

Effectieve rechtsbescherming en de EU: een eerste inventarisatie

In maart en april 2021 voerde de adviesraad verkennende gesprekken met organisaties en experts op het gebied van EU asiel- en migratiebeleid.¹ Ook hebben we ons als raad georiënteerd over actuele kwesties in het EU beleid via webinars, netwerkcontacten en literatuuronderzoek etc. Deze inventarisatie heeft een aantal thema's en vraagstukken opgeleverd die spelen rondom effectieve rechtsbescherming in de EU-context. De ACVZ bepaalt vervolgens welke onderwerpen mogelijk in de vorm van een adviesproduct worden uitgewerkt.

Grensprocedures: risico's voor effectiviteit van rechtsbescherming

Het [EU Pact Migratie en Asiel](#) kent onder andere een voorstel om op grotere schaal asiel- en terugkeerprocedures aan de EU-buitengrenzen toe te passen. De ACVZ wijst in de policy brief [Na woorden nu daden](#) op de risico's voor de rechtsbescherming van migranten en stelt vragen over de uitvoerbaarheid van de voorstellen. De inventariserende gesprekken bevestigen dit beeld. Door de experts worden zorgen geuit over de toegang tot rechtsbijstand en situaties van *de facto* detentie van asielzoekers en migranten. Er wordt nu voortgebouwd op een asielsysteem waarvan het de vraag is of het werkt: er zijn bijvoorbeeld geen evaluaties en/of impact assessments uitgevoerd door de Europese Commissie. Zouden de lidstaten niet terug moeten naar de tekentafel, en kijken naar wat wel zou werken? Wat zijn de randvoorwaarden om te komen tot een kwalitatief goede asielbeslissing: hoeveel tijd is er nodig, welke informatie moet er zijn, wat voor soort proces moet worden gevolgd? Hoe ziet een procedure in nabijheid van de grens eruit die wel voldoet aan procedurele waarborgen? De rol van EASO - in de toekomst het EU Asielagentschap - is hierbij ook relevant. En welke institutionele vorm neemt de asielprocedure aan: blijft het een nationale bevoegdheid, gaan we naar een hybride vorm of ligt *joint processing* in het verschiet. Welke gevolgen zal dit alles hebben voor de rechtsbescherming van migranten en asielzoekers?

Externaliseren blijft prioriteit voor veel lidstaten

Ondanks de weerstand, blijft het behandelen van een asielaanvraag door de EU (lidstaten) op een locatie buiten de EU (*external processing*) voor (een aantal) lidstaten het ultieme doel. [Denemarken](#) heeft recent in de nationale wetgeving de mogelijkheid opgenomen om een asielaanvraag niet in behandeling te nemen en de asielzoeker terug te sturen naar een locatie buiten de EU om daar de procedure te doorlopen. Gesprekken met Tunesië en Rwanda als mogelijk pilotlanden voor de vestiging van een EU-asielcentrum blijven doorgaan. Eerder stuitte dit soort ideeën op principiële, juridische en praktische [bezwaren](#). Deze bezwaren gelden onverminderd, zo geven de gesprekspartners aan. Wellicht zou een toetsing van deze bezwaren aan een concrete uitwerking nog meer inzicht kunnen geven in wat er wel en niet mogelijk is.

¹ O.a. UNHCR, Migration Policy Institute Europe, VluchtelingenWerk Nederland, Commissie Meijers, Oxfam, Instituut Clingendael, diverse wetenschappers.



Verder gaven organisaties en experts aan zorgen te hebben over een aantal voorstellen die onder het Pact zijn gedaan door de Europese Commissie. Genoemd werden onder andere de mogelijkheid voor niet-ontvankelijkheidsbeslissingen vanwege verblijf in 'veilig eerste land van asiel' en de mogelijke gevolgen voor minderjarigen (die nu nog zijn uitgezonderd van Dublin overdrachten) en gezinsbanden.

Informalisering van migratieafspraken

Het verder ontwikkelen van [partnerschappen](#) tussen de EU en andere landen staat hoog op de Europese migratieagenda. Samenwerking op het terrein van migratie is nuttig en nodig, maar er moet wel sprake zijn van erkenning van wederzijdse belangen en van wederkerigheid in de te maken afspraken. Bovendien moeten de afspraken in lijn zijn met internationale verplichtingen. Gesprekspartners benoemden ook de trend van de verschuiving van formele verdragen naar informele politieke afspraken en de risico's hiervan voor effectieve rechtsbescherming. Zo werd gesteld dat de kans op [schendingen van fundamentele rechten](#) groter is als de afspraken niet expliciet (genoeg) maken wat het toepasselijke juridische kader is en of en hoe de monitoring geregeld is. Ook geven impliciete en informele overeenkomsten onvoldoende inzicht in waar mensen terecht kunnen als ze vinden dat hun rechten geschonden zijn.

Verantwoordelijkheid en aansprakelijkheid voor schendingen van mensenrechtenverplichtingen

Ook het thema 'verantwoordelijkheid en aansprakelijkheid voor schendingen' kwam in de gesprekken aan de orde. In hoeverre draagt Nederland, als lidstaat van de EU, bijvoorbeeld verantwoordelijkheid voor het handelen van Griekse kustwachten die zijn uitgeleend aan [Frontex](#)? Hoe zit het met het onderscheid tussen het handelen door een EU Agentschap en door een lidstaat, en is er in beide gevallen sprake van collectieve verantwoordelijkheid? En welke gevolgen heeft dit voor de aansprakelijkheid voor de geleden schade? Kortom waar, hoe en tegen wie kan een individu het handelen of een beslissing in rechte aan de orde stellen? Wat zegt het internationale recht, het Europese recht en het Unierecht hierover, en wat betekent dit voor de Nederlandse rechtsorde, en vervolgens voor de Nederlandse inzet in Brussel? Het zijn vraagstukken waar al veel over geschreven is, maar helder in- en overzicht van al deze kennis ontbreekt nog.

Ook werden de bestaande en de nieuwe monitoringsmechanismes binnen het EU-beleid genoemd. Hoe voorkom je bijvoorbeeld dat deze monitoring een papieren exercitie is? Frontex kent bijvoorbeeld *human rights officers*, en een individuele klachtenprocedure. Toch wordt er nu extern onderzoek gedaan door het [Europees Parlement](#) en de [EU Ombudsman](#) naar mogelijke misdragingen en het schenden van fundamentele rechten. Wat maakt het nieuwe mechanisme dat wordt voorgesteld in de pre-screeningprocedure nu tot een effectief systeem waar iedereen (zowel migrant als lidstaten) wat aan heeft?

Beroep op Europese waardengemeenschap

Meer in het algemeen werd in de gevoerde gesprekken duidelijk dat men zich zorgen maakt over de situatie aan de buitengrenzen van de EU. Signalen over onrechtmatige pushback praktijken komen dagelijks binnen via reguliere en social media. Mensen worden soms letterlijk de dood ingejaagd, en overlevenden zien geen kans bescherming in te roepen tegen dit handelen of het aan de kaak te stellen. Ook werd geconstateerd dat de toon van het politieke en publieke debat hard is. Er wordt weggekeken van misstanden aan de buitengrenzen en net buiten de EU door een gebrek aan gevoel van eigenaarschap. Uit de gesprekken bleek dat die situaties op en aan de grens een gedeelde verantwoordelijkheid is en dat schendingen gezamenlijk moeten worden voorkomen, opgehelderd en aangepakt. Opgemerkt werd ook dat als de houding van lidstaten zou veranderen, alle stapels papier en nieuwe mechanismes waarschijnlijk niet nodig zouden zijn.

