevoerd, ondanks de uitputting van geldende termijnen en het ontbreken van de benodigde machtiging van de Raad. Ter rechtvaardiging werden steeds verschillende gronden opgevoerd: de migratiedruk, terroristische aanslagen, en sinds begin 2020 de COVID-19-uitbraak.<sup>41</sup> Doorgaans zijn deze binnengrenscontroles naar tijd en plaats beperkt: niet gezegd kan worden dat de open Schengenruimte direct in gevaar is. Wel kunnen vragen worden gesteld bij de naleving van de procedurele en materiële voorwaarden van de SGC en het ontbreken van een krachtig toezicht van de Commissie daarop.<sup>42</sup> Een illustratie daarvan vormen de in de zomer van 2020 aan het Hof van Justitie gestelde vragen door een Oostenrijkse rechter inzake de rechtmatigheid van de door Oostenrijk herhaaldelijk verlengde binnengrenscontroles.<sup>43</sup> Het is van belang dat in deze nog aanhangige zaak het Hof van Justitie duidelijkheid zal scheppen over de voorwaarden voor tijdelijke grenscontrole in de SGC. Maar eigenlijk was het de taak van de Commissie en andere lidstaten geweest om via bijvoorbeeld een inbreukprocedure, politieke druk of het huidige Schengenevaluatiemechanisme hierop toezicht te houden. In het migratie- en asielpact biedt de Commissie nog geen uitgewerkt plan om de naleving van de SGC beter te waarborgen. De Commissie verwijst naar ‘een nieuwe

40. Zie een overzicht K. Groenendijk, ‘Reinstatement of Controls at the Internal Borders of Europe: Why and Against Whom?’, *European Law Journal* 2004, nr. 10, p. 150-170.

41. De lidstaten gebruiken hierbij verschillende bepalingen van de Schengengrenscodex, zoals art. 25 en 28 SGC. Zie voor een overzicht van de herinvoering van binnengrenscontroles in het kader van de COVID-19-pandemie: S. Carrera & N. Chun Luk, *In the Name of COVID-19: An Assessment of the Schengen Internal Border Controls and Travel Restrictions in the EU*, Study on behalf of the LIBE Committee, European Parliament, september 2020.

42. Zie bijvoorbeeld E. Guild e.a., *Internal border controls in the Schengen area: Is Schengen crisis-proof?*, Report for the LIBE-Committee of the European Parliament, juni 2016: [www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2016/571356/IPOL\\_STU%282016%29571356\\_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2016/571356/IPOL_STU%282016%29571356_EN.pdf).

43. Zaak C-368/20.

koers voor de Schengengrenscodes, zonder concrete voorstellen te noemen. Wel stelt de Commissie een verbetering van het Schengenevaluatiemechanisme voor, waarbij tekortkomingen door lidstaten kunnen worden vastgesteld en vervolgens door die lidstaten ook moeten worden verholpen. Of het evaluatiemechanisme daadwerkelijk effectief zal zijn, hangt af van de samenstelling, de bevoegdheden van de evaluatieteams en ook wat uiteindelijk met de evaluatierapporten zal worden gedaan. Vanuit het oogpunt van transparantie zou het goed zijn wanneer deze rapporten, anders dan nu, publiek toegankelijk worden gemaakt en in ieder geval ook de Raad en het Europees Parlement worden ingelicht over de daaruit voortvloeiende aanbevelingen.<sup>44</sup> Voorts wil de Commissie een speciaal Schengenforum oprichten waaraan bevoegde nationale autoriteiten, zoals de ministeries van Binnenlandse Zaken en (grens)politie kunnen deelnemen, om ‘concretere samenwerking te stimuleren en onderling vertrouwen te vergroten’. Ten slotte wijst de Commissie naar alternatieven voor binnengrenscontroles, zoals het gebruik van mobiele politiecontroles, het gebruik van nieuwe IT-technologieën en ‘een slim gebruik van IT-interoperabiliteit’ die kunnen bijdragen aan discretere controles.<sup>45</sup> ‘Discretere controles’ zou men hierbij kunnen opvatten als controles zonder dat de betrokken persoon doorheeft dat hij of zij gecontroleerd wordt. De Engelse versie van de Communicatie spreekt overigens van ‘less intrusive’ controles waaruit men kan opmaken dat bedoeld wordt op maatregelen die het minst ingrijpen op de rechten van individuen.<sup>46</sup> Deze laatste betekenis duidt dus op een ‘mensenrechtvriendelijkere’ toepassing van controles dan de eerstgenoemde. In de volgende paragraaf zullen we echter laten zien dat er ook kanttekeningen te plaatsen zijn bij de voorstellen voor nog meer opslag en uitwisseling van persoonsgegevens in de EU.

## Nog meer dataverzameling inzake derdelanders

Afgezien van de verwijzing naar slim gebruik van interoperabiliteit, bevat het migratie- en asielpact een concreet voorstel tot uitbreiding van Eurodac, het al bestaande systeem waarin alle biometrische gegevens van asielzoekers centraal worden opgeslagen.<sup>47</sup> Dit voorstel voorziet erin dat Eurodac ook zal mogen worden gebruikt bij de veiligheidsscreening van asielzoekers en bij de terugkeerprocedure na afwijzing van het asielverzoek. Daarnaast zullen ook nieuwe categorieën van persoonsgegevens worden opgeslagen.

44. Zie ook het voorstel in *Commissie Meijers Recommendations for a new Strategy on the Future of Schengen*, CM2011, november 2020, [www.commissie-meijers.nl](http://www.commissie-meijers.nl).

45. Commissiemededeeling inzake het migratiepact, p. 15.

46. De Franse tekst spreekt van: ‘les contrôles moins intrusifs’ en de Duitse tekst is nog duidelijker: ‘können dazu beitragen, dass Kontrollen weniger stark in die Privatsphäre eingreifen’.

47. COM(2020)614.

Deze voorstellen passen in een trend waarbij de Uniewetgever steeds meer de nadruk legt op de verzameling, opslag en uitwisseling van persoonsgegevens in het kader van migratiecontrole. Bovenop de al bestaande datasystemen, het Schengen Informatie Systeem, Eurodac en het Visum Informatie Systeem, zijn de laatste jaren verschillende nieuwe instrumenten aangenomen waarbij gegevens van migranten (inclusief vingerafdrukken en gelaatsherkenning) centraal worden opgeslagen en voor meerdere doeleinden kunnen worden gebruikt. Het gaat om verordeningen over gegevens rond in- en uitreis van derdelanders, verplichte aanvraag van autorisatie voor toegang van niet-visumplichtige derdelanders, en een systeem waarin lidstaten kunnen zien of een derdelander (en derdelanders die ook een EU-nationaliteit hebben) in één of meer van de lidstaten strafrechtelijk is veroordeeld.<sup>48</sup> Daarbovenop zijn in 2019 nog eens twee verordeningen aangenomen die voorzien in de interoperabiliteit van alle genoemde EU-databestanden.<sup>49</sup> Deze wetgeving en de nadruk op data-surveillance waarbij voornamelijk de persoonsgegevens van niet-EU-burgers worden opgenomen, hebben veel kritiek gekregen, onder meer van het Agentschap voor Fundamentele Rechten en de Europese Toezichthouder voor Gegevensbescherming.<sup>50</sup>

Het is de vraag of de noodzaak en effectiviteit van al deze maatregelen, maar ook de gevolgen daarvan voor individuen voldoende zijn doordacht. De grootschaligheid van de systemen en het grote aantal gebruikers in de EU vergroten de kans op onjuiste opslag van gege-

48. Verordening (EU) 2017/30 van het Europees Parlement en de Raad van november 2017 tot instelling van een inreis-uitreisysteem (EES) voor de registratie van inreis- en uitreisgegevens en van gegevens over weigering van toegang ten aanzien van onderdanen van derde landen die de buitengrenzen overschrijden en tot vaststelling van de voorwaarden voor toegang tot het EES voor rechtshandavingsdoeleinden en tot wijziging van de overeenkomst ter uitvoering van het te Schengen gesloten akkoord en Verordeningen (EG) nr. 767/2008 en (EU) nr. 1077/2011 (*PbEU* 2017, L 327); Verordening (EU) 2018/1240 van het Europees Parlement en de Raad van 12 september 2018 tot oprichting van een Europees reisinformatie- en -autorisatiesysteem (Etias) en tot wijziging van de Verordeningen (EU) nr. 1077/2011, (EU) nr. 515/2014, (EU) 2016/399, (EU) 2016/1624 en (EU) 2017/2226 (*PbEU* 2018, L 236); Verordening (EU) 2019/816 van het Europees Parlement en de Raad van 17 april 2019 tot invoering van een gecentraliseerd systeem voor de vaststelling welke lidstaten over informatie beschikken inzake veroordelingen van onderdanen van derde landen en staatlozen (Ecris-TCN) ter aanvulling van het Europees Strafregisterinformatiesysteem en tot wijziging van Verordening (EU) 2018/1726 (*PbEU* 2019, L 135).

49. Verordening (EU) 2019/817 van het Europees Parlement en de Raad van 20 mei 2019 tot vaststelling van een kader voor interoperabiliteit tussen de Unie-informatiesystemen op het gebied van grenzen en visa en tot wijziging van Verordeningen (EG) nr. 767/2008, (EU) 2016/399, (EU) 2017/2226, (EU) 2018/1240, (EU) 2018/1726 en (EU) 2018/1861 van het Europees Parlement en de Raad, Beschikking 2004/512/EG van de Raad en Besluit 2008/633/JBZ van de Raad; en Verordening (EU) 2019/818 van het Europees Parlement en de Raad van 20 mei 2019 tot vaststelling van een kader voor interoperabiliteit tussen de Unie-informatiesystemen op het gebied van politieke en justitiële samenwerking, asiel en migratie en tot wijziging van Verordeningen (EU) 2018/1726, (EU) 2018/1862 en (EU) 2019/816 (*PbEU* 2019, L 135).

50. Zie EDPS, *Opinion 4/2018* van 16 april 2018, [https://edps.europa.eu/data-protection/our-work/our-work-by-type/opinions\\_en](https://edps.europa.eu/data-protection/our-work/our-work-by-type/opinions_en) and FRA, *Opinion* van 19 april 2018 <http://fra.europa.eu/en/opinion/2018/interoperability>.



vens, misbruik en datalekken. Bovendien versterkt de vermenging van migratie- en strafrechtelijke doeleinden bij deze systemen de veronderstelling dat iedere migrant als potentieel risico voor openbare orde en veiligheid moet worden aangemerkt. Zoals ook recent door de VN-rapporteur ter bestrijding van discriminatie en racisme onderstreept in het rapport ‘Digital Borders’, dient de Uniewetgever ervoor te waken dat al deze maatregelen de al bestaande tendens van uitsluiting en achterdocht jegens migranten verder versterken.<sup>51</sup> De door de Commissie bepleite nadruk op het gebruik van IT en interoperabiliteit aan de binnengrenzen leidt daarom niet zonder meer tot ‘minder ingrijpende’ effecten voor derdelanders.

## Slot

Het voorgestelde pact moet voor een belangrijk deel worden begrepen als hernieuwde poging om de wel heel uiteenlopende politieke wensen en belangen van de lidstaten te overbruggen, en zo de geheel vastgelopen onderhandelingen over de hervorming van het GEAS vlot te trekken. De Commissie is min of meer tegemoetgekomen aan de Oost-Europese wens van flexibele solidariteit – lidstaten kunnen immers opteren voor andere vormen dan het overnemen van asielzoekers. Omdat de solidariteit deels verplichtend is en bovendien ontscheppingen bij opsporings- en reddingsoperaties betreft, worden de lidstaten aan de zuidelijke buitengrenzen ontlast. De noordelijke lidstaten kunnen content zijn met het concentreren van de afdoening van asielaanvragen aan de buitengrenzen, nu daarmee de door hen gehekelde secundaire migratie wordt afgeremd – althans op papier.

Tegelijk valt op dat het pact enkele structurele onvolkomenheden van het Europees asielstelsel die tijdens de migratiecrisis pijnlijk werden blootgelegd, nauwelijks adresseert. Hoewel het mandaat van verschillende EU-agentschappen wordt versterkt, blijft de uitvoering van het asielbeleid geheel in handen van de lidstaten. De effectiviteit van het stelsel blijft zo sterk afhankelijk van het bestuurlijk vermogen van lidstaten en de wil tot onderlinge samenwerking. Het voorgestelde solidariteitsmechanisme is een correctie op het Dublinmechanisme en geen vervanging ervan. De verdeling van asielzoekers blijft voor een belangrijk deel gebaseerd op factoren die door sommige asielzoekers en lidstaten als onwenselijk of oneerlijk worden beschouwd, zoals het criterium van eerste binnenkomst, en daarom aanzetten tot ontwijkend gedrag. Ook op het gebied van terugkeer worden geen fundamenteel nieuwe perspectieven geboden, zoals bijvoorbeeld een Europeanisering van terugkeerafspraken met derde landen. Het is onfortuinlijk dat het Europees migratiebeleid zo sterk wordt gedictieerd

door nationale belangen. Europese synergieën blijven zo onbenut en het gemeenschappelijk Europees belang wordt naar de achtergrond gedrukt. Het is zeer de vraag of de nadruk die de voorstellen leggen op controle door middel van onder meer het buitengrensbeheer en de datasystemen, de gewenste effectiviteit zal sorteren. Vermoedelijk is op onderdelen een fundamenteelere herbenutting van het asielstelsel nodig, maar daarvoor lijkt de politieke moed te ontbreken.

51. Zie UN Special Rapporteur on contemporary forms of racism, racial discrimination, xenophobia and related intolerance, Report A/75/590, november 2020, [www.ohchr.org/EN/newyork/Documents/A-75-590-AUV.docx](http://www.ohchr.org/EN/newyork/Documents/A-75-590-AUV.docx).