

Na woorden nu daden

POLICY BRIEF OVER EU-PACT MIGRATIE EN ASIEL

**Policy
brief**



Adviescommissie voor
Vreemdelingenzaken

De ACVZ

De Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken (ACVZ) bestaat uit tien deskundigen. De ACVZ is een onafhankelijk adviesorgaan dat is ingesteld bij wet. De commissie adviseert de regering en het parlement over migratie. Zij onderzoekt beleid en wetgeving en geeft aan waar verbeteringen mogelijk zijn. De ACVZ brengt praktische adviezen uit die gericht zijn op het oplossen van bestaande en te verwachten problemen.

Colofon

'Policy brief over EU-Pact Migratie en Asiel'.

Uitgave van de ACVZ, Den Haag 2020

Kenmerk: 57 – 2020, november 2020

ISBN: 978-90-8521-091-7

Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken

Turfmarkt 147

2511 DP 's-Gravenhage

E-mail: acvz@acvz.org

Website: www.adviescommissievoorvreemdelingenzaken.nl

Tel: 070 3704300

Samenvatting

Het is van groot belang dat het EU asiel- en migratiebeleid weer, en beter, gaat functioneren. De Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken (ACVZ) geeft in deze policy brief een eerste reactie op een aantal voorstellen uit het Pact en wil hiermee bijdragen aan de verdere ontwikkeling en uitvoering ervan. Ondanks de juridische en praktische vragen die de voorstellen nog oproepen: het is beter dan niets. Het uitbrengen van dit Pact betekent namelijk dat de EU-lidstaten weer om de tafel zitten om verder te werken aan een gemeenschappelijk kader voor solidariteit, samenwerking en gedeelde verantwoordelijkheid.

De inzet van Nederland en de EU zou zich hierbij vooral moeten richten op:

- Het verstevigen en verbeteren van wat er wel al is bereikt: implementatie, monitoring en naleving van bestaande EU-regelgeving.
- Een daadwerkelijk functionerend en goed uit te voeren alternatief voor het Dublin-systeem. Zonder werkende solidariteit is er een groot risico dat het hele pakket als een kaartenhuis instort.
- Het creëren van legale migratiemogelijkheden, als onderdeel van partnerschappen met landen buiten de EU, door met concrete projecten aan de slag te gaan: *creating by doing*.

Of de voorstellen werkelijk leiden tot een effectiever en goed functionerend EU asiel- en migratiebeleid valt of staat met de uitvoering ervan.

Inhoudsopgave

1	Achtergrond	5
2	Enkele kernonderdelen uit het Pact	7
2.1	Screening aan de grens	7
2.2	Flexibele solidariteit	8
2.3	Samenwerking bij terugkeer	10
3	De balans opmaken	10
3.1	Evenwichtige toon en aandacht voor integratie en terugkeer	10
3.2	Kanttekeningen bij grensprocedure en solidariteitsmechanisme	11
3.2.1	Solidariteit in praktijk	11
3.2.2	Dublin in een andere vorm	12
3.2.3	Aan de grenzen	12
3.2.4	Uitdagingen bij terugkeer	13
3.2.5	Conclusie	13
4	De weg vooruit	14
4.1	Legale migratie, partnerschappen en realiseren van terugkeer	14
4.2	Hervestiging en versterken bescherming in de regio	15
4.3	Suggesties voor verbetering van solidariteitsmechanisme	15
4.4	Investeren in nationale asielsystemen	16
4.5	Conclusie	16

1 Achtergrond

Sinds 1999 streeft de EU naar een gemeenschappelijk Europees asielstelsel (GEAS). Terwijl de ontwikkeling van het GEAS door de jaren heen¹ al niet eenvoudig bleek en leidde tot langdurige en moeizame onderhandelingen, is de EU sinds de 'vluchtelingen crisis' in 2015 op dit terrein in een politieke impasse geraakt. Een gezamenlijk asielsysteem leek verder weg dan ooit. Oplossingen voor de situatie in 2015 zocht de EU in zowel korte als lange termijn maatregelen. Op korte termijn heeft de EU in 2015 tijdelijke maatregelen genomen waardoor sommige asielzoekers in principe van Italië en Griekenland naar andere lidstaten worden herplaatst (relocatie via de hotspotprocedures). Voor de lange termijn heeft de Europese Commissie in 2016 een herziening van de wetgeving voorgesteld.² De onderhandelingen over dit nieuwe pakket sleepten zich echter voort en liepen vast.

Ondertussen werden er proefballonnen over ontschepingsplatforms in Noord-Afrika opgelaten en doorgeprikt.³ Hoewel het aantal migranten dat naar Europa kwam vanaf 2016 sterk afnam, bleken veel van de reeds aanwezige migranten in staat langdurig binnen de EU door te migreren zonder rechtmatig verblijf te krijgen of te worden uitgezet: de zogenoemde secundaire migratie.⁴ De verschillen tussen nationale asielprocedures en -opvang werden niet minder. Ook na de 'vluchtelingen crisis' bleven boten met migranten wekenlang voor gesloten havens voor anker liggen door het gebrek aan solidariteit tussen de EU-lidstaten en het uitblijven van oplossingen voor een eerlijke verdeling van de verantwoordelijkheid voor de behandeling van verblijfsaanvragen. En de humanitaire crisis op de Griekse eilanden is alleen maar groter geworden.

Het vastgelopen proces was de belangrijkste reden voor de Europese Commissie om nieuwe voorstellen aan te kondigen: een Pact inzake Migratie en Asiel. Er kwam grote druk op de ontwikkeling van dit Pact omdat het werd gezien als een ultieme kans om de impasse in de Europese samenwerking op migratie en asiel te doorbreken en het proces weer vlot te trekken. Er hangt dus nogal wat vanaf. Het pakket is om die reden dan ook zorgvuldig voorbereid en gesondeerd in de Europese hoofdsteden.

Op 23 september 2020 heeft de Europese Commissie het plan met voorstellen gepubliceerd.⁵ Een 'frisse start', zoals Commissievoorzitter Von der Leyen zelf verklaarde bij de presentatie. De Commissiemededeling over het migratiepakket bevat een inhoudelijke toelichting op de plannen en omvat negen deelvoorstellen, waaronder vijf wetgevingsvoorstellen. De Europese Commissie trekt bijvoorbeeld het eerdere voorstel uit 2016 om de huidige Dublin-verordening⁶ te wijzigen in en vervangt het door een nieuw, breder instrument: de verordening asiel- en migratiemanagement.⁷ Hierin wordt onder andere een nieuw

solidariteitsmechanisme voorgesteld dat gaat over herplaatsing of terugkeersponsoring (zie paragraaf 2).

Het is de bedoeling dat de lidstaten in december 2020 een politiek akkoord bereiken over de uitgangspunten van het Pact.⁸ In de komende maanden zullen nog een aantal aanvullende voorstellen worden gedaan, zoals een strategie voor de toekomst van Schengen en een vaardigheden- en talentpakket om legale migratie te bevorderen.⁹ De routekaart voor behandeling van de voorstellen is ambitieus, gezien de verschillende posities die de lidstaten vanuit hun eigen belangen innemen. Het wordt een meerjarig proces om bij alle voorstellen te komen tot overeenstemming tussen de Europese Raad, de Europese Commissie en het Europees Parlement. Vervolgens zal de regelgeving nog geïmplementeerd moeten worden in de lidstaten. Met andere woorden, het Pact is een proces van lange adem.

In deze policy brief gaat de ACVZ in op een aantal kernonderdelen uit het Pact. We geven allereerst een korte schets van de inhoud ervan. Op basis van onze eerdere advisering geven we vervolgens aan of, in welke mate en met welke randvoorwaarden de voorstellen bijdragen aan het doel van het Pact, namelijk een beter, effectief, efficiënt en zorgvuldig en meer solidair Europees asiel- en migratiebeleid. Of anders gezegd: worden door deze voorstellen de huidige problemen opgelost, zoals het bestaan van kampen aan de buitengrenzen zoals Moria, secundaire migratie, de grote verschillen tussen de asielsystemen in lidstaten, de stagnerende terugkeer en het gebrek aan solidariteit. Tot slot geven we aan waar Nederland in dit traject de komende tijd op zou moeten inzetten.

2 Enkele kernonderdelen uit het Pact

Ondanks de introductie van het Pact als een frisse start, is de inzet van de Europese Commissie ook geweest om 'de boel bij elkaar te houden', door het sluiten van compromissen. Geen van de lidstaten zal onverdeeld gelukkig zijn met alle voorstellen en tegelijkertijd worden de belangen en zorgen van elke lidstaat wel ergens in het Pact geadresseerd. Hieronder zetten we de belangrijkste elementen van de voorstellen over procedures aan de EU-buitengrenzen, het solidariteitsmechanisme en terugkeer, uiteen.

2.1 Screening aan de grens

De Europese Commissie doet een voorstel tot het opzetten van een 'screeningsprocedure' voor binnenkomst in de EU die zo dicht mogelijk bij of op de grens plaatsvindt.¹⁰ Die zou van toepassing moeten zijn op alle niet-EU burgers die zonder voorafgaande toestemming de EU proberen binnen te komen, voor degenen die asiel aanvragen aan de grens, en voor migranten die zijn onderschept bij reddingsoperaties op zee. Nationale grensmedewerkers voeren deze screening uit, eventueel met ondersteuning van EU-Agentschappen zoals Frontex. De screening omvat een veiligheids- en gezondheidscheck. De biometrische gegevens van de migrant worden geregistreerd. Daarnaast wordt beoordeeld of iemand mogelijk tot een kwetsbare groep behoort: dit kan immers gevolgen hebben voor de verdere procedure, zoals het niet mogen toepassen van detentie. Tot slot wordt besloten welk 'spoor' de migrant dient te volgen: de reguliere asielprocedure, een versnelde grensprocedure (zie hieronder), herplaatsing naar een andere lidstaat of terugkeer naar het land van herkomst of een derde land. In beginsel duurt dit screeningsproces vijf dagen.

De toepassing van de grensprocedure door EU-lidstaten wordt verplicht in een aantal situaties: als de asielzoeker valse documenten heeft gebruikt, als hij wordt gezien als een gevaar voor de nationale veiligheid of als er reden is om de aanvraag versneld te behandelen.¹¹ Dit laatste is het geval als de asielzoeker uit een land komt waarvan het gemiddelde erkenningspercentage in de EU onder de 20% ligt. Een uitzondering hierop wordt gemaakt als de omstandigheden in dat land recentelijk drastisch zijn veranderd of de asielzoeker deel uitmaakt van een groep voor wie het lage erkenningspercentage niet representatief is (denk aan een politiek activist, journalist, of een LHBTI-er). Verder zijn er een aantal uitzonderingen mogelijk, bijvoorbeeld voor alleenstaande minderjarigen en kinderen in een gezinssituatie die jonger dan 12 jaar zijn (onder de voorwaarde dat zij geen gevaar voor de nationale veiligheid vormen) of personen die als kwetsbaar zijn aangemerkt of waar (andere) medische omstandigheden spelen.

De totale grensprocedure duurt maximaal 12 weken, inclusief beroep, en vindt plaats in een gesloten setting. Als de asielaanvraag binnen deze grensprocedure niet-ontvankelijk wordt verklaard, of wordt afgewezen, start aansluitend de terugkeerprocedure van opnieuw 12 weken.¹² In deze procedure zijn, in

vergelijking met 'gewone terugkeerprocedures', ruimere detentiegonden, beperktere rechtsmiddelen en kortere of geen termijnen voor zelfstandige terugkeer van toepassing.

In een uitzonderlijke situatie van hoge aantallen migranten (crisisituatie of 'force majeure') kunnen alle termijnen worden verlengd¹³ en de detentiegonden (nog meer) verruimd. Ook zijn er in een dergelijke situatie meer mogelijkheden voor verplichte toepassing van grensprocedures: in plaats van de drempel van een gemiddeld erkenningspercentrage van 20%, geldt dan een drempel van 75%. Dus alleen aanvragen van asielzoekers uit een land als bijvoorbeeld Syrië, waarbij meestal bescherming wordt verleend, worden dan nog in een gewone asielprocedure behandeld.

2.2 Flexibele solidariteit

De verordening over asiel- en migratiemanagement, die in plaats moet komen van het Dublin-systeem, houdt een aantal solidariteitsmechanismen in. In principe moet elke lidstaat naar verhouding (via een verdeelsleutel) bijdragen. Om rekening te houden met het feit dat de lidstaten verschillende belangen en wensen hebben, stelt de Europese Commissie voor dat lidstaten kunnen aangeven op welke manier ze hieraan willen bijdragen. De opties zijn als volgt:

- bijdragen aan capaciteitsversterkende maatregelen in andere lidstaten
- herplaatsen van asielzoekers (in bepaalde gevallen ook mensen met een verblijfsvergunning of uitgeprocedeerde asielzoekers)
- sponsoren van terugkeer

Bij **herplaatsingen** geldt dat de lidstaat waar de migrant zich bevindt moet kijken of 1) de migrant geen gevaar is voor de nationale veiligheid of openbare orde van de lidstaat waar hij of zij heen gaat en 2) of er sprake is van 'betekenisvolle banden' tussen de migrant en die lidstaat. Nadat de herplaatsende lidstaat deze informatie aan de ontvangende lidstaat heeft doorgegeven, moet deze binnen één week (na controle van de informatie) laten weten of de migrant wordt overgenomen. De herplaatsende lidstaat neemt vervolgens binnen een week een overdrachtsbesluit en informeert de migrant hierover. De herplaatsing moet vervolgens plaatsvinden binnen vier weken na de bevestiging van de lidstaat van herplaatsing of de eindbeslissing of herbeoordeling van het besluit tot overdracht.

Via het **sponsoren van terugkeer** ondersteunt de ene lidstaat (sponsor) de andere lidstaat met hulp bij re-integratie, zelfstandige terugkeer met eigen middelen of via een nationaal programma, of diplomatieke bemiddeling met derde landen, om onrechtmatig verblijvende migranten te laten terugkeren. Als het niet binnen acht maanden tot terugkeer komt, wordt de migrant overgeplaatst naar de sponsorende lidstaat, bijvoorbeeld Polen, en wordt het terugkeerproces daar voortgezet. De ondersteunende lidstaten mogen zich richten op migranten met

nationaliteiten van landen waarnaar zij terugkeer beter uitvoerbaar achten, vanwege bestaande banden. Denk bijvoorbeeld aan Frankrijk en Algerije. In drie typen situaties kunnen deze solidariteitsmechanismen worden ingeroepen, namelijk na reddingsoperaties op zee, in situaties van hoge migratiedruk en/of in crisissituaties.

Situaties waarin solidariteitsmechanismen van kracht worden

Reddingsoperaties leiden in de praktijk tot ad hoc aankomsten van groepen migranten. Het voorstel is nu dat de Europese Commissie jaarlijks een *Migratiemanagement Rapport* uitbrengt waarin ramingen staan van het totale aantal aankomsten op korte termijn en de eventuele solidariteitsrespons die van elke lidstaat nodig is. Het aantal te herplaatsen asielzoekers per lidstaat berekent de Europese Commissie aan de hand van de volgende formule:

Formula for the distribution key pursuant to Article 52 of the Regulation:

$$\text{Population effectMS} = \frac{\text{Population}_{MS}}{\text{Population}_{EU25}} = \frac{\text{Population}_{MS}^4}{\text{Population}_{EU25}^4}$$

$$\text{GDP effectMS} = \frac{\text{GDP}_{MS}}{\text{GDP}_{EU25}} = \frac{\text{GDP}_{MS}^5}{\text{GDP}_{EU25}^5}$$

$$\text{ShareMS} = 50\% \text{ Population effectMS} + 50\% \text{ GDP effectMS}$$

De berekening is gebaseerd op de omvang van de populatie (50%) en het totale bruto binnenlands product (50%), waarbij gebruikt wordt gemaakt van de meest recente gegevens in Eurostat.

Op verzoek van een lidstaat of op basis van beschikbare informatie (met hulp van EASO en Frontex) kan de Europese Commissie onderzoeken of in een lidstaat sprake is van **hoge migratiedruk**. Hierbij worden verschillende data van de afgelopen zes maanden vergeleken met de algemene situatie binnen de EU. De uitkomsten verwerkt de Europese Commissie in een *Migratiedruk rapport*. Als er sprake is van migratiedruk, wordt geïdentificeerd wat de capaciteit is van de betreffende lidstaat en welke maatregelen binnen welk tijdsbestek door die lidstaat en andere lidstaten genomen zouden moeten worden om met de situatie om te gaan. Lidstaten geven (via een 'Solidariteitsresponsplan') aan welke bijdrage ze willen leveren. Capaciteitsopbouwmaatregelen mogen alleen worden aangeboden in plaats van herplaatsing en terugkeersponsoring als de noodzaak hiertoe volgt uit het Migratiedruk rapport. En ze mogen niet leiden tot een tekort van meer dan 30% van de geïdentificeerde behoefte aan herplaatsing en terugkeersponsoring. Met andere woorden: herplaatsing en terugkeersponsoring kan niet zomaar worden 'afgekocht'.

Er is sprake van een **crisissituatie** in een uitzonderlijke situatie van massale aantallen migranten waardoor het asiel-, opvang- en terugkeersysteem van een lidstaat niet meer functioneert. Hierbij wordt ook gekeken naar de omvang van de bevolking en het BNP van die lidstaat. In zulke crisissituaties zijn de solidariteitsmechanismen die normaal gesproken in werking treden in geval van hoge migratiedruk van toepassing. Hierbij gelden twee uitzonderingen:

- 1) ook asielzoekers in de grensprocedure én migranten zonder verblijfsvergunning komen tijdens crisissituaties in aanmerking voor herplaatsing;
- 2) Als landen opteren voor terugkeersponsoring en de persoon binnen vier maanden niet is teruggekeerd, wordt de terugkeerprocedure voortgezet op het grondgebied van de sponsor.

2.3 Samenwerking bij terugkeer

Een van de belangrijkste doelstellingen van het Pact, en waar de lidstaten het over eens zijn, is dat de terugkeer van mensen die geen verblijfsrecht (meer) hebben in de EU moet worden geïntensiveerd. De inzet op meer terugkeer komt in verschillende onderdelen van het Pact terug. De koppeling van de asiel- en terugkeerprocedure aan de grens is daar een voorbeeld van. Investeren in terugkeer maakt ook onderdeel uit van de solidariteit *a la carte*, zoals hierboven omschreven. Verder wordt voorgesteld om binnen de Europese Commissie een terugkeercoördinator aan te stellen, en krijgt Frontex een eigen uitvoerend directeur op terugkeer. Overigens ligt de nadruk vooral op het realiseren van meer gedwongen terugkeer: de aanpassingen in de Terugkeerrichtlijn ten gevolge van het voorstel voor grensprocedures laten weinig tot geen ruimte voor zelfstandige terugkeer. In het Pact wordt verder veel aandacht besteed aan terugkeer als onderdeel van de samenwerking met landen van herkomst, en het stimuleren van meer samenwerking tussen de EU-lidstaten onderling en het benutten van elkaars netwerk.

3 De balans opmaken

Het doel van het Pact is onder meer het Europese asiel- en migratiebeleid te verbeteren en na jaren van discussie te komen tot een gemeenschappelijk kader voor solidariteit en gedeelde verantwoordelijkheid. De cruciale vraag is dus of met dit Pact de juiste stappen worden gezet naar een duurzaam asiel- en migratiebeleid.¹⁴ Hieronder gaan we nader in op zowel de positieve elementen uit het Pact, als de vragen en zorgen die de voorstellen op dit moment nog oproepen.

3.1 Evenwichtige toon en aandacht voor integratie en terugkeer

In de presentatie van de voorstellen weerklonk een evenwichtig geluid over migratie. De Europese Commissie zet de toon door aan te geven *'Migration is normal: migration has always been here, migration will always be here'*.¹⁵ Eurocommissaris Johansson merkte op dat de meeste migranten op legale wijze naar de EU komen en dat we migratie nodig hebben omdat de bevolking van de EU-lidstaten steeds ouder wordt.¹⁶ Ook benadrukte ze het fundamentele uitgangspunt van het recht op asiel en de noodzaak levens te redden op zee.

Ook in de voorstellen zelf ziet de ACVZ een aantal positieve ontwikkelingen. Het is allereerst een stap vooruit dat er een voorstel ligt, gericht op een eerlijke verdeling van verantwoordelijkheden, met een verdeelsleutel, ruimere definities van 'het

gezin' en aandacht voor betekenisvolle banden tussen migrant en lidstaat.¹⁷ Een belangrijke voorwaarde voor een beter werkend en solidair GEAS is dat er sprake is van een enigszins 'gelijk speelveld' en dus dat (bestaande) regels daadwerkelijk worden geïmplementeerd en uitgevoerd in alle EU-lidstaten.¹⁸ In dat licht is het goed dat de EU-agentschappen, zoals Frontex en EASO, in hun ondersteunende operationele rol richting de lidstaten, verder worden ontwikkeld en versterkt, en hun mandaten worden verduidelijkt.¹⁹

Positief is ook dat er een onafhankelijk orgaan wordt opgericht voor de monitoring van de naleving van fundamentele rechten aan de grens, bestaande uit de Commissie en het Europees Bureau voor de Grondrechten.²⁰ Verder is de ACVZ te spreken over het voorstel om niet na vijf jaar, maar na drie jaar legaal verblijf de status van langdurig EU-ingezetene aan migranten te verlenen.²¹ Dit kan niet alleen bijdragen aan betere integratie, het biedt ook sneller perspectief om ergens anders in de EU te gaan wonen en werken (intra-EU mobiliteit) en kan daarmee bijdragen aan het voorkomen van (irreguliere) secundaire migratie.²² In dat licht²³ zou sneller dan nu duidelijkheid moeten komen over de vraag of de migrant recht heeft op verblijf in de EU. Onder voorwaarden²⁴ zou, door in een grensprocedure aan de buitengrenzen van de EU een snellere schifting te maken tussen kansarme en kansrijke asielaanvragen, secundaire migratie verder kunnen worden beperkt.²⁵ De ACVZ onderschrijft verder het belang dat het Pact hecht aan EU samenwerking bij het effectiever maken van het terugkeerbeleid, door lidstaten te stimuleren om gebruik te maken van elkaars netwerken en bestaande relaties met landen buiten de EU.²⁶ Ook hier is een grotere (coördinerende) inzet vanuit de Europese Commissie en de Frontex welkom.

3.2 Kanttekeningen bij grensprocedure en solidariteitsmechanisme

Tegelijkertijd roept het Pact vanuit juridisch en praktisch oogpunt vragen op.

3.2.1 Solidariteit in praktijk

Een van de problemen waar het GEAS mee worstelde was, en is, het gebrek aan solidariteit: tussen lidstaten onderling en vis-a-vis de EU als instituut, maar ook richting andere landen en richting migranten zelf.²⁷ Solidariteit draait om zowel welbegrepen eigenbelang als 'goed doen voor de ander'. Vertrouwen is daarbij cruciaal. Het solidariteitsmechanisme zoals hierboven geschetst is echter technisch zo complex dat er eerder sprake lijkt van wantrouwen. Soepele samenwerking lijkt door de technocratische mechanismen niet dichterbij te komen. De ACVZ vreest dat 'solidariteit' in de voorstellen onvoldoende tot recht komt.²⁸ De ACVZ is bezorgd dat bepaalde lidstaten die al hebben aangegeven geen migranten te willen toelaten, zich gaan specialiseren in terugkeer en hiermee 'de uitsmijters' van Europa worden.²⁹ Een dergelijke uitkomst brengt ook vragen over (juridische)

verantwoordelijkheden met zich mee: in hoeverre is het bijvoorbeeld wenselijk dat een land als Hongarije, gezien de staat van de *rule of law*, verantwoordelijk wordt voor een groot deel van de terugkeer? En wat betekent dit voor de verantwoordelijkheid van Nederland, als lidstaat, voor bijvoorbeeld indirect refoulement? Feit blijft dat betrokken lidstaten zelf verantwoordelijk zijn voor de naleving van verplichtingen uit onder meer het Vluchtelingenverdrag en het EVRM, in het bijzonder artikel 3.

Daarnaast wordt dit getrapte³⁰ *à la carte* systeem, waarbij ook nog onderscheid wordt gemaakt tussen 'normale' en 'crisis' situaties, beheerst door complexe regels en bureaucratie. Dat werpt de vraag op naar de wendbaarheid van dit systeem in geval van een echte crisissituatie. Hoe groot is dan het risico op nieuwe *ad hoc* onderhandelingen over de daadwerkelijke toepassing ervan?

3.2.2 Dublin in een andere vorm

Een andere vraag is in hoeverre de nieuwe verordening een werkelijke vernieuwing ten opzichte van het huidige Dublin-systeem is. Ook onder de verordening asiel- en migratiemanagement is de lidstaat van aankomst in principe verantwoordelijk voor het beoordelen van een asielverzoek. Dit blijven dan toch grotendeels de lidstaten aan de buitengrenzen,³¹ waar ook de, in gevallen verplichte, grensprocedure zal moeten plaatsvinden. En wordt er juist niet een 'dubbel Dublin-systeem' gecreëerd ten aanzien van terugkeer? De terugkeerondersteuning uit het solidariteitsmechanisme kan er immers toe leiden dat de 'sponsor' lidstaat migranten van wie terugkeer niet slaagt, moet overnemen. In hoeverre is het efficiënt of wenselijk om migranten op deze grond 'rond te pompen'?³²

3.2.3 Aan de grenzen

De ACVZ ziet de mogelijk positieve effecten van grensprocedures in het licht van de wens om secundaire migratie te beperken en meer terugkeer te realiseren. Er kan immers sneller onderscheid worden gemaakt tussen meer en minder kansrijke aanvragen en via aansluitende inbewaringstelling, met het oog op terugkeer, blijven afgewezen migranten in zicht. Echter, deze voorgestelde procedures moeten op zorgvuldige wijze plaatsvinden met inachtneming van procedurele waarborgen en met volledige eerbiediging van fundamentele rechten van de asielzoeker.³³ Op deze punten brengen de voorstellen aanzienlijke risico's met zich mee, met name ten aanzien van de individuele rechtsbescherming.³⁴ Beroepsmogelijkheden worden ingeperkt, termijnen worden ingekort, er is niet altijd automatisch schorsende werking van beroep en beslissingen hoeven nog maar beperkt gemotiveerd te worden. Langdurige detentie (minstens 6 maanden) met beperkte toegang tot voorzieningen wordt de norm, in plaats van een uiterste middel. De lengte van de procedure in een gesloten setting wordt nog

problematischer bij een crisissituatie. Zowel de mogelijke duur als de toepassing van bewaring komt mogelijk in strijd met internationale standaarden, zoals artikel 5 EVRM. Ondanks het feit dat er voor kwetsbare groepen uitzonderingen gemaakt worden, blijft detentie van kinderen boven de 12 jaar wel mogelijk in strijd met de rechten van het kind.³⁵

Naast allerlei juridische bottlenecks, heeft de ACVZ zorgen over de praktische uitvoerbaarheid. Niemand wil dat de inrichting van pre-screening- en asiel- en terugkeergrensprocedures tot nieuwe Moria's leidt. Snelle en efficiënte procedures, die voldoen aan internationale standaarden, zijn noodzakelijk om het systeem werkbaar te maken en in de hand te houden. Maar is het ook mogelijk? Het potentieel van aanvragen in deze procedures is groot,³⁶ en de afschrikwekkende werking van grensprocedures in gesloten setting is niet onverkort bewezen.³⁷ Het model van grensprocedures zoals bijvoorbeeld op Schiphol, is waarschijnlijk niet direct toepasbaar op situaties aan de buitengrenzen, in lidstaten met lange zee- en landgrenzen.³⁸ En ook het sporenbeleid zoals we dat in Nederland kennen, heeft niet voorkomen dat we nu te maken hebben met problemen in de wacht- en doorlooptijden van procedures.³⁹ De operationele vraagstukken maken dat de praktijk verre van eenvoudig zal zijn en zonder meer forse investeringen zal vragen.

3.2.4 Uitdagingen bij terugkeer

Het is verder een bekend probleem dat bepaalde herkomstlanden niet makkelijk zijn te bewegen om mee te werken aan de (gedwongen) terugkeer van hun onderdanen. De vraag rijst in hoeverre het reëel is te veronderstellen dat terugkeer vanuit een grensprocedure binnen 12 weken kan worden gerealiseerd, gezien het feit dat terugkeer van personen zonder verblijfsrecht tot op heden een complexe opgave is gebleken. Het risico dat zij met onbekende bestemming vertrekken blijft aanwezig, en de vraag is hoe dat te voorkomen.⁴⁰ Gaat de herziene Eurodacverordening, waarin meer informatie moet worden opgenomen hier verandering in aanbrengen?⁴¹ Mag een lidstaat van aankomst de migrant in detentie zetten als na 12 weken grensdetentie de terugkeer niet is geslaagd, maar de acht maanden waarin de 'sponsor' mag werken aan terugkeer nog niet voorbij zijn? En in hoeverre gaan Bulgaarse ambtenaren in het kader van het terugkeerproces werken op het grondgebied van Spanje, en welke gevolgen heeft dit?

3.2.5 Conclusie

De cruciale vraag blijft of alle lidstaten uiteindelijk gaan meedoen als het erop aankomt. Lidstaten aan de buitengrenzen zullen grensprocedures op hun grondgebied, met langdurige detentie van (afgewezen) migranten, alleen

accepteren als intra-EU solidariteit in voldoende mate gerealiseerd kan worden, zowel via relocatie- als terugkeerinspanningen.⁴² Uiteindelijk kan de Commissie weliswaar lidstaten verplichten bij te dragen als ze zich niet aan de afspraken houden, maar voor een aantal landen in met name Oost-Europa, is zo'n verplichting juist het meest problematische onderdeel van het solidariteitsvoorstel. En om terugkeer te realiseren is weer goede samenwerking met landen buiten de EU noodzakelijk. In dat opzicht is het teleurstellend dat de focus in het Pact nog altijd meer op sanctionering⁴³ dan op verleiding⁴⁴ ligt.

Het doel van het Pact is het verbeteren van het Europese asiel- en migratiebeleid op basis van solidariteit en gedeelde verantwoordelijkheid. De voorstellen zijn echter complex en bureaucratisch, er zijn diverse juridische en operationele knelpunten, en er is sprake van een grote mate van onderlinge afhankelijkheid tussen de verschillende onderdelen. Het is daarom nog maar de vraag of de geconstateerde problemen (zie paragraaf 1) met deze voorstellen voldoende worden opgelost, of er niet nieuwe problemen worden gecreëerd, en daarmee dus het doel niet wordt bereikt.

4 De weg vooruit

Naast het adresseren van voornoemde (mogelijke) knelpunten en vraagstukken, ziet de ACVZ op een aantal vlakken noodzaak tot verdere inzet.

4.1 Legale migratie, partnerschappen en realiseren van terugkeer

In het derde kwartaal van 2020 zal de Europese Commissie een debat lanceren over de volgende stappen ten aanzien van legale migratie. Pas in het vierde kwartaal van 2021 zal de Commissie een vaardigheden- en talentenpakket voorstellen, inclusief een herziening van de richtlijn langdurig ingezetenen en de richtlijn gecombineerde vergunning, en een verkenning van de opties voor een EU-talentenpool.

De ACVZ ziet het ontbreken van een concreet plan voor legale migratie in dit Pact als een gemiste kans. Onderzoek heeft aangetoond dat het creëren van legale kanalen voor (arbeids)migratie een positief effect kan hebben op het voorkomen van irreguliere migratie.⁴⁵ Daarnaast is het, naast visabeleid en ontwikkelingssamenwerking, een middel om partnerschappen aan te gaan met landen van herkomst die meewerken aan gedwongen terugkeer van hun onderdanen.⁴⁶

De ACVZ is van mening dat de EU, en Nederland als lidstaat, zich zou moeten inzetten voor coherente en geïntegreerde migratie- en mobiliteitspartnerschappen. Dat is bovendien één van de doelstellingen van de VN *Global Compact on Safe, Orderly and Regular Migration*.⁴⁷

Hierbij zou niet alleen terugkeer en bestrijding van irreguliere migratie moeten worden betrokken, maar ook kennis-, arbeids- en studiemigratie en internationalisering van sociale zekerheidsrechten van migranten.⁴⁸ Nederland zou zich daarom, naar Duits voorbeeld,⁴⁹ binnen EU verband moeten inzetten om proactief beleid te ontwikkelen (een nieuwe holistische aanpak van *labour migration governance*) en concrete pilots op te zetten. Er is nu momentum. Zo is er bijvoorbeeld interesse om het mobiliteitspartnerschap tussen de Egyptische overheid, de EU en Duitsland, in breder verband aan te pakken, met meer lidstaten en meer Noord-Afrikaanse landen.⁵⁰ Nederland zou zich hierbij kunnen aansluiten.

Nederland moet zich blijven hard maken voor Europese druk op landen die niet of onvoldoende meewerken aan terugkeer van hun onderdanen.⁵¹ Echter juist in het creëren van een samenhangend pakket afspraken voor de langere termijn, waarbij aan de wederzijdse belangen van alle partijen is gedacht, zit voor de toekomst de toegevoegde waarde, ook ten aanzien van terugkeer.⁵²

4.2 Hervestiging en versterken bescherming in de regio

De Europese Commissie heeft slechts een (vrijblijvende) aanbeveling gedaan over grotere inzet vanuit de lidstaten ten behoeve van hervestiging.⁵³ Ook wordt er slechts beperkt aandacht besteed aan versterking van beschermingscapaciteit in regio's waar de meeste vluchtelingen worden opgevangen. Vanuit het oogpunt van solidariteit zou er een grote en meer verplichtende EU- inzet moeten komen voor meer hervestiging van de meest kwetsbare vluchtelingen uit landen die al jarenlang verantwoordelijkheid dragen voor grote groepen vluchtelingen. Dit is noodzakelijk in combinatie met investeringen in de beschermingscapaciteit in die landen. Voor de vluchtelingen daar, maar ook vanuit welbegrepen eigenbelang: het draagt bij aan grotere capaciteit en bereidheid in de regio om vluchtelingen daar blijvend te beschermen en daar toekomstperspectief te realiseren.⁵⁴

4.3 Suggesties voor verbetering van solidariteitsmechanisme

Volgens de ACVZ moet de verdeling van verantwoordelijkheid evenwichtiger, eerlijker en efficiënter.⁵⁵ Dit betekent dat een verdelingsmechanisme de norm moet worden en niet de uitzondering. In een solidariteitsmechanisme zou volgens ons dan ook moeten terugkomen dat het land van eerste aankomst, irreguliere grensoverschrijding, of eerste asielaanvraag, niet verantwoordelijk wordt als het land al een onevenredig aantal asielaanvragen heeft ontvangen in vergelijking tot de andere lidstaten.⁵⁶ Verder moet een systeem waarbinnen lidstaten voorwaarden kunnen stellen aan de asielzoeker dat zij willen ontvangen, (zoals religieuze of etnische achtergrond) voorkomen worden.⁵⁷ Hoewel de ACVZ toejuicht dat in het nieuwe voorstel betekenisvolle banden van migranten (zoals bestaande

familiebanden, werk-of studie gerelateerde verbanden) in ogenschouw worden genomen, is het een gemiste kans dat hun stem over wat het bestemmingsland wordt, niet daadwerkelijk betrokken wordt bij de uitvoering van het solidariteitsmechanisme. Het meenemen van wensen en drijfveren van de migrant kan namelijk het risico op secundaire migratiebewegingen verkleinen.⁵⁸

4.4 Investeren in nationale asielsystemen

Wat de ACVZ betreft moet, naast nieuwe voorstellen, in de context van het Pact meer nadruk komen te liggen op naleving van bestaande afspraken over asielprocedures en opvang.⁵⁹ Een zoveel mogelijk 'gelijk speelveld' is een belangrijk vereiste voor een effectieve samenwerking binnen de EU die overal tot (min of meer) gelijke uitkomsten leidt. De grote verschillen tussen nationale asielsystemen hebben mede geleid tot frustratie van het Dublin-systeem en werken secundaire migratie in de hand. Implementeren, monitoren van de uitvoering en sanctioneren van niet-naleving is cruciaal.⁶⁰ Als de 'vluchtelingencrisis' ons iets geleerd zou moeten hebben, dan is het om voldoende (buffer)capaciteit beschikbaar te stellen voor de behandeling van asielaanvragen en de opvang.⁶¹ In dat kader is ook van belang om toe te werken naar financiering van de asielbudgetten van lidstaten vanuit de Europese begroting.⁶²

4.5 Conclusie

Het is van groot belang dat het EU asiel- en migratiebeleid weer, en beter, gaat functioneren. De ACVZ heeft in deze policy brief een eerste reactie gegeven op een aantal voorstellen uit het Pact en hoopt hiermee bij te dragen aan de verdere ontwikkeling en uitvoering ervan. Ondanks de juridische en praktische vragen die de voorstellen nog oproepen is het Pact beter dan niets. Het Pact vormt namelijk een basis voor de EU-lidstaten om weer om de tafel te gaan zitten en verder te werken aan een gemeenschappelijk kader voor solidariteit, samenwerking en gedeelde verantwoordelijkheid.

Of de voorstellen werkelijk leiden tot een effectiever en goed functionerend EU asiel- en migratiebeleid valt of staat bovendien met de uitvoering ervan. Hierbij zou de focus moeten liggen op de lange termijn en een goed gefinancierd operationeel plan dat relatief snel kan worden bijgesteld als het niet blijkt te werken.

¹ Een eerste fase van wetgeving werd aangenomen tussen 2003 en 2005, gevolgd door een tweede fase tussen 2010 en 2013.

² De voorstellen in 2016 betreffen: [COM \(2016\) 270](#), [COM \(2016\) 271](#), [COM \(2016\) 272](#), [COM \(2016\) 465](#), [COM \(2016\) 466](#), [COM \(2016\) 467](#), [COM \(2016\) 468](#). En in 2018: [COM \(2018\) 634](#).

³ Raadsconclusies juni 2018.

⁴ Zie ACVZ, *Secundaire Migratie*, 5 november 2019.

⁵ Mededeling Migratiepakket 23 september 2020: [COM \(2020\) 609](#). In de [bijlage](#) een routekaart voor behandeling van de voorstellen. Deze stukken zijn in het Nederlandse beschikbaar. Deelvoorstellen zijn er vooralsnog alleen in het Engels: [COM \(2020\) 610](#), [COM \(2020\) 611](#), [COM \(2020\) 612](#), [COM \(2020\) 613](#), [COM \(2020\) 614](#), [COM \(2020\) 6468](#), [COM \(2020\) 6467](#), [COM \(2020\) 6469](#), [COM \(2020\) 6470](#). Het overzicht van de deelvoorstellen in het Pact is [hier](#) te vinden (zie ook de [Q&As](#) en het [staff working paper](#) van de Commissie).

⁶ EU Verordening 604/2013 d.d. 26 juni 2013.

⁷ Voorstel voor een verordening betreffende asiel- en migratiebeheer, [COM\(2020\) 610](#).

⁸ De Raadsconclusies van de JBZ-Raad over het migratiepakket worden uiterlijk in december 2020 aangenomen. De inhoudelijke onderhandelingen van individuele wetgevingsvoorstellen zouden in dat geval onder Portugees Raadsvoorzitterschap in de eerste helft van 2021 aanvangen. De onderhandelingen kunnen onder het voorzitterschap van Slovenië (tweede helft 2021) en van Frankrijk (eerste helft 2022) voortgezet worden.

⁹ Deze nog te presenteren nieuwe initiatieven omvatten een 'Action Plan on Integration and Inclusion', 'A Strategy on the future of Schengen', 'A Strategy on voluntary returns and reintegration', 'An operational strategy on returns', 'An EU Action Plan against Migrant Smuggling' en 'A Skills and Talent package'.

¹⁰ [COM \(2020\) 612](#).

¹¹ [COM \(2020\) 611](#).

¹² Overeenkomstig de Nederlandse situatie zal een afwijzing van de asielaanvraag ook een terugkeerbesluit betekenen, of er zal gelijktijdig een apart terugkeerbesluit worden genomen.

¹³ De screeningsprocedure kan worden verlengd tot 10 dagen. De registratietermijnen kunnen maximaal drie maanden worden opgeschort, de beslis- en detentiermijnen van beide procedures kunnen met ieder acht weken worden verlengd.

¹⁴ ACVZ, *Oproep tot een duurzaam migratiebeleid. Notitie voor de programmacommissies*, maart 2020.

¹⁵ Persconferentie Eurocommissaris Johansson d.d. 23 september 2020.

¹⁶ Zie ook ACVZ, *Op weg naar 2030. Migratie: een toekomstverkenning*, maart 2018.

¹⁷ Vergelijk ACVZ, *Delen in Verantwoordelijkheid. Voorstel voor een solidair Europees asielsysteem*, december 2015, para 4. Zie ook ACVZ, *Secundaire Migratie*, 5 november 2019, p. 27.

¹⁸ *Ibid.*, p. 55 e.v.

¹⁹ *Ibid.*, p. 58 e.v.

²⁰ *Ibid.*, p. 57 e.v. Het is nog wel de vraag hoe dit monitoringssysteem zich gaat verhouden tot de verantwoordelijkheid van de lidstaten bij de uitvoering van de grensbewaking.

²¹ Voorstel tot wijziging van artikel 4 EU Richtlijn 2003/109 inzake de status van langdurig ingezetenen onderdanen van derde landen: zie het voorstel voor Verordening asiel- en migratiemanagement.

²² Als asielzoekers weten dat zij onder voorwaarden en op een redelijke termijn zich elders in de EU kunnen vestigen, zijn zij wellicht meer genegen om de behandeling van de asielaanvraag af te wachten in een lidstaat die niet hun voorkeur heeft. Zie ACVZ, *Delen in Verantwoordelijkheid*, para. 5.2. en p. 67. Overigens stelde de ACVZ twee jaar voor in plaats van drie jaar, net als de Commissie Meijers (advies aan de Europese Commissie d.d. 18 juni 2015).

²³ Snelle en zorgvuldige beoordeling van de asielaanvraag is overigens ook in het belang van de asielzoeker met het oog op dienst toekomstperspectief. Zie o.a. ACVZ, *Verloren Tijd*, 22 maart 2013; ACVZ, *Pieken en Dalen*, 23 juli 2017. Maar ook WRR e.a., *Geen tijd te verliezen. Van opvang naar integratie van asielmigranten*, 16 december 2015; VluchtelingenWerk Nederland, *Gevangen in een vastgelopen asielsysteem*, 2019.

²⁴ Zie para 3.2.

²⁵ ACVZ, *Secundaire Migratie*, p 33.

²⁶ *Ibid.*, p. 35-36. Zie ook ACVZ, *Strategische landenbenadering migratie*, juni 2015, p. 104-105.

²⁷ Zie voor een uitgebreide uiteenzetting over de betekenis van het concept 'solidariteit' in EU verband het ACVZ-advies *Delen in Verantwoordelijkheid*, para 2.2.

²⁸ Zie ook F. Maiani, *A fresh start or one more clunker? Dublin and Solidarity in the New Pact*, 20 oktober 2020, te vinden via www.eumigrationlawblog.eu/a-fresh-start-or-one-more-clunker-dublin-and-solidarity-in-the-new-pact/

²⁹ Zie ook H. Beirens, *The EU Pact on Migration and Asylum. A bold move to avoid the Abyss?* [MPI](#), oktober 2020; [The Economist](#), *Europe's asylum compromise*, 19 september 2020.

³⁰ Eerst betreft het vrijwillige bijdragen, maar inzet kan uiteindelijk ook door de Commissie worden verplicht.

³¹ D. Thym, *European Realpolitik: Legislative Uncertainties and Operational Pitfalls of the 'New' European Pact on Migration and Asylum*, EUmigrationlawblog.eu, 28 september 2020.

³² Zie ook F. Maiani, supra noot 28.

³³ ACVZ, *Oproep tot een duurzaam migratiebeleid*, p. 20.

³⁴ De herkomst van de asielzoeker als uitgangspunt nemen voor de kansrijkheid van het asielverzoek hoeft niet per definitie een inbreuk te betekenen op het recht op asiel, zolang er maar een reële mogelijkheid en voldoende procedurele waarborgen bestaan om die aanname te weerleggen: dat is in dit voorstel voor een herziene Asielprocedurerichtlijn problematisch.

³⁵ Zie over de risico's ten aanzien van rechtsbescherming en procedurele waarborgen verplichte grensprocedures en terugkeer ook S. Carrera, *Who's Pact? The cognitive dimensions of the New Pact on Migration and Asylum*, 25 september 2020 te vinden via www.ceps.eu/ceps-publications/whose-pact/; S. Peers, *First analysis of the EU new asylum proposals*, 25 september 2020, te vinden www.eulawanalysis.blogspot.com/2020/09/first-analysis-of-eus-new-asylum.html; ECRE, *Joint Statement: The Pact on Migration and Asylum*, 6 oktober 2020, te vinden via www.ecre.org.

³⁶ Volgens Eurocommissaris Johansson heeft twee-derde van de asielzoekers geen recht op verblijf. Zij komen dus veelal uit zogenoemde veilige landen, die potentieel grotendeels onder de 20% norm erkenningspercentages liggen. In 2019 ontving de EU bijna 675.000 asielaanvragen (Eurostat).

³⁷ ACVZ, *Secundaire migratie*, p. 36.

³⁸ Zie ook S. Carrera, supra noot 35.

³⁹ Zie hierover ook het nog te verschijnen advies van de Adviesraad Internationale vraagstukken (AIV) inzake het doorbreken van de politieke impasse in het Europese asiel- en migratiebeleid: www.adviesraadinternationalevraagstukken.nl/adviestrajecten/asiel-en-migratie

⁴⁰ ACVZ, *Op zoek naar veiliger landen*, 5 februari 2018, p. 47.

⁴¹ ACVZ, *Secundaire Migratie*, para 3.3.4, 3.4.2 en 3.4.3.

⁴² Zie supra noot 39.

⁴³ Voorbeeld: als een land niet meewerkt aan terugkeer, dan kan de Europese Commissie als laatste middel visumverlening beperken.

⁴⁴ Voorbeeld: de EU gaat een partnerschap aan, en maakt naast afspraken over bijvoorbeeld handel ook een afspraak om onderdanen terug te nemen.

⁴⁵ ACVZ, *Verkenning: Legale kanalen arbeidsmigranten*, 13 juni 2019, p.5. Legale arbeidsmigratie wordt in Nederland nu niet ingezet als alternatief voor irreguliere migratie, terwijl het bevorderen van legale migratieroutes wel een van de zes pijlers van de integrale migratieagenda van dit kabinet is. <https://www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2019/10/14/kamerbrief-met-voortgangsverslag-over-de-uitvoering-van-de-integrale-migratieagenda>.

⁴⁶ ACVZ, *Op zoek naar veilige(-r) landen*, p.9; ACVZ, *Secundaire Migratie*, p. 36.

⁴⁷ 'Ensure that the return of migrants who do not have the legal right to stay on another State's territory is safe and dignified, follows an individual assessment, is carried out by competent authorities through prompt and effective cooperation between countries of origin and destination.' Zie doelstelling 5 en 23, <https://www.iom.int/global-compact-migration>

⁴⁸ ACVZ, *Strategische landenbenadering migratie*, p. 103.

⁴⁹ Duitsland heeft een *Fachkräftezuwanderungsgesetz*, een migratiewet voor vakmensen en heeft ook voor bepaalde *beroepsgroepen* en bepaalde *herkomstlanden* bijzondere legale migratiekanalen ontwikkeld, zie ook ACVZ, *Verkenning: Legale migratiekanalen*, 13 juni 2019.

⁵⁰ Zie voor meer informatie Egypt Today via www.egypttoday.com.

⁵¹ ACVZ, *Strategische landenbenadering migratie*, para. 5.2.

⁵² Ibid., en ACVZ, *Secundaire Migratie*, p. 36.

⁵³ Deze ziet erop dat lidstaten eraan zouden moeten bijdragen dat legale migratiekanalen worden gecreëerd voor personen die internationale bescherming nodig hebben. Lidstaten worden uitgenodigd de hervestiging van het toegezegde aantal vluchtelingen te versnellen. Lidstaten worden aangemoedigd om het aantal toelatingen van kwetsbare personen die internationale bescherming nodig hebben tot hun grondgebied te vergroten.

⁵⁴ ACVZ, *Delen in verantwoordelijkheid*, p. 62.

⁵⁵ Zie het voorstel dat de ACVZ in 2016 hiertoe heeft gedaan in het advies *Delen in verantwoordelijkheid*, paragraaf 4.7.

⁵⁶ Ibid., p. 55: 'Wanneer sprake is van overbedeling, dienen de artikelen 3 en 13 van de Dublinverordening te gaan bepalen dat een onderbedeelde lidstaat verantwoordelijk wordt. Die lidstaat is op grond van artikel 18 van de Dublinverordening verplicht om die verantwoordelijkheid te accepteren.'

⁵⁷ Ibid., p. 50.

⁵⁸ Zie ook F. Maiani, supra noot 28.

⁵⁹ Zie supra noot 39.

⁶⁰ ACVZ, *Delen in verantwoordelijkheid*, para 5.1.

⁶¹ ACVZ, *Pieken en dalen*, p. 66.

⁶² ACVZ, *Secundaire Migratie*, 5 november 2019, ACVZ, *Oproep tot een duurzaam migratiebeleid*, p. 14.

