

# **‘BESCHERMING VOOR BESCHERMING’**

***Aanzet voor een solidair Belgisch asielbeleid  
binnen een Europees en internationaal kader***

dr. Ruben Wissing (Onderzoeksgroep Migratierecht UGent)

in opdracht van Vluchtelingenwerk Vlaanderen, 11.11.11 en Caritas

Oktober 2023

## 1. Intro

Gedwongen migratie is een mondiaal fenomeen dat een collectieve aanpak vereist. Die vaststelling heeft historische, sociologische, geopolitieke en ethische relevantie, maar ook juridische. Soevereine staten hebben de nood aan een collectieve aanpak al herhaaldelijk erkend in het internationale recht (Wissing, 2019).

In werkelijkheid voeren landen echter in toenemende mate een beleid van 'ieder land voor zich' en lijkt 'externalisering' het te winnen van versterkte samenwerking. Dit heeft tot de huidige 'asielcrisis' geleid waarbij het voor personen met nood aan internationale bescherming steeds moeilijker en gevaarlijker wordt om toegang tot een kwalitatieve en effectieve bescherming te krijgen, in en buiten de EU.

Dit rapport stelt een beleid voor dat ingaat tegen die tendens. Het baseert zich daarvoor op het internationale recht en op wetenschappelijke inzichten over het fenomeen van gedwongen migratie en het huidige beleid. Meer precies wil dit rapport bijdragen aan een nieuwe dynamiek in het migratiebeleid. Het uitgangspunt is niet de overtuiging dat ongeorganiseerde migratie naar België of Europa in de eerste plaats moet worden tegengehouden, afgeleid of ontmoedigd, maar de meer objectieve vaststelling dat mensen zich gedwongen voelen hun land van herkomst te verlaten op zoek naar bescherming, en dat doen onafhankelijk van het grensbeleid in Europa of België.

Dit rapport biedt dan ook elementen aan om een beleid uit te bouwen dat zich in eerste instantie richt op het aanpakken van noden waar ze ontstaan en het aangaan van solidaire engagementen met de regio's waar gedwongen migranten grotendeels hun (eerste) toevlucht zoeken. Vandaaruit wordt dan naar andere etappes op migratieroutes gekeken, tot en met de externe grenzen en het grondgebied van de EU, waar we toegankelijke en kwalitatieve asielprocedures en interne solidariteit tussen de lidstaten moeten organiseren. Goed georganiseerde en transparante terugkeer is hierbij geen uitgangspunt op zich, maar slechts een mogelijke allerlaatste etappe.

Het positieve effect van een dergelijke omgekeerde benadering is dat naast een verbetering van het globale beschermingssysteem voor mensen op de vlucht, ook de doelstellingen van het huidige beleid er beter mee bereikt kunnen worden: minder dodelijke migratie en minder chaos aan de grenzen van de EU. De beleidsvoorstellen die het rapport als alternatief naar voor schuift, leiden tot een beter georganiseerde en kwalitatieve bescherming van gedwongen migranten, versterken de internationale solidariteit en zijn politiek en financieel haalbaar voor een land als België, en bij uitbreiding de hele EU.

## 2. Gedwongen migratie en solidariteit

### Fenomeen, cijfers

In het beleid, de bestaande juridische kaders en de praktijk m.b.t. het fenomeen van gedwongen migratie, worden verschillende termen gebruikt. Met ‘gedwongen migratie’ (*‘forced migration’*) wordt in de eerste plaats bedoeld op een vorm van migratie die zich kenmerkt door een zekere mate van onvrijwilligheid bij de beslissing om te vertrekken en een nood aan bescherming buiten het land van herkomst (EMN, 2018), ongeacht de precieze oorzaken ervan. In dit rapport focussen we in de eerste plaats op het asielbeleid dat zich specifiek op deze vorm van migratie richt, en niet op het beleid aangaande, al dan niet legale, vormen van arbeidsmigratie, familiale volgmigratie, etc. waarmee die onvrijwilligheid en beschermingsnoden ook deels opgevangen worden.

Omdat gedwongen migratie verschillende fenomenen omvat die niet allemaal juridisch erkend of even duidelijk politiek afgegrensd zijn, hangen de beschikbare cijfers af van de precieze focus. Het VN-agentschap voor de vluchtelingen UNHCR verstrekt de meest gedetailleerde cijfers over vluchtelingen en enkele aanverwante categorieën.

Wereldwijd waren op het eind van 2022 ongeveer 108,4 miljoen mensen op de vlucht, ze hadden gedwongen hun plaats van herkomst of verblijf verlaten. Het grootste deel daarvan, 62,5 miljoen, blijft evenwel in eigen land (‘intern ontheemden’), en beschouwen we dus niet als ‘migrant’ (UNHCR, Global Trends 2022).

Naast de bijna 6 miljoen Palestijnse vluchtelingen die onder het mandaat van UNRWA, het VN-agentschap voor Palestijnse vluchtelingen, vallen en 5,4 miljoen asielzoekers (personen die wachten op een definitieve beslissing over hun vluchtelingenstatuut), zijn er wereldwijd ongeveer 34,6 miljoen vluchtelingen en andere personen met een nood aan internationale bescherming die onder het mandaat van UNHCR vallen. Van die laatste groep wordt 72% in buurlanden (‘de regio’) opgevangen, 70% in lage en middeninkomenslanden, 20% in de minst

ontwikkelde landen en 67% in vluchtelingensituaties die al langer dan vijf jaar aanslepen (UNHCR, Global Trends 2022).

Eind 2022 werden op het Europese continent 12,4 miljoen vluchtelingen opgevangen, inclusief personen gevlucht uit Oekraïne. Dit komt neer op ongeveer een derde van het aantal vluchtelingen in de wereld. Turkije – geen EU-lidstaat – is daarbij het grootste asielland ter wereld met ongeveer 3,6 miljoen, of 10 procent van de wereldwijde vluchtelingen; Duitsland vangt 2,1 miljoen vluchtelingen of 6 procent en is daarmee het eerste EU-land. (UNHCR, Global Trends 2022.)

In 2022 werden in de Europese Unie (EU) 966.000 asielaanvragen ingediend. Daarnaast registreerden 4 miljoen Oekraïners zich voor het tijdelijke beschermingsstatuut, waarvoor ze geen asielaanvraag moeten indienen (EUAA, 2022). Met uitzondering van de periode tussen april 2015 en maart 2016 zijn er geen objectieve aanwijzingen om van zgn. irreguliere ‘massamigratie’ vanuit Afrika of het Midden-Oosten naar de EU te spreken, (Guild, 2019; Knaus, 2022). In het afgelopen decennium zijn minstens 30.000 migranten omgekomen of verdwenen aan de Europese buitengrenzen, ongeveer de helft van het wereldwijde aantal migranten dat omkwam of verdween onderweg naar hun bestemming (IOM, Missing Migrants Project 2023).

In 2023 hebben, volgens UNHCR, ongeveer 2 miljoen vluchtelingen nood aan hervestiging. In 2022 waren dat er nog net geen 1,5 miljoen, net zoals in 2021. Toen werden slechts 39.266 vluchtelingen effectief hervestigd, nog geen 3% van de noden (UNHCR, Global Resettlement Needs 2023). Van UNHCR's globale budget voor 2022 is slechts 56% gefinancierd, een bedrag van ongeveer 6 miljard dollar, waarvan België ongeveer 22 miljoen dollar financierde en de EU 255 miljoen (UNHCR, Global Overview 2022).

## Juridisch kader: Internationale bescherming

Dit rapport wil een aanzet zijn voor een alomvattend asielbeleid dat een solidaire invulling geeft aan het bestaande internationale kader. De basis van dat internationale kader bestaat uit het internationaal vluchtelingenrecht en de universele mensenrechten, die er de juridische minimumstandaarden van vastleggen.

De internationale orde erkent dat elk individu een aantal onvervreembare fundamentele rechten heeft, mensenrechten, die ook een universeel karakter hebben. Dat betekent dat ze voor iedereen overal gelden, ongeacht hun verblijfsstatuut of nationaliteit, en ook dat iedere staat verplichtingen heeft tegenover diegenen onder hun rechtsmacht. O.m. het recht op leven, het verbod op foltering en het verbod op een onmenselijke en vernederende behandeling zijn mensenrechten die relevant zijn voor de juridische status van gedwongen migranten (zie lager).

De Universele Verklaring van de Rechten van de Mens legt een recht op asiel vast in artikel 14: “Eenieder heeft het recht om in andere landen asiel te zoeken en te genieten tegen vervolging”. In de EU is een nog algemener recht op asiel erkend in artikel 18 van het Handvest van de Grondrechten van de EU. Het Vluchtelingenverdrag van 1951 (en het Protocol van 1967) definieert wie een vluchteling is, met beperkte vervolgingsgronden, en legt de rechten vast waarop die aanspraak kunnen maken.

Een asielbeleid voorziet in juridische statuten voor personen met een andere nationaliteit die gezamenlijk als ‘internationale bescherming’ aangeduid kunnen worden. Deze kunnen zowel een vluchtelingenrechtelijke als een mensenrechtelijke basis hebben (zie Wissing, 2022: 62-66). ‘Vluchteling’ is het voornaamste in internationaal recht erkende beschermingsstatuut voor gedwongen migranten. Het Vluchtelingenverdrag van 1951 – de zogenaamde Conventie van Genève – bevat de juridische basis voor dit statuut voor diegenen die zich buiten hun land van herkomst bevinden en vrezen er vervolgd te worden omwille van hun ras, nationaliteit, religieuze of politieke overtuiging of het behoren tot een bepaalde

sociale groep. De vluchtelingendefinitie wordt in bepaalde regionale of nationale regelgeving uitgebreid naar andere vervolgingsgronden. Zo kent de Afrikaanse Vluchtelingenconventie van 1969 het statuut ook toe aan wie voor externe agressie, bezetting of ernstige verstoring van de openbare orde op de vlucht sloeg. Daarnaast bestaan er ook regionale en nationale aanvullende ‘internationale beschermingsstatuten’ zoals de subsidiaire bescherming in de EU voor o.m. wie op de vlucht is voor oorlogsgeweld. In de EU bestaat ook een tijdelijk beschermingsstatuut voor situaties van “massale toestroom”, dat voor het eerst toegepast werd voor Oekraïners die in 2022 op de vlucht sloegen. Voor bepaalde categorieën van gedwongen migranten, zoals klimaatvluchtelingen of wie socio-economische ontbering ontvlucht, is geen statuut voorzien. De term ‘asielzoeker’ verwijst in brede zin naar de feitelijke situatie van gedwongen migrant die op zoek gaat naar bescherming buiten de grenzen van hun land van herkomst, onafhankelijk van het feit of er al dan niet een juridisch statuut voor hun specifieke beschermingsnood voorzien is of ze er een aanvraag voor ingediend hebben – in strikte zin (zoals gebruikt door UNHCR) verwijst het naar diegene die wacht op een definitieve beslissing over hun vluchtelingenstatuut. Het internationaal recht legt evenwel geen specifieke criteria vast om te bepalen welke staat de verantwoordelijkheid draagt om iemand als vluchteling te erkennen en de rechten die eraan verbonden zijn te beschermen. Evenmin zijn in het internationale recht bindende afspraken gemaakt over internationale samenwerking en de verdeling van de gemeenschappelijke verantwoordelijkheid voor de bescherming van vluchtelingen (Dowd & McAdam, 2017). In de bestaande internationale orde, gebaseerd op soevereiniteit van nationale staten, heerst daardoor onduidelijkheid bij zowel staten als vluchtelingen en asielzoekers m.b.t. rechten en plichten onder het asielrecht.

In het algemeen wordt de juridische verantwoordelijkheid van staten territoriaal bepaald: een staat is minstens verplicht de mensenrechten van eenieder die zich op haar grondgebied bevindt te respecteren en te beschermen. Daarnaast dragen staten in bepaalde situatie ook een zogenaamd extraterritoriale verantwoordelijkheid in het geval ze controle uitoefenen, waaronder in op internationale wateren. In die context geldt ook het beginsel van non-refoulement:

dat houdt in dat een staat niemand naar een andere staat mag (terug)sturen als blijkt dat die daar onmenselijke behandeld zou kunnen worden. Dat beginsel is zowel de basis van het internationaal vluchtelingenrecht (art. 33 Vluchtelingenverdrag 1951) als van toepassing in elke andere migratiecontext: wanneer staten de toegang tot en verwijdering van hun grondgebied controleren en uitvoeren zijn ze ervoor dat verantwoordelijk het recht op leven en het verbod op foltering en op onmenselijke en vernederende behandeling nageleefd worden (cf. art. 2-3 Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM), art. 6-7 Internationaal Verdrag inzake Burger- en Politieke Rechten (IVBPR), art. 2 Antifolterverdrag, art. 19 Handvest van de Grondrechten van de EU).

### Asiel- en migratiebeleid

Internationale beschermingsnoden van gedwongen migranten hebben, behalve een evidente link met het asielbeleid dat statuten erkent en toekent, ook een link met het migratiebeleid waarmee staten bepalen of en onder welke voorwaarden migratie kan (de zgn. nexus migratie-asiel): hoe gemakkelijker – veiliger en legaler – migratie, hoe gemakkelijker bescherming gevonden kan worden buiten de landsgrenzen. Om te vermijden dat ze op hun juridische (extra)territoriale verantwoordelijkheid worden aangesproken (zie vorige sectie), voeren staten evenwel in toenemende mate een zgn. ‘externaliseringsbeleid’. Dit zorgt ervoor dat de toegang tot het recht op asiel onder druk staat en de kwaliteit van bescherming afneemt (Moreno-Lax, 2017). Hoe strikter een migratiebeleid, hoe groter de kans dat bepaalde internationale beschermingsnoden niet of niet afdoende opgevangen en beantwoord worden.

De meest verregaande toepassingen van dergelijk externaliseringsbeleid werden reeds herhaaldelijk als een schending van de mensenrechten gekwalificeerd. Verschillende VN-instellingen veroordeelden de praktijken van het zgn. ‘Australische model’ – *pushbacks* (migranten fysiek en zonder procedure wegduwen van het grondgebied) en *offshore processing* (asielprocedures juridisch buiten de verantwoordelijkheid van de staat plaatsen, in principe onder die van een



andere een staat) – als strijdig met het IVBPR, het Antifolterverdrag en het Vluchtelingenverdrag. In Europa gelden daarenboven het EVRM en het Handvest en heeft o.m. het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) er reeds herhaaldelijk op gewezen dat staten verantwoordelijk zijn voor migranten die ze op zee of aan de buitengrenzen onderscheppen, omdat ze onder hun effectieve controle staan.<sup>1</sup> Het EHRM heeft o.m. verduidelijkt dat onder het non-refoulementsbeginzel de verantwoordelijk geworden staten die migranten niet naar een derde land kunnen (terug)sturen zonder te controleren of ze daar een risico op onmenselijke behandeling lopen – wat een controle van de nood aan internationale bescherming inhoudt met procedurele garanties (a.h.w. een rudimentaire asielprocedure dus) –;<sup>2</sup> dat het verbod op collectieve uitzetting onverminderd geldt als er geen alternatieve wettelijke toegangswegen zijn;<sup>3</sup> dat er een recht op een effectief rechtsmiddel is, enz. (Desmet e.a., 2020).

## Solidariteit

Daarnaast gelden ook de algemene principes van internationaal recht, waaronder de plicht tot internationale samenwerking en solidariteit (Art. 1(3) UN Charter, UN Millennium Declaration). Een toepassing daarvan is terug te vinden in de Preambule van het Vluchtelingenverdrag:

*“Considering that the grant of asylum may place unduly heavy burdens on certain countries, and that a satisfactory solution of a problem of which the United Nations has recognized the international scope and nature cannot therefore be achieved without international cooperation,”*

De verdragsstaten erkennen dus dat ze een gedeelde verantwoordelijkheid dragen voor het verstrekken van asiel als een vorm van vluchtelingenbescherming en dat

---

<sup>1</sup> EHRM 7 juni 2011, nr. 55721/97, Al Skeini/Verenigd Koninkrijk; EHRM 23 februari 2012, nr. 27765/09, Hirsi Jamaa e.a./Italië

<sup>2</sup> EHRM 23 februari 2012, nr. 27765/09, Hirsi Jamaa e.a./Italië; EHRM 21 januari 2011, nr. 30696/09, M.S.S./België en Griekenland. Zie ook het arrest van het Britse Hof van Beroep i.v.m. de zgn. UK-Rwanda deal: EWCA 29 June 2023, Civ 745, AAA (Syria) & Ors, R (on the application of) v The Secretary of State for the Home Department (Rev1)

<sup>3</sup> EHRM 21 oktober 2014, nr. 16643/09, Sharifi e.a./Italië en Griekenland; EHRM 13 februari 2020, nrs 8675/15 en 8697/15, N.D. en N.T./Spanje.

dit enkel op een bevredigende manier kan bereikt worden mits internationale samenwerking (zie Wissing, 2019). In de plaats van met een strikt migratie- en grensbeleid (in het Globale Noorden) de internationaalrechtelijke verplichtingen onevenredig op buurlanden, zgn. transitlanden en eerste landen van asiel (in het Globale Zuiden) af te schuiven, zijn dus internationale afspraken noodzakelijk waarbij soevereine staten in solidariteit met elkaar engagementen aangaan (waaraan ze zich gebonden weten) om een eerlijk en rechtvaardig deel van de gemeenschappelijke verantwoordelijkheid voor gedwongen migranten op te nemen.

Internationaal zijn pogingen ondernomen om de verdeling van verantwoordelijkheid en lasten (*'responsibility & burden sharing'*) voor gedwongen migranten beter te organiseren en te formaliseren. Daarbij zijn alsnog geen bindende afspraken gemaakt die de territoriale soevereiniteit overstijgen. De *Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration* (GCM) en de *Global Compact on Refugees* (GCR), die in 2018 in de schoot van de Verenigde Naties (VN) aangenomen werden als complementaire 'kaders voor internationale samenwerking' (Preamble GCM), bieden een uitgelezen platform om op mondiale schaal nauwer te gaan samenwerken aan een beter georganiseerde migratie en een solidair vluchtelingen- en asielbeleid.

Ook op regionaal vlak is samenwerking en solidariteit noodzakelijk: de hervorming van het gemeenschappelijk Europees asielbeleid (GEAS) moet de onderlinge solidariteit binnen de EU vergroten, als dan niet onder impuls van het *New Pact on Migration and Asylum* (EU Pact) van de Europese Commissie uit 2020 (zie volgende sectie).

In een context waarin staten terughoudend zijn om zich op multilateraal en internationaal niveau bindend te engageren voor een globaal en collectief probleem als gedwongen migratie (Wissing, 2019), is het uitermate belangrijk dat individuele landen een voortrekkersrol opnemen door een alomvattend asielbeleid dat het internationaal recht ten volle respecteert. België is het aan zijn internationale en humanitaire status verplicht dergelijke voortrekkersrol op te

nemen, idealiter in samenspraak met de andere EU-lidstaten en de internationale gemeenschap.

## Europese Unie

Op het niveau van de EU zijn sommige rechten en principes uit het internationale recht verder geïmplementeerd. In de EU bestaat er een subjectief recht op asiel, wat wil zeggen dat wie aan de definitie- en procedurele voorwaarden voldoet, internationale bescherming moet krijgen. Dit is het gevolg van artikel 18 van het EU Handvest van de Grondrechten, de invoering van een gemeenschappelijk Europees asielsysteem (GEAS - artikel 78 Verdrag betreffende de Werking van de Europese Unie) en de Kwalificatierichtlijn.

Solidariteit en samenwerking zijn ook fundamentele principes van de EU rechtsorde (artt. 2 en 4(3) TEU). Volgens het primaire EU recht dienen die principes van solidariteit en samenwerking zowel de interne (art. 80 TFEU) als de externe dimensie (cf. artt. 8 & 21 TEU) van het EU migratiebeleid. Die principes zijn bindend en gelden niet enkel als crisismechanisme, maar dienen het beleid ook structureel vorm te geven (Tsourdi, 2017; Moreno-Lax, 2017). Intern zijn in de zgn. Dublinverordeningen afspraken gemaakt over de verdeling van de verantwoordelijkheid tussen EU-lidstaten voor de behandeling van asielaanvragen (of ‘verzoek om internationale bescherming’) en opvang van asielzoekers.

De Europese Unie heeft weliswaar de bevoegdheid om een gemeenschappelijk asielbeleid uit te werken, maar de lidstaten blijven verantwoordelijk voor de toepassing van asiel-, grens- en migratiebeleid op hun grondgebied. In de praktijk is daardoor ook binnen de EU een spanning ontstaan tussen de ongelijkmatig verdeelde verantwoordelijkheid van lidstaten voor de asielopvang en -procedure (onder Dublin) en het solidariteitsprincipe dat voor een billijke verdeling van de lasten zou moeten zorgen. De Europese Commissie onderkent dat die spanning aan de oorsprong ligt van de huidige ‘asielcrisis’ en wil daar met het zgn. *New Pact on Migration and Asylum* uit 2020 (EU Pact) aan verhelpen. Het EU Pact is grotendeels gemotiveerd door de principes van solidariteit en gedeelde verantwoordelijkheid:

*“The New Pact recognises that no Member State should shoulder a disproportionate responsibility and that all Member States should contribute to solidarity on a constant basis.”*

*“A comprehensive approach is therefore needed which acknowledges collective responsibilities, addresses the most fundamental concerns expressed in the negotiations since 2016 – in particular in relation to solidarity – and tackles the implementation gap.” (p. 2-3)*

Lidstaten als België kunnen dus de implementatie van het Pact enkel ondersteunen als ze bereid zijn zelf concrete verantwoordelijkheid op te nemen. Bij de concrete uitwerking van het Pact lijkt er echter een divergentie plaats te vinden tussen de lidstaten en het Europees Parlement, die zich weliswaar gezamenlijk geëngageerd hebben om tegen het eind van de huidige legislatuur in 2024 tot akkoorden te komen (Joint Roadmap, 2022), maar enkel overeenstemming lijken te hebben over het uiteindelijke doel van ‘beheersing aan de grenzen’ (*‘containment at the borders’*). Ze lijken geen consensus te kunnen bereiken over het evenwicht tussen verantwoordelijkheid en solidariteit (ECRE, 2023).

### 3. Analyse van het internationale beschermingsbeleid

De concrete voorstellen voor het beleid dat België als voortrekker binnen de EU zou kunnen opnemen zijn gebaseerd op een analyse van recent wetenschappelijk onderzoek en ethische en humanitaire overwegingen met betrekking tot verschillende aspecten van het traject van gedwongen migratie.

#### Structurele oorzaken van gedwongen migratie

Het oorspronkelijke Vluchtelingenverdrag van 1951 erkende slechts bepaalde vormen van gedwongen migratie vanuit Europa (Chimni, 1998; Krause, 2021). Het Vluchtelingenverdrag werd later geografisch en temporeel uitgebreid en in de EU kwamen er bijkomende beschermingsstatuten, zoals bvb. subsidiaire bescherming voor zgn. 'oorlogsvluchtelingen'. Naast individuele vervolging omwille van specifieke gronden (Vluchtelingenverdrag) en intentioneel veroorzaakte risico's op onmenselijke behandeling of veralgemeend geweld (subsidiaire bescherming in de EU), zijn er veel andere oorzaken van gedwongen migratie die niet juridisch erkend zijn als grond voor toegang, asiel en verblijfsrecht. Heel wat structurele oorzaken van gedwongen migratie openen nog steeds geen recht op asiel, zoals bijvoorbeeld schendingen van socio-economische rechten (cf. Aleinikoff, 1992; Betts, 2013). Vanuit dekoloniale en postkoloniale perspectieven wordt erop gewezen dat dergelijke belangrijke oorzaken, zoals economische achterstelling of klimaatsverandering, vaak zelf hun structurele oorzaak vinden in globale (neo-)koloniale wanverhoudingen en daardoor een specifieke verantwoordelijkheid leggen bij de staten uit het Globale Noorden (Achiame, 2019).

Die grondoorzaken van migratie kunnen structureel deels aangepakt worden door een versterkte internationale Noord-Zuid samenwerking, maar socio-economische ontwikkeling zorgt, minstens in eerste instantie, ook voor een toename van migratie – mogelijks in andere vorm zoals studie- of arbeidsmigratie (de zgn. '*migration*

*hump'*, de Haas, 2006). Zolang er structurele oorzaken voor gedwongen migratie zijn – en ze zullen allicht altijd voor een deel blijven bestaan –, zal een asielbeleid noodzakelijk blijven om gedwongen migranten op te vangen en te beschermen, zowel in de regio als in Europa en België.

Een beleid dat zich richt op het aanpakken van *'root causes'* en daarbij als doelstelling heeft migratie te doen afnemen, houdt het risico in zich dat ontwikkelingssamenwerking geïnstrumentaliseerd wordt voor migratiedoelstellingen van het Noorden ten koste van algemene ontwikkelingsdoelen zoals armoedebestrijding. Bovendien is migratie ook als een belangrijke vorm van ontwikkeling in het globale Zuiden (o.m. via zgn. *remittances*) en beleid dat dit tegen probeert te gaan wordt daardoor gewantrouwd. (11.11.11, 2017)

De conclusies van het eerste Global Refugee Forum in 2019 benadrukten het belang van zgn. 'alomvattende antwoorden' en schoven voor het volgende decennium de volgende focus naar voor:

*“het aanpakken van ‘root causes’ van grote vluchtelingensituaties door middel van preventie en vreedzame conflictoplossing, het bereiken van duurzame oplossingen [integratie, hervestiging of duurzame terugkeer], en een grotere coherentie in het werk van humanitaire, ontwikkelings- en vredesactoren”* (2019 GRF Summary).

## Legale toegangswegen

De regelgeving voorziet voor vluchtelingen en andere gedwongen migranten niet in de mogelijkheid om een visum te bekomen om op legale manier naar België of de EU te reizen – tenzij de verantwoordelijke Minister gebruik maakt van hun discretionaire bevoegdheid om visa af te leveren, bvb. in het kader van hervestigingsoperaties (Myria, 2019). Sinds de asielcrisis van 2015 behoort het tot de verklaarde prioriteiten van de EU om veilige en legale toegangswegen tot Europa te creëren. Behalve enkele nationale programma's die arbeidsmigratie

vergemakkelijken en de activering van de tijdelijke bescherming voor personen die Oekraïne ontvluchtten, zijn evenwel geen instrumenten uitgewerkt die een substantieel antwoord bieden aan de beschermingsnood van gedwongen migranten in het algemeen (Crisp, 2022). Door het EHRM en het Hof van Justitie is de beslissing over het afleveren van humanitaire visa aan mensen op zoek naar bescherming is aan de discretionaire bevoegdheid van staten overgelaten.<sup>4</sup>

Nochtans is aangetoond dat gesloten grenzen – fysiek, d.m.v. pushbacks, of juridisch, door ontoegankelijke visumvereisten en ontbreken van legale alternatieven –, niet voor de beoogde afname van migratie zorgen. Een verstrenging van grensbeleid leidt eerder tot zgn. substitutie-effecten, zoals minder vrijwillige terugkeer en het gebruik van gevaarlijkere illegale migratieroutes (de Haas e.a., 2018; Anderson, 2014).

### Opvang in de regio en transitlanden

Het internationaal beschermingsregime, zoals dat onder toezicht van UNHCR geïmplementeerd wordt, heeft als uiteindelijke doelstelling om voor vluchtelingen één van drie mogelijke duurzame oplossingen te bekomen: lokale integratie in het eerste land van asiel, vrijwillige terugkeer en re-integratie in het land van herkomst, of hervestiging in een derde asieland (UNHCR Statuut 1949). Met de Verklaring van New York voor Vluchtelingen en Migranten van 19 september 2016 en de goedkeuring van de GCR op 17 december 2018, nam de Algemene Vergadering van de VN een internationaal kader aan waarbinnen landen van herkomst, transit en bestemming met elkaar in overleg gaan, gezamenlijke oplossingen uitwerken en engagementen aangaan met het oog op een betere verdeling van lasten en verantwoordelijkheid rond vluchtelingenbescherming, op basis van solidariteit met vluchtelingen en de landen en gemeenschappen die hen opvangen (2019 GRF Summary).

---

<sup>4</sup> EHJ, 7 maart 2017, X & X/Belgische Staat; EHRM 5 mei 2020, beslissing, nr. 3599/18, M.N. e.a./België

De eerste landen waar gedwongen migranten opgevangen worden (eerste landen van asiel), zijn voor het overgrote deel lage en middeninkomenslanden (70%) ‘in de regio’ (72%), die daardoor een disproportioneel deel van de gedeelde verantwoordelijkheid op zich nemen, terwijl ze er disproportioneel minder middelen voor ter beschikking hebben (UNHCR, 2023). Hoewel die landen (zoals Libanon, Jordanië, Oeganda, Soedan, Ethiopië, Iran, Pakistan, Colombia) overbelast zijn en dus het meest nood hebben aan internationale solidariteit, zijn dat niet per se de landen waar EU-lidstaten het eerst naar kijken bij het afsluiten van partnerschappen en akkoorden (maar wel landen in de Balkan en Noord-Afrika, Rwanda). Voor 2023 schatte UNHCR het aantal personen dat hervestiging nodig had op twee miljoen (UNHCR, 2022).

Onderzoek toont wel aan dat substantiële hulp en bijstand aan vluchtelingen in een eerste land van asiel een impact heeft op de migratieflux naar Europa – het onderscheid o.b.v. nationaliteit bij verstrekken van hulp in Turkije (aan Syriërs, maar niet aan Afghanen), heeft een omgekeerd evenredig effect op de verdere migratie van vluchtelingen met de betreffende nationaliteit naar Europa: er komen meer Afghanen naar de EU (Almasri, 2023).

Een belangrijk aspect van het Europese externaliseringsbeleid bestaat uit bilaterale partnerschappen en deals met landen die op de migratieroutes naar de EU liggen: Turkije, Libië, Niger, Marokko, Servië of Tunesië. Met informele deals beoogt de EU vooral *ad hoc* en op korte termijn migranten buiten de grenzen te houden in ruil voor technische en financiële ondersteuning bij grens- en migratiemanagement, en beloftes van visumliberalisering (Guild, 2019). Die benadering leidt echter niet tot een verbetering van de bescherming van gedwongen migranten, onder meer omdat de partnerlanden vrezen hotspots te worden van migratie en, in geval van implementatie van een asielsysteem, veilige landen waarnaar asielzoekers die de EU alsnog bereiken, teruggestuurd zouden kunnen worden (ASILE, 2023). Nochtans is zgn. ‘*offshore processing*’ enkel een optie onder heel strikte procedurele en substantiële mensenrechtengaranties, waardoor het financieel en politiek onhaalbaar wordt (Moreno-Lax, 2020).



Ondertussen komen door het externaliseringsbeleid de externe grenzen van de EU *de facto* ook steeds verder van de fysiek-politieke grenzen te liggen (bvb. Niger). Dit leidt tot een verminderde toegang tot en kwaliteit van de bescherming (Cantor e.a., 2022) en een almaar moeilijker vast te stellen verantwoordelijkheid van staten voor de gevolgen van hun beleid op asiel- en mensenrechten buiten hun grondgebied (Wissing, 2019). Dit beleid zorgt bovendien niet voor minder migratie, maar voor een verschuiving naar minder zichtbare, maar dodelijker routes en meer mensensmokkel (de Haas, 2006; Anderson, 2014; 11.11.11, 2017; IOM, 2014; RMMS, 2014).

## EU-buitengrenzen

Aan de externe grenzen van de EU vindt de laatste jaren een opzienbarende toename plaats van grensgeweld en inbreuken op het recht op asiel en het non-refoulementbeginsel (de zgn. push-backs) en andere fundamentele rechten aan (Schorpion, 2021; 11.11.11 & Vluchtelingenwerk, 2021; Knaus, 2022). Door een gebrek aan legale migratieopties en een toename van akkoorden met buurlanden worden aan de externe (zowel als aan de interne) grenzen de meest fundamentele mensenrechten van kwetsbare personen erg frequent en op ingrijpende wijze geschonden, zowel door grenspolitie en andere instanties van EU-lidstaten en buurlanden als door smokkelaars (zie rapporten van PACE, IOM, FRA, UNHCR, HRW en DRC in Schorpion, 2021). Dit heeft evenwel geen aantoonbare impact op de intentie van deze personen om al dan niet verder te reizen naar (of binnen) de EU, waardoor de risico's, het geweld, de misbruiken en de kwetsbaarheid enkel meer toenemen (Derluyn e.a., 2023, m.b.t. niet-begeleide minderjarigen).

Ook op de Middellandse Zee geraakt een beleid genormaliseerd dat terughoudend is om de reddings- en ontschepingsverplichtingen ('*Safe and Rescue*' of SAR) onder het internationale zeerecht en het EU-recht na te leven en dat reddingsoperaties door NGO's criminaliseert (CEPS, 2023). Nochtans blijken reddingsmissies door NGO's geen pull factor voor irreguliere migratie over zee, waardoor het afschrikkingsbeleid zijn doel voorbij schiet en eerder bijdraagt tot de dodelijkheid

van de oversteek (Cusumano & Villa, 2019; Rodriguez Sanchez e.a., 2023). Tragische recente gebeurtenissen, zoals de uitermate dodelijke schipbreuk van 14 juni 2023 onder Grieks toezicht, illustreren dat de erg restrictieve invulling die lidstaten en Frontex aan hun SAR-verantwoordelijkheden geven net een oorzaak zijn voor het gevaarlijker worden van de externe (zee)grenzen.

De voorgenomen grondige hervorming van het EU asielsysteem (GEAS) lijkt ook hier voorlopig geen oplossing voor te bieden en riskeert de situatie aan de buitengrenzen te verergeren. Bij gebrek aan consensus tussen de lidstaten onderling en met het Europees Parlement over het na te streven evenwicht tussen solidariteit en verantwoordelijkheid in de elf verschillende voorstellen van de Europese Commissie (sinds 2016 en in het EU Pact van 2020) is het politieke proces momenteel verzand in een gedeelde voorkeur voor een model van ‘beheersing (*containment*) aan de grenzen’ (ECRE, 17 maart en 24 april 2023). De Raad bereikte hierover in juni 2023 een akkoord: er zouden versnelde grensprocedures moeten komen in ruil voor mogelijke (tijdelijke) afwijkingen (*‘derogations’*) van het EU recht in de lidstaten aan de externe grens voor personen afkomstig uit landen met een lage beschermingsgraad en in bepaalde gevallen van ‘migratiedruk’ (zoals bij ‘instrumentalisering’ van migratie door derde landen of ‘crisis’-situaties op zee). In dat geval komen fundamentele rechten en procedurele waarborgen in het gedrang en verlagen de beschermingsstandaarden (geen effectief beroepsmiddel, geen uitzondering voor kwetsbare personen, inclusief kinderen, risico op detentie en op toename pushbacks) (ECRE, augustus 2023). O.b.v. ervaringen met verlaagde standaarden aan de buitengrenzen reeds aantoonde in het verleden (zoals op de Griekse eilanden of in Hongarije), ziet het ernaar uit dat hierdoor personen met beschermingsnoden alsnog verder zullen reizen naar andere lidstaten (*‘onward movements’*, ook wel *‘secondary movements’* genoemd) waar de beschermingsstandaarden wel gerespecteerd worden. Lagere standaarden aan de grenzen riskeren verdere migratie naar andere lidstaten dan die van binnenkomst aan de externe grenzen dus eerder aan te moedigen dan te ontmoedigen.

Volgens het EHRM is een gesloten grenssysteem zonder individuele beoordeling van beschermingsnoden (asielaanvraag of minstens een non-refoulementscheck)

enkel toelaatbaar als er ook legale en veilige alternatieven zijn, zoals het afleveren van visa aan vluchtelingen in ambassades van lidstaten.<sup>5</sup>

## Verdeling van de verantwoordelijkheid voor vluchtelingenbescherming binnen de EU

Binnen de EU heeft het bestaande Dublin-systeem als primordiale doelstelling *onward movements* tegen te gaan door één verantwoordelijke staat, meestal die van eerste binnenkomst, verantwoordelijk te stellen voor de behandeling van een asielaanvraag (Preamble Dublin III-Vo). Die doelstelling wordt in de praktijk niet bereikt omdat de uitvoering ervan voor lidstaten vaak praktisch onhaalbaar blijkt of omdat lidstaten de mensenrechtelijke minimumstandaarden onvoldoende implementeren, waardoor een zgn. ‘Dublintransfer’ naar dergelijke verantwoordelijke lidstaat juridisch ontoelaatbaar wordt en asielzoekers het systeem als unfair beschouwen en weerstaan (Maiani, 2019; Tazzioli 2018). De onevenwichtige verdeling van verantwoordelijkheid die in het Dublin-systeem ingebakken zit, leidt tot onvrede bij de meeste EU-lidstaten, om verschillende redenen: lidstaten van aankomst aan de (vooral zuidelijke) buitengrenzen krijgen de meeste asielaanvragen te verwerken; noordelijke lidstaten vinden dat de Dublin-regeling en het GEAS ontoereikend geïmplementeerd worden door die verantwoordelijke staten (Maiani, 2019; Moreno-Lax e.a., 2021). Een alternatieve verdeling gebaseerd op meer concrete solidariteit stoot blijvend op weerstand van oostelijke lidstaten omdat ze niet bereid zijn asielzoekers op te vangen of op een andere manier bij te dragen.

De allocatie van verantwoordelijkheid voor de behandeling van asielaanvragen en de opvang tussen de lidstaten is de centrale kwestie bij de hervorming van het GEAS en stoot op verschillende moeilijkheden: de criteria voor verdeling, het type bijdragen (procedure en opvang of terugkeer, financieel, operationeel), de afdwingbaarheid, etc. Een eerste voorstel van de Europese Commissie uit 2016 stelde voor het criterium van eerste land van binnenkomst te schrappen, maar de

---

<sup>5</sup> EHRM 13 februari 2020, nr. 8675/15 & 8697/15, N.D. & N.T./Spanje

Raad lijkt zich in het huidige voorstel voor een Verordening betreffende asiel- en migratiemanagement (RAMM) te willen beperken tot weliswaar verplichte, maar flexibele solidariteit voor nauwelijks 30.000 asielzoekers en in situaties van ‘migratiedruk’. Een meer solidaire hervorming op EU-niveau lijkt dan ook, minstens voorlopig, van de baan. Lidstaten aan de buitengrenzen zullen nog altijd weinig gestimuleerd zijn om vrijwillig te voldoen aan de Europese minimumstandaarden voor opvang en procedure en allicht eerder hun pushbackbeleid intensiveren (ECRE, 28 april en 9 juni 2023). Hierdoor, en door het gebrek aan uitzicht op het genieten van vrij verkeer binnen de EU – waarvoor men nu pas in aanmerking komt eens men na vijf jaar verblijf het statuut van langdurig ingezetene bekommt -, lijken de huidige voorstellen ook geen oplossing te brengen voor ‘secundaire bewegingen’ (*onward movements*); de stimulans voor migranten om zich niet kenbaar te maken en verder te reizen wordt immers niet weggenomen. Solidariteitsmechanismen die enkel geactiveerd worden in geval van uitzonderlijke migratiedruk halen ook onvoldoende de substantiële oneerlijkheid van het systeem onderuit (ECRE, 2021).

Nochtans zijn nuttige lessen te trekken uit bestaande en eerdere mechanismen van *ad hoc* solidariteit die de EU organiseerde in momenten van crisis. Zo heeft het beperkte relocatiemechanisme dat in 2015 uitgewerkt werd en gebaseerd was op een ‘*hotspot*’-*approach* tot een blijvende verlaging van de beschermingsstandaarden aan de buitengrenzen geleid en pushbacks genormaliseerd. De verplicht opgelegde herverdelingsquota betroffen immers slechts een beperkt aantal asielzoekers, waren beperkt in de tijd en werden niet volledig uitgevoerd (Moreno-Lax e.a., 2021). Deze ervaring heeft aangetoond dat de beperkte reikwijdte van het solidariteitsmechanisme personen op zoek naar bescherming niet aanmoedigt om aan de externe grenzen in slechte omstandigheden op de verdere behandeling van hun verzoek te wachten.

De specifieke behandeling binnen de EU sinds 2022 van personen doe Oekraïne ontvluchten heeft eveneens voor nieuwe inzichten gezorgd. Daarbij is immers toepassing gemaakt van de Tijdelijke Beschermingsrichtlijn (TPD). De TPD heeft als doel een uniform tijdelijk statuut met minimumstandaarden te garanderen doorheen de hele Unie, de administratieve lasten die met een asielprocedure gepaard gaan te verlichten en inspanningen tussen de lidstaten bij de opvang van

gedwongen migranten evenwichtige te verdelen. De regeling heft de toepassing van het Dublin-systeem op door Oekraïners (die bovendien reeds van een visumvrijstelling genoten) de vrije keuze te laten van de lidstaat waar ze van het statuut wensen te genieten. Na de eenvoudige toekenning van het statuut is voorzien in een betere hereniging van families en aansluiting op de arbeidsmarkt, en zelfs de vrijheid om het statuut in een andere lidstaat te genieten (EPC, 2022; MEDAM, 2023; ECRE, *Solidarity*, 2023).

De activering van de TPD voor Oekraïense vluchtelingen toont aan dat de EU op spontane en solidaire wijze een groot aantal vluchtelingen kan opnemen door geen toepassing te maken van de ‘eerste land van asiel’-regel uit de Dublin-Verordening (die bepaalt dat landen aan de buitengrenzen in principe verantwoordelijk zijn) en de vrij keuze van asielzoekers te respecteren. Door het politieke karakter van de beslissing om de TPD te activeren in geval van een ‘*mass influx*’ is dit niet eerder gebeurd bij vergelijkbare situaties met andere groepen vluchtelingen (Trauner & Valodskaitė, 2022; EPC, 2022). Ondermeer daardoor kon de ‘massale toestroom’ uit 2015-2016 uitgroeien tot de ‘asielcrisis’ die de huidige politieke impasse binnen de EU verklaart.

Uit deze ervaringen kunnen lessen getrokken worden inzake de crisismaatregelen zelf – zoals de nood om de criteria voor activering van de TPD te objectiveren om politisering en raciale, etnische of religieuze *bias* tegen te gaan (cfr. Trauner & Valodskaitė, 2022) –, maar vooral ook inzake de nodige structurele solidariteit binnen de Unie. Commissievoorzitter Ursula Von der Leyen kondigde zelf in haar *State of the Union* van 2022 aan dat de EU’s actiebereidheid tegenover Oekraïense vluchtelingen de blueprint van de toekomstige aanpak moet zijn (MEDAM, 2023).

Een fair interstatelijk verdelingsmechanisme van verantwoordelijkheden, op regionale zowel als interregionale en globale schaal, in de bescherming van gedwongen migranten moet gebaseerd zijn op het principe van een ‘gemeenschappelijke maar gedifferentieerde verantwoordelijkheid en respectieve capaciteiten’ (*‘common but differentiated responsibility and respective capabilities’* (CBDRRC) in de Engelstalige literatuur). Dit principe gaat uit van het zorgvuldigheidsbeginsel dat in het internationale recht op staten rust en hen een

gemeenschappelijke verantwoordelijkheid oplegt om ernstige mensenrechtenschendingen te voorkomen, ook als die niet op het eigen grondgebied plaatsvinden. In enkele klimaatzaken, bijvoorbeeld, werden staten op basis van dit principe al concrete verplichtingen opgelegd. Naar analogie zouden soortgelijke zorgvuldigheidsverplichtingen ook (extraterritoriaal) kunnen gelden voor de bescherming van gedwongen migranten. (Wissing, 2019)

De specifieke bijdragen van staten worden dan bepaald op basis van hun respectieve capaciteiten om het resultaat te beïnvloeden, namelijk het voorkomen van schendingen van het recht op leven, gezins- en privéleven, genocide of gruweldaden (Wissing, 2019). Om dat respectieve vermogen van elke staat te berekenen zou een formule uitgewerkt kunnen worden gebaseerd op economische (BNP, werkloosheid) en demografische (bevolkingsdichtheid, asiel- en migratie-inspanningen) criteria. Op basis van dergelijke formule kan dan een quotum per land kan berekend worden in de verdeling van de verantwoordelijkheden voor de opvang en bescherming van vluchtelingen (zie bvb. Thym e.a., 2013; Vluchtelingenwerk Nederland, 2015; Wagner e.a., 2018). Sommige politieke initiatieven zijn geïnspireerd op dergelijke benadering, zoals de *Global Compact for Refugees* en het bindende tijdelijke relocatiemechanisme van de EU in 2015. Dit mechanisme kan op elke wenselijk niveau toegepast worden: globaal (hervestiging), regionaal (intra-EU relocatie) of zelf bilateraal en nationaal.

De oppositie van bepaalde lidstaten tegen solidaire oplossingen gaat zo ver dat ze ertoe bereid zijn het EU en internationale recht te schenden. Het sanctiemechanisme dat de EU daartegen kan inzetten (zoals de -procedure o.b.v. artikel 7 EU-Verdrag of fondsen van implementatie van EU-recht afhankelijk maken) is voorlopig onvoldoende ontwikkeld (zie bvb. Stutz & Trauner, 2021 i.v.m. Hongarije). De bewuste schending van internationaal recht is nooit verantwoord omwille van een politieke compromis; die ondergrens moet bewaakt en afgedwongen worden.

## Asiel op het grondgebied

Mensenrechten zijn universeel van toepassing en de naleving ervan valt in eerste instantie onder de verantwoordelijkheid van de soevereine territoriale staat. Het internationaal vluchtelingenrecht kent eveneens een onverkorte territoriale toepassing, zowel aan de grens als op het grondgebied van een staat. De vaststelling dat die verplichtingen ook op andere staten rusten, zelfs indien de gedwongen migrant er een specifieke band mee heeft, ontslaat de territoriale staat waar de migrant zich bevindt niet van haar verantwoordelijkheden.

Die verantwoordelijkheid bestaat er o.m. uit het recht op asiel te respecteren en minstens de sociale, economische en burgerlijke rechten te voorzien die in het Vluchtelingenverdrag gegarandeerd worden voor wie aan de vluchtelingendefinitie voldoet. Binnen de EU geldt voor lidstaten een soortgelijke verantwoordelijkheid voor personen die aan de definitie van de subsidiaire bescherming voldoen, zoals voorzien in de Kwalificatierichtlijn. Gedwongen migranten die niet aan die definities voldoen, maar die een risico lopen op foltering of een onmenselijke behandeling in geval van terugkeer kunnen zich minstens op het non-refoulementsbeginnsel beroepen. Alle migranten die omwille van redenen buiten hun wil niet terug(gestuurd) kunnen (worden), (o.m. ook staatlozen), moet kunnen zich ten opzichte van de staat waar ze zich bevinden en ongeacht hun statuut, onverminderd op hun mensenrechten beroepen.

Tijdens de procedure om te bepalen wie een vluchteling is (asielprocedure), kan elke aanvrager genieten van minimale procedurele garanties, in overeenstemming met de mensenrechtelijke standaarden en de EU-Procedurerichtlijn (o.m. juridische bijstand, effectief rechtsmiddel, gemotiveerde beslissing). Omdat deze procedure louter een declaratoir karakter heeft – de uiteindelijke beslissing creëert geen status, maar stelt enkel het bestaan ervan vast -, geldt het non-refoulementsbeginnsel van zodra iemand zich vluchteling verklaart (er is als het ware een vermoeden van vervolging in het land van herkomst). Minstens voor de duur van de procedure maakt de asielzoeker ook aanspraak op een menswaardige opvang in overeenstemming met de mensenrechtelijke standaarden en de EU-Opvangrichtlijn.

Ondanks de vooropgestelde harmonisering van procedures, definities en opvangvoorzieningen onder het GEAS, is er een opvallend verschil tussen de lidstaten in zowel de opvangkwaliteit, als de beschermingsgraad (het percentage van asielaanvragen dat een positieve beslissing krijgt). Het Europees systeem wordt

daardoor als ‘asielloterij’ bestempeld omdat de verschillen tussen lidstaten vaak erg groot zijn, zowel wat de algemene beschermingsgraad betreft, als per beschermingsstatuut en voor specifieke landen van herkomst– in 2019 werd in Bulgarije 4% van de Afghanen als vluchteling erkend en Italië 94% (ECRE, 2020; Hatton, 2021; Eurostat, CGVS, AIDA).

De harmonisering en implementatie van de minimumstandaarden uit het EU-recht voor asielprocedures en -opvang, die de toegang tot het recht op asiel moeten garanderen, is schiet tekort. Zolang de Europese Commissie en de individuele lidstaten die harmonisering niet afdoende afdwingen, zal dit een stimulans zijn voor verdere interne migratie van de lidstaten aan de buitengrenzen naar andere lidstaten met hogere standaarden (de zgn. secundaire migratie).

### Readmissie en terugkeer

Het huidige terugkeerbeleid werkt niet. Een gedwongen terugkeerbeleid is inefficiënt en duur, de resultaten ervan louter symbolisch. Het staat bovendien op gespannen voet met de mensenrechten, vooral als er detentie bij komt kijken (Caritas, Vluchtelingenwerk e.a., 2019). Een duurzame terugkeer vergt vertrouwen, dialoog en volgehouden begeleiding waarbij langetermijnoplossingen en vrije keuze centraal staan i.p.v. enkel één specifiek gewenste uitkomst, die van de terugkeer (Caritas, Vluchtelingenwerk e.a., 2019).

Bovendien slagen derde landen er in toenemende mate in de crisismodus van de EU inzake migratie uit te buiten voor eigen geopolitieke belangen, waardoor readmissie- en terugnameakkoorden vaak een slechte zaak zijn voor zowel de rechtsbescherming van migranten als de internationale samenwerking (Casserino e.a., 2023). Bovendien werken dergelijke akkoorden zelden efficiënt in de praktijk (Trauner, 2019), en betekent ‘terugkeer’ voor EU-lidstaten *de facto* dan ook vaak een transfer van asielzoekers (onder Dublin) of statushouders tussen EU-lidstaten (Wissing, 2017; Knaus, 2022).

Migratieakkoorden met derde landen bevatten vaak ook vaak een vorm van conditionaliteit waarbij financiële hulp of beloftes van visavrijstelling gegeven



worden in ruil voor kwantitatieve migratiedoelstellingen (meer terugname, striktere grensbewaking, enz.). Die vorm van conditionaliteit gaat onvoldoende uit van een internationaal beschermingsbeleid dat gedwongen migratie beter, veiliger en solidair wil organiseren, en waarvoor het van centraal belang is in regio's van herkomst en langsheen migratietrajecten de toegankelijkheid en kwaliteit van de bescherming van gedwongen migranten substantieel te verbeteren (Garcia Andrade & Martin, 2015). Bi- of multilaterale akkoorden met landen in het Globale Zuiden die de terugname van onderdanen en van derdelanders regelen, vereisen een volwassen relatie vanuit een positie van gelijkwaardigheid om tot faire overeenkomsten te komen waarbij de belangen en gevoeligheden van de verschillende partners gerespecteerd worden (Garcia Andrade & Martin, 2015).

## 4. Concrete krachtlijnen voor een solidair beleid: “bescherming voor bescherming”

Dit rapport wil een aantal beleidsvoorstellen lanceren die een gemeenschappelijk lange termijn doel delen, namelijk de kwaliteit van en toegang tot internationale bescherming globaal verbeteren en tegelijk de druk aan de buitengrenzen van de EU verminderen, o.m. door de verantwoordelijkheid beter te verdelen tussen staten. Onder het motto “bescherming-voor-bescherming” is solidariteit tussen staten en met gedwongen migranten bij alle beleidsvoorstellen de achterliggende drijfveer.

De ambitieuze maar haalbare voorstellen volgen een logische opbouw die parallel loopt met feitelijke migratietrajecten en noden van personen op zoek naar bescherming, zowel naar en in Europa als elders: vanuit de grondoorzaken van gedwongen migratie focussen op een versterkte opvang in regio's van herkomst en een ernstig hervestigingsengagement, vervolgens de bescherming langs migratieroutes verbeteren en aan de EU-buitengrenzen onverkort het internationaal recht toepassen, en tot slot het asielrecht op het grondgebied garanderen, de intra-EU solidariteit uitbreiden en terugkeer enkel als een aspect van een integrale en duurzame benadering beschouwen. Hoewel eenzelfde logica de verschillende voorstellen inspireert, is dit geen holistisch *take it or leave it*-voorstel, maar een evenwichtig pleidooi voor een maximale implementatie van mensenrechtelijke en andere verplichtingen onder het internationale recht.

De transversale politieke strategie achter de voorstellen is erop gericht om, vanuit de bestaande internationale context en België's traditionele positie daarin, internationale samenwerking omtrent vluchtelingenbescherming maximaal te bevorderen. De EU moet daarin opnieuw een voortrekkers- en voorbeeldrol opnemen in overeenstemming met haar morele zelfbeeld. Bij gebreke aan Europese consensus, moet België ernaar streven *good practices* te ontwikkelen samen met een voorhoede van bereidwillige staten en actief zoeken naar internationale partners. Het nationale beleid moet prioritair de effectieve toegang tot en de kwaliteit van de bescherming voor gedwongen migranten verbeteren,

zowel structureel door de bestaande mechanismen te versterken als proactief door nieuwe mechanismen te exploreren.

### Versterken asielsystemen in asiellanden in regio's van herkomst

Deals van de EU (of België) met eerste landen van asiel en andere landen die gedwongen migranten ontvangen moeten als doorslaggevend criterium de versterking van internationale bescherming hanteren. Dit kan een soort voorwaardelijkheid inhouden voor zover die bestaat uit 'bescherming in ruil voor bescherming': in ruil voor de versterking van een effectief werkend asielsysteem in het partnerland nemen de EU en haar lidstaten substantiële en afdwingbare engagementen op het vlak van hervestiging of andere legale en veilige toegangswegen voor gedwongen migranten in het partnerland.

De voorkeur qua partnerlanden mag daarbij niet enkel bepaald worden op basis van hun strategische ligging op migratieroutes naar Europa, maar in de eerste plaats op basis van de meest dringende beschermingsnoden van gedwongen migranten die reeds op in die landen opgevangen worden, vaak in overbevolkte kampen (zoals bvb. in Libanon, Oeganda, Pakistan). Daarbij dienen ook de specifieke bezorgdheden en noden van die landen mee in overweging genomen te worden, zoals de grote aantallen gedwongen migranten en de grote socio-economische impact op lokale gemeenschappen.

De eenzijdige conditionaliteit waarmee de EU op korte termijneffecten inzake migratiecontrole mikt in haar (vaak informele) deals met partnerlanden moet ingeruild worden voor principiële steun voor de bestaande uitdagingen op lange termijn in formele akkoorden waarbij ook de belangen van die derde landen ernstig genomen worden (cf. ASILE, 2023). Beleid en middelen die voor internationale (ontwikkelings)samenwerking bedoeld zijn, mogen niet geïnstrumentaliseerd of voorwaardelijk gemaakt worden voor migratiedoelstellingen, maar vereisen een gezamenlijke engagement met sterkmaking dat een concrete situatie duurzaam verbeterd wordt. Als parameter daarvoor moet een substantiële verbetering beoogd worden van de bescherming van zowel de collectieve rechten van de

onthaalgemeenschappen als van individuele politieke en socio-economische rechten, waaronder ook asielbescherming.

De prioriteit moet dus gelegd worden bij de verbetering van de juridische en effectieve bescherming van migranten. Dergelijke verbetering van een asielsysteem vereist een realistische financiering, de uitbouw van expertise en kwaliteitscontrole. Daarbij moet aandacht besteed worden aan het versterken van het sociale en economische weefsel in de kampen en de gastgemeenschap in de regio, o.m. door ambitieuze humanitaire doelen te stellen inzake het verbeteren van onderwijs, gezondheidszorg en financiële ondersteuning (cf. Knaus, 2022). Ook de integratie van gedwongen migranten op de arbeidsmarkt is hierbij belangrijk.

Uiteindelijk wordt hierdoor bovendien secundaire migratie beter afgeremd dan door striktere grensbescherming die geen effectieve impact heeft op migratiestromen, maar ze enkel dodelijker maakt.

Het Global Refugee Forum (dat voor de tweede keer georganiseerd wordt van 13 tot 15 december 2023) is het ideale platform om met eerste landen van asiel concrete afspraken te maken op basis van het ‘bescherming voor bescherming’-principe, en daarvoor onmiddellijk substantiële engagements aan te gaan inzake het delen van verantwoordelijkheid.

## Hervestiging

Hervestiging is het mechanisme bij uitstek om veilige toegang tot internationale bescherming te bieden aan gedwongen migranten en tegelijkertijd internationale solidariteit met landen uit ‘de regio’ te concretiseren. Deze unieke voordelen van hervestiging moeten motiveren tot ambitieuze hervestigingsdoelstellingen.

De substantiële engagements tot hervestiging moeten zich in eerste instantie richten tot landen die reeds grote aantallen gedwongen migranten huisvesten in bestaande vluchtelingenkampen en vaak ondermaatse omstandigheden en zich niet beperken tot louter kwetsbare profielen.

Het initiatief van de Europese Commissie om een gemeenschappelijk kader vast te stellen voor hervestiging (cf. EU Pact) dient die humanitaire doelstellingen voorop te stellen i.p.v. migratiemanagement, zoals ook gevraagd werd door het Europees Parlement (cf. Desmet e.a., 2020). Een realistisch engagement om jaarlijks het aantal vluchtelingen dat 0,05% van de bevolking vertegenwoordigt te hervestigen zou voor België neerkomen op 5500 personen per jaar; op 120.000 voor de bereidwillige landen van de EU, en 250.000 in een gezamenlijke inspanning met de Verenigde Staten en Canada (cf. Knaus, 2022). Asiel- en opvanginstantie moeten lokale overheden betrekken en ondersteunen bij het aanbieden en invullen van hervestigingsquota.

Prioritair moeten de door UNHCR geïdentificeerde hervestigingsnoden geadresseerd worden. UNHCR schuift daarvoor als prioriteiten naar voor: de vijf landen die samen al 5,5 miljoen Syriërs opvangen (Turkije, Libanon, Jordanië, Egypte en Irak), de 15 gastlanden (en Rwanda) aan de gevaarlijke route langs en naar de Middellandse Zee en de aanslepende situatie van Afghaanse, Venezolaanse en Rohingya vluchtelingen (UNHCR, 2022).

België kan een eigen hervestigingsbeleid gericht uitbreiden door humanitaire visa af te leveren op haar ambassades voor personen die, na een *prima facie* controle, naar België kunnen reizen om er een asielaanvraag in te dienen. Het zou die optie gericht kunnen uitbouwen door proefprojecten in bepaalde van de UNHCR prioriteitsgebieden, als opstap naar een eengemaakt Europees humanitair visum. Bijkomend kan ook een gericht beleid uitgebouwd worden van tijdelijke meervoudige (circulaire) arbeids- en studievisa voor gedwongen migranten, waardoor ze hun kennis en vaardigheden en inkomen kunnen aanvullen. Daardoor kunnen ze zelfstandiger hun gezinnen onderhouden, economisch actief worden in de gastgemeenschap en zullen ze zich uiteindelijk minder genoodzaakt zien verder te reizen op zoek naar kwalitatieve bescherming.

## Beschermingsgevoelige grenzen

In toepassing van het internationale vluchtelingenrecht en de mensenrechten, moet het recht op asiel onverkort gegarandeerd worden zowel op het grondgebied als aan de grenzen. Daartoe moet de toegang tot een volwaardige asielprocedure met alle procedurele minimumstandaarden (hoorrecht, effectief beroepsmiddel, rechtsbijstand, gemotiveerde beslissingen, etc.) en in menswaardige opvang omstandigheden overal en steeds verzekerd worden voor elkeen die een vraag om bescherming uit. Asiel aanvragen of over een bepaalde nationaliteit beschikken kunnen nooit een voldoende reden zijn voor detentie of verminderde procedurele garanties in of aan de grenzen van een EU-lidstaat kunnen.

Voor een betere implementatie van het EU acquis en naleving van de mensenrechten, dient aan de buitengrenzen een eengemaakte EU-registratieprocedure uitgewerkt en geïmplementeerd te worden door het Europees Asielagentschap (EUAA), onder rechtstreekse toezicht van het Grondrechtenagentschap (FRA). Bij aanmelding bij de EUAA in de grensstaat krijgt de verzoeker om internationale bescherming dan automatisch het statuut van 'EU-asielzoeker' en worden de procedurele garanties van het GEAS rechtstreeks en onverkort van toepassing. In die eengemaakte registratieprocedure bepaalt het EUAA zo snel mogelijk welke lidstaat verantwoordelijk is voor de behandeling ten gronde van de asielaanvraag.

De EU moet de naleving van alle substantiële en procedurele minimumstandaarden door de lidstaten strikt opvolgen. Om dit afdoende te kunnen controleren, moet het voorgestelde toezichtmechanisme aan de buitengrenzen onbeperkt geografische en procedurele toepassing hebben, onafhankelijk zijn, in duidelijke procedurele garanties voorzien en bij inbreuken sancties kunnen bepalen (cf. Schorpion, 2021; EP 2023 Om een optimale harmonisering van het CEAS en respect voor de mensenrechten te bevorderen dient dit toezicht toevertrouwd te worden aan het FRA).

De verplichtingen die het internationaal zeerecht staten oplegt wat betreft *Search-and-Rescue*-operaties (SAR) moeten expliciet erkend worden en onverkort

opgenomen in een permanent coördinatiemechanisme onder toezicht van de EU en met deelname van alle lidstaten en gespecialiseerde NGO's. De effectieve uitvoering van de SAR-verplichtingen, die onder het internationale zeerecht principieel bij staten liggen, door private actoren zoals NGO's of commerciële scheepvaart moet actief ondersteund en expliciet gedecriminaliseerd worden. Er moet een bindende mechanisme met afdwingbare criteria opgezet worden voor het toewijzen van de verantwoordelijke haven voor de ontscheeping van onderschepte migranten op zee. De ontschepte asielzoekers worden vervolgens volgens de algemene verdeelsleutel gerelokaliseerd naar de verantwoordelijk lidstaten (cf. ECRE, 2 juni 2023).

### Objectieve herverdelingsquota

Om te bepalen welke lidstaat verantwoordelijk is voor de opvang en asielprocedure wordt het eerste land van binnenkomst-criterium uit de Dublin-Verordening opgeheven ten voordele van een verdeelsleutel o.b.v. objectieve criteria. Eerdere voorstellen om een quotasysteem in te voeren, stellen berekeningen van het aandeel in opvang en procedure van asielzoekers per lidstaat voor o.b.v. de bevolking (1/3) en het nominaal bruto nationaal product (2/3) (cf. Thym, 2013), al dan niet gecorrigeerd naargelang de historisch ongelijke verdeling van asielaanvragen tussen lidstaten (zgn. 'Gini'-coëfficiënt, cf. Wagner e.a., 2018). De berekening kan verder verfijnd worden door rekening te houden met factoren zoals de succesvolle implementatie van asielgerelateerd langetermijnbeleid (het aantal toegewezen humanitaire, asiel- of arbeidsvisa, of gerealiseerde hervestigingsplaatsen, de structurele inzet op het verbeteren van *root causes* zoals conflictbeheersing of klimaatmitigatie, enz.).

Op basis van de quota kan ook rekening gehouden worden met de vrije keuze van asielzoekers, die de bewezen inefficiëntie van een systeem dat gebaseerd is op een verplichte toewijzing deels kan opvangen. Lidstaten die bovenop hun quota de asielprocedure en/of opvang op zich nemen van asielzoekers die zich spontaan bij hen aanbieden, worden hiervoor financieel gecompenseerd. De hoogte van het

bedrag kan vastgesteld worden op basis van een objectieve berekening van de gemeenschappelijk kost voor opvang en asielprocedures in de EU (cf. Maiani, 2019).

Een dergelijk verdelingsmechanisme kan ook geleidelijk aan uitgebouwd worden op een meer globale schaal, en progressief ingevoerd worden bij een gecoördineerde respons op de mondiale hervestigingsnoden, bvb. binnen de context van de GCR.

### Uniforme procedures en standaarden in de EU

Om de eengemaakte EU-ruimte van vrij verkeer te vrijwaren, is een verdere harmonisering van de beschermingsstandaarden onontbeerlijk.

Aangezien implementatie en harmonisering moeilijk afgedwongen blijken te kunnen worden door de Europese Commissie en andere lidstaten, moet grondig onderzocht worden of stapsgewijs naar een nieuwe eengemaakte asiel- en/of beroepsprocedure toegewerkt kan worden, die verder gaat dan de huidige standaarden in de Kwalificatie- en Procedurerichtlijn, aangevuld met vrijblijvende richtlijnen van het EUAA. Er zou in eerste instantie bvb. een eengemaakte beroepsprocedures bij de EUAA ingericht kunnen worden, die de ontoereikende implementatie van de standaarden door de lidstaten kan corrigeren.

Daarbij mag geen afbreuk gedaan worden van procedurele minimumstandaarden (juridische bijstand, effectief beroepsmiddel, etc.). Daarnaast kunnen asielaanvragen niet onontvankelijk verklaard worden om redenen die geen verband houden met de grond van de uitgedrukte beschermingsnood, als er geen individuele garanties bekomen zijn dat de betrokkene elders een beschermingsstatuut kan genieten dat beantwoordt aan de standaarden van het internationale recht en ook effectief toegankelijk is.



## Eengemaakt beschermingsstatuut en vrij verkeer

In een poging tot politieke deblokkering op EU-niveau, moet het perspectief op solidariteit inzake asielbeleid ook verbreed worden voorbij de loutere relocatie van asielzoekers. Weigerachtige lidstaten die momenteel geen voordeel zien in opgelegde solidariteit kunnen misschien overtuigd worden door een nieuwe vorm van solidariteit aan te bieden in de vorm van een uniform EU-beschermingsstatuut. Het principe veronderstelt de onderlinge erkenning van positieve asielbeslissingen tussen de EU-lidstaten, dat een wettelijke basis heeft in art. 78(2) van het VWEU en: eenmaal als vluchteling erkend in België, word je ook als vluchteling erkend in andere lidstaten.

Statushouders zouden dan onmiddellijk en automatisch toegang krijgen tot de vrijheden waar EU-burgers van genieten (cfr. MEDAM). Door vervolgens hun recht op vrij verkeer van werknemers uit te oefenen, wordt hun '*onward movement*' in zekere zin geregulariseerd. Tegelijkertijd kan het een ontmoedigd effect hebben op de secundaire migratie van asielzoekers, aangezien het perspectief op de wettelijke toegang tot vrij verkeer aantrekkelijker is dan een eventuele verlenging van hun asielprocedure met een over- of terugnameprocedure (zoals de huidige Dublinprocedure) – en in dat geval zal ook de opvang ontlast worden van asielzoekers die een over- of terugnameprocedure naar een andere lidstaat afwachten.

Hierdoor kan de solidariteit die de verantwoordelijke asielstaat opbrengt voor de opvang en de asielprocedure gecompenseerd worden door tewerkstelling in een andere lidstaat. (Een incentive voor de verantwoordelijke asielstaat om ernstig te investeren in de opleiding en training van personen met een statuut zou daarbij kunnen bestaan uit een deel van de fiscale of sociale bijdragen uit de eerst jaren van tewerkstelling in de andere lidstaat te laten terugvloeien naar de verantwoordelijke asielstaat, die evenwel voor de sociale bescherming verantwoordelijk blijft.)

Bij het zoeken naar eerlijke en solidaire verdeling van verantwoordelijkheden en lasten, mag de EU zich niet laten chanteren door lidstaten die bewust en

intentioneel het internationale vluchtelingenrecht en mensenrechten naast zich neerleggen. In een concrete toepassing van de verplichting tot samenwerking en solidariteit onder het internationaal recht en als bindend beginsel van primair EU recht, dient de systematisch opname van het toegewezen relocatieaandeel afgedwongen worden, desnoods juridisch of d.m.v. sancties.

### Complementair humanitair beschermingsstatuut

Personen die een beschermingsnood hebben die vandaag niet juridisch erkend wordt door een bestaand statuut (vluchtelingenstatus, subsidiaire bescherming of tijdelijke bescherming), moeten automatisch in aanmerking komen voor een complementaire beschermingsstatus o.b.v. de menselijk waardigheid, aangezien elke terugkeer een schending van de menswaardigheid en dus het non-refoulementsbeginnsel uitmaakt (cf. artikel 3 EVRM). Gedwongen migranten omwille van klimaatsverandering of een mensenwaardige socio-economische situatie in het land van herkomst zouden voor dit statuut in aanmerking komen. Het statuut moet minstens toegang bieden tot de rechten die ook subsidiair beschermden genieten.

Voor wie de terugkeer onmogelijk is, moet er minstens toegang voorzien worden tot opleidings- en tewerkstellingstrajecten – eventueel met bijzondere aandacht voor knelpuntberoepen. Hieraan kunnen voorwaarden verbonden worden die individueel contractueel vastgelegd worden, bvb. inzake terugkeer in geval een eind komt aan de tijdelijke onmogelijkheid. Het correct naleven van dergelijke voorwaarden moet de betrokkene automatisch in aanmerking laten komen voor periodiek weerkerende tijdelijke arbeidsmigratie (circulaire migratie) of definitieve regularisatie.

## Duurzame terugkeer en evenwichtige readmissie-akkoorden

Bij elk concreet beleidsinitiatief om terugkeer te faciliteren moet absolute prioriteit gegeven worden aan duurzame lange termijnoplossingen. Dat houdt o.m. in dat er steeds een concrete diplomatieke resultaatsverbintenis aan gekoppeld moet worden, al dan niet gezamenlijk met andere lidstaten. Dergelijke verbintenis houdt principiële engagementen in tot structurele verbeteringen van situaties waardoor personen zich gedwongen voelen landen van herkomst te verlaten op zoek naar bescherming – zgn. ‘*root causes*’ zoals conflict, klimaat, socio-economische noden, vervolging. Enkel daardoor kan gedwongen migratie (in zijn vele verschijningsvormen) op lange termijn afnemen en de context gecreëerd worden waarin duurzame vrijwillige terugkeer gerealiseerd kan worden.

Terugnameakkoorden moeten transparant zijn en vereisen publicatie en parlementaire controle (cf. Caritas International, Vluchtelingenwerk Vlaanderen, 11.11.11, 2019). Ze bevatten ook geen strafclausules voor de partnerlanden, maar zijn gebaseerd op een evenwichtig partnerschap met wederzijdse voordelen die de belangen van alle partners honoreren, zoals visumliberalisering voor de landen van herkomst, in ruil voor terugname.

De GCM biedt eveneens het perfecte forum om in samenspraak met landen van herkomst, eerste landen van asiel en het globale Zuiden in het algemeen te betrachten beschermingsstandaarden en procedures globaal gelijk te schakelen, ook inzake terugkeer.

## Bibliografie

11.11.11, 'Niger: Border Patrol of the New European Migration Policy', report, 2017, <https://11.be/verhalen/europees-migratiebeleid-sahel-werkt-niet>

11.11.11 & Vluchtelingenwerk, 'Pushed Back: Hoe Pushbacks Europees Beleid werden en wat er moet gebeuren om dat te veranderen', paper, 2021, <https://11.be/verhalen/111111-en-vluchtelingenwerk-vlaanderen-trekken-aan-de-alarmbel-over-stijgend-aantal>

Achiume, E.T., 'Migration as Decolonisation', *Stanford Law Review*, 71, 2019, 1509-1574.

Aleinikoff, T.A., 'State-Centered Refugee Law: from Resettlement to Containment', *Michigan Journal of International Law*, 14(1), 1992, 120–138.

Almasri, S., 'Why is Syria a War but Not Afghanistan? Nationality-based Aid and Protection in Turkey's Syria Refugee Response', *Refugee Survey Quarterly*, 42(1), 2023, 29–54.

Andersson, R., *Illegality, Inc. Clandestine Migration and the Business of Bordering Europe*, Oakland, University of California Press, 2014

Betts, A., *Survival Migration. Failed Governance and the Crisis of Displacement*, Ithaca, Cornell University Press, 2013.

Ayouba Tinni, B., O. Djurovic, R. Djurovic, e.a., 'Asylum for Containment EU arrangements with Niger, Serbia, Tunisia and Turkey', research report, ASILE project, 2023, [www.asileproject.eu/asylum-for-containment](http://www.asileproject.eu/asylum-for-containment)

Cantor, D., N.F. Tan, M. Gkliati, e.a., 'Externalisation, Access to Territorial Asylum, and International Law', *International Journal of Refugee Law*, 34(1), 2022, 120–156.

Caritas International België, 'Ons Gemeenschappelijk Huis. Migratie en Ontwikkeling in België', rapport, 2019. <https://www.caritasinternational.be/wp-content/uploads/2019/05/Rapport-Ons-Gemeenschappelijk-Huis.pdf?x40438>

Caritas International België, Vluchtelingenwerk Vlaanderen, 11.11.11, e.a., 'Voorbij Terugkeer', *Op zoek naar een menswaardig en duurzaam beleid voor personen in precair of onwettig verblijf*, verslag conferentie, 9 december 2019, <https://vluchtelingenwerk.be/node/113>

Sergio Carrera, S., D. Colombi, R. Cortinovis, 'Policing Search and Rescue NGOs in the Mediterranean', in-depth analysis, Centre for European Policy Studies (CEPS), 2023, <https://www.ceps.eu/ceps-publications/policing-search-and-rescue-ngos-in-the-mediterranean/>

Cassarino, J.P, L. Gabrielli, D. Perrin, 'Cooperation on Readmission in the Euro-Mediterranean Area and Beyond: Lessons Learned and Unlearned', policy study, European Institute of the Mediterranean (IEMed), mei 2023, <https://www.euromesco.net/publication/cooperation-on-readmission-in-the-euro-mediterranean-area-and-beyond-lessons-learned-and-unlearned/>

Chimni, B.S., 'The Geopolitics of Refugee Studies: A View from The South', *Journal of Refugee Studies* , 11(4), 1998, 350-374.

Commissariaat-Generaal voor de Vluchtelingen en de Staatlozen (CGVS), *Cijfers*: <https://www.cgvs.be/nl/cijfers>

Cusumano, E., M. Villa, 'Sea Rescue NGOs: a Pull Factor of Irregular Migration?', policy brief, Migration Policy Centre (MPC), 2019, <https://cadmus.eui.eu/handle/1814/65024>

Crisp, J. 'Unpicking the notion of 'safe and legal' routes', *Mixed Migration Review 2022*, Mixed Migration Centre, 2022, 190-197.

de Haas, H., 'Turning the tide? Why 'development instead of migration' policies are bound to fail', working paper, International Migration Institute (IMI), 2006, <https://www.migrationinstitute.org/publications/wp-02-06>

de Haas, Hein et al, 'International Migration. Trends, determinants and policy effects', working paper, International Migration Institute (IMI), 2018, <https://www.migrationinstitute.org/publications/international-migration-trends-determinants-and-policy-effects>

De Somer, M., A-H. Neidhardt, 'EU responses to Ukrainian arrivals – not (yet) a blueprint', discussion paper, European Policy Centre (EPC), 14 October 2022, <https://www.epc.eu/en/Publications/EU-responses-to-Ukrainian-arrivals-not-yet-a-blueprint~4b5eec>

Derluyn, I., G. Orsini, S. Adeyinka, e.a., 'Impact of Flight Experiences on the Mental Health of Unaccompanied Minors on the Move', report, ChildMove Project, 2022, <https://childmove.com/>

Desmet, E., T. Dictus, B. Schorpion, R. Wissing, 'Het "Australisch model" in Europa? Advies inzake het voorstel van resolutie van 30 september 2020 over de invoering van een humaan Europees migratiemodel dat mensensmokkel en illegale migratie effectief bestrijdt', Onderzoeksgroep Migratierecht, 2020, <https://biblio.ugent.be/publication/8683794>

Dowd, R., J. McAdam, 'International Cooperation And Responsibility-sharing To Protect Refugees: What, Why And How?', *International and Comparative Law Quarterly*, 66, 2017, 863-892.

European Council on Refugees and Exiles (ECRE), Asylum Information Database (AIDA), *Country Reports*: <https://asylumineurope.org/reports/>

ECRE, 'Comments on the Commission Proposal for a Regulation on Asylum and Migration Management', comment paper, februari 2021, <https://ecre.org/wp-content/uploads/2021/03/ECRE-Comments-RAMM.pdf>

ECRE, *Reforming EU Asylum Law: The Final Stage. ECRE'S Analysis of the Most Important Unresolved Issues in Legislative Reform of the Common European Asylum System (Ceas) and Recommendations to the Co-Legislators*, policy paper, augustus 2023, <https://ecre.org/wp-content/uploads/2023/08/Policy-Paper-Reforming-EU-Asylum-Law-the-Final-Stage-August-2023.pdf>

ECRE, 'Solidarity: the Eternal Problem. Recent Developments on Solidarity in EU Asylum Policies: Analysis And Recommendations', policy paper 9, januari 2023, <https://ecre.org/wp-content/uploads/2023/01/Policy-Papers-09.pdf>

ECRE, 'Asylum statistics in Europe: Factsheet', 23 september 2020, <https://ecre.org/asylum-statistics-in-europe-factsheet/>

ECRE, 'Editorial: European Pact on Migration and Asylum – Latest Developments', 17 maart 2023, <https://ecre.org/editorial-european-pact-on-migration-and-asylum-latest-developments/>

ECRE, 'Editorial: EU Asylum Reform: Parliament Agrees its Positions; Council Enters Wild Terrains', 28 april 2023, <https://ecre.org/editorial-eu-asylum-reform-parliament-agrees-its-positions-council-enters-wild-terrain/>

ECRE, 'Editorial: SAR Draft Roadmap – State Responsibility Absent', 2 juni 2023, <https://ecre.org/editorial-sar-draft-roadmap-state-responsibility-absent/>

ECRE, 'Editorial: Migration Pact Agreement Point by Point', 9 juni 2023, <https://ecre.org/editorial-migration-pact-agreement-point-by-point/>

European Migration Network (EMN), *Asylum and Migration Glossary*, mei 2018, [www.ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/networks/european\\_migration\\_network/glossary\\_search/forced-migrant\\_en](http://www.ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/networks/european_migration_network/glossary_search/forced-migrant_en)

European Union Agency for Asylum (EUAA), 'Asylum Report 2022. Annual Report on the Situation of Asylum in the European Union', 2023, <https://euaa.europa.eu/asylum-report-2022>

Europees Parlement, 'Migration and Asylum: Roadmap on way forward agreed between European Parliament and rotating Presidencies', persbericht, 7 september 2022: <https://www.europarl.europa.eu/news/nl/press-room/20220905IPR39714/migration-and-asylum-roadmap-on-way-forward-agreed>

Europees Parlement, 'Asylum and migration: Parliament confirms key reform mandates', persbericht, 20 april 2023, <https://www.europarl.europa.eu/news/en/press-room/20230419IPR80906/asylum-and-migration-parliament-confirms-key-reform-mandates>

Eurostat, *Asylum decisions at first instance by type of decision – % of total decisions at first instance*:

[https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/migr\\_asydec1pc/default/table?lang=en](https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/migr_asydec1pc/default/table?lang=en)

García Andrade P., I. Martin, 'EU Cooperation with Third Countries in the Field Of Migration', study requested by the LIBE committee, Policy Department for Citizens' Rights and Constitutional Affairs, European Parliament, 2015, <https://cadmus.eui.eu/handle/1814/37418>

Guild, E., 'The Global Approach and Partnership Framework', in P. de Bruycker, M. de Somers, J.L. de Brouwer (eds.), *From Tampere 20 to Tampere 2.0. Towards a new European consensus on migration*, European Policy Centre (EPC), Friedrich Naumann Foundation & EMN Finland, 2019, 49-60, [www.epc.eu/en/Publications/From-Tampere-20-to-Tampere-20-Towards-a-new-European-consensus-on-mi~2d99d4](http://www.epc.eu/en/Publications/From-Tampere-20-to-Tampere-20-Towards-a-new-European-consensus-on-mi~2d99d4)

Hatton, T., 'Asylum Recognition Rates in Europe: Persecution, Policies and Performance', discussion paper, Centre for Economic Policy Research (CEPR), november 2021: <https://cepr.org/publications/dp16709>

International Organisation for Migration (IOM), *Missing Migrants project*, 2023: <https://missingmigrants.iom.int/>

IOM, 'Fatal Journeys Tracking Lives Lost during Migration', report, 2014, <https://publications.iom.int/books/fatal-journeys-tracking-lives-lost-during-migration>

Knaus, G., 'Action Plan for Migration and Foreign Policy. How Germany Can Limit Irregular Migration and Help Refugees', in German Council on Foreign Relations (DGAP), *Smart Sovereignty. 10 Action Plans for Germany's New Federal Government*, januari 2022, 83-90.

Krause, U., 'Colonial roots of the 1951 Refugee Convention and its effects on the global refugee regime', *Journal of International Relations and Development* 24, 2021, 599–626.

Maiani, F., 'Responsibility allocation and solidarity', in P. de Bruycker, M. de Somers, J.L. de Brouwer (eds.), *From Tampere 20 to Tampere 2.0. Towards a new European consensus on migration*, European Policy Centre (EPC), Friedrich Naumann Foundation & EMN Finland, 2019, 103-118, [www.epc.eu/en/Publications/From-Tampere-20-to-Tampere-20-Towards-a-new-European-consensus-on-mi~2d99d4](http://www.epc.eu/en/Publications/From-Tampere-20-to-Tampere-20-Towards-a-new-European-consensus-on-mi~2d99d4)

Moreno-Lax, V., *Accessing Asylum in Europe. Extraterritorial Border Controls and Refugee Rights under EU Law*, Oxford, Oxford University Press, 2017.

Moreno-Lax, V., 'EU External Migration Policy and the Protection of Human Rights', in-depth analysis requested by the DROI subcommittee, Directorate General for External Policies of the Union, European Parliament, september 2020, [https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/EXPO\\_IDA\(2020\)603512](https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/EXPO_IDA(2020)603512)

Moreno-Lax, V., 'Solidarity's reach: Meaning, dimensions and implications for EU (external) asylum policy', *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, 2017, 740-761.

Moreno-Lax, V., J. Allsopp, E. Tsourdi, P. De Bruycker, 'The EU Approach on Migration in the Mediterranean', study requested by the LIBE committee, Policy Department for Citizens' Rights and Constitutional Affairs, European Parliament, juni 2021, [https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/IPOL\\_STU\(2021\)694413](https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/IPOL_STU(2021)694413)

Myria, 'Humanitaire visa: naar een omkaderd en transparant beleid', nota voor hoorzitting, 29 januari 2019, <https://www.myria.be/files/Myria-Nota-voor-de-Kamercommissie-290119.pdf>

Neidhardt, A-H., 'Beyond relocations and secondary movements: Enhancing intra-EU mobility for refugees', policy study, Mercator Dialogue on Migration and Asylum (MEDAM), februari 2023, <https://www.medam-migration.eu/publications/policy-papers/policy-briefs/beyond-relocations-and-secondary-movements-enhancing-intra-eu-mobility-for-refugees-16582/>

Regional Mixed Migration Secretariat (RMMS), 'Going West: contemporary mixed migration trends from the Horn of Africa to Libya and Europe', research report, 2014, <https://mixedmigration.org/resource/going-west>

Rodríguez Sánchez, A., J. Wucherpennig, R. Rischke, e.a., 'Search-and-rescue in the Central Mediterranean Route does not induce migration: Predictive modeling to answer causal queries in migration research', *Scientific Reports* 13, 2023, 11014.

Schorpioen, B., 'Toezicht op de grondrechten aan de Europese grenzen, het voorstel van de Europese Commissie: ene begin van verandering of eerder een politiek schampschot?', *Tijdschrift voor Mensenrechten* 1, 2021, 5-9.

Tazzioli, M., 'Containment through mobility: migrants' spatial disobediences and the reshaping of control through the hotspot system', *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 44(16), 2018, 2764-2779.

Thym, D., C. Beverungen, S. Gies, 'Germany's Domestic „Königstein Quota System“ and EU asylum policy', *VerfassungsBlog*, 11 oktober 2013, <https://verfassungsblog.de/germanys-domestic-koenigstein-quota-system-and-eu-asylum-policy/>



Trauner, F., 'Return and readmission policy in Europe. Understanding negotiation and implementation dynamics', in A. Weinar, S. Bonjour, L. Zhyznomirska (eds.), *The Routledge Handbook of the Politics of Migration in Europe*, New York, Routledge, 2019, 251-260.

Trauner, F., Philipp Stutz. 'Hungary's renationalisation strategies: how a populist radical right government may seek control over (EU) migration policy', *Politique européenne*, 72(2), 2021, 94-117.

Trauner, F., G. Valodskaitė, 'The EU's Temporary Protection Regime for Ukrainians: Understanding the Legal and Political Background and its Implications', *CESifo Forum*, 23(4), 17-20.

Tsourdi, E., 'Solidarity at work? The prevalence of emergency-driven solidarity in the administrative governance of the Common European Asylum System', *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, 2017, 667-686.

United Nations General Assembly, *Millennium Declaration*, UN Doc. A/RES/A/55/2, 18 September 2000

United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR), *Figures at a glance*, 2023, [www.unhcr.org/about-unhcr/who-we-are/figures-glance](http://www.unhcr.org/about-unhcr/who-we-are/figures-glance)

UNHCR, 'Global Funding Overview 2022', 2022, <https://reporting.unhcr.org/global-funding-overview-2022>

UNHCR, 'Global Trends 2022', 2023, <https://www.unhcr.org/global-trends-report-2022>

UNHCR, 'Projected Global Resettlement Needs 2023', 2022, [www.unhcr.org/media/2023-projected-global-resettlement-needs](http://www.unhcr.org/media/2023-projected-global-resettlement-needs)

The Republic of Costa Rica, the Federal Democratic Republic of Ethiopia, the Federal Republic of Germany, the Islamic Republic of Pakistan, the Republic of Turkey, and the UNHCR, 'Summary of the first Global Refugee Forum by the co-convenors', 18 december 2019, <https://www.unhcr.org/fr-fr/en/media/summary-first-global-refugee-forum-co-convenors>

Vluchtelingenwerk Nederland, 'Amsterdam CARA Model (Criteria for Allocation of Responsibility for Asylumseekers)', 2015

Wagner, M., A. Kraler, P. Baumgartner, 'Solidarity – an Integral and Basic concept of the Common European Asylum System', working paper, CEASVAL project, juni 2018, [http://ceaseval.eu/publications/05\\_WagnerKralerBaumgartner\\_Solidarity.pdf](http://ceaseval.eu/publications/05_WagnerKralerBaumgartner_Solidarity.pdf)

Wissing, R., 'Allocating Responsibility for Refugee Protection to States: Actual and Potential Criteria in International (Case-)law', in G.C. Bruno, F.M. Palombino, A. di Stefano (eds.), *Migration and Development: Migration Issues before International Courts and Tribunals*, Consiglio Nazionale

delle Ricerche (CNR) & Istituto di Ricerca su Innovazione e Servizi per lo Sviluppo (IRiSS), Napels, (online publication), 2019, 45-90, [www.iriss.cnr.it/migration-issues-before-international-courtsand-tribunals](http://www.iriss.cnr.it/migration-issues-before-international-courtsand-tribunals)

Wissing, R., 'Francken pimpt terugkeercijfers met asielzoekers', *Knack*, 4 augustus 2018, <https://www.knack.be/nieuws/francken-pimpt-terugkeercijfers-met-asielzoekers/>

Wissing, R. *Safe with the Neighbours? Legal and actual protection of forced migrants in the Global South: Perspectives on and from Morocco*, doctoraatsscriptie, Unviversiteit Gent, 2022, <https://biblio.ugent.be/publication/01GKHEDEPSJDKRH8CY9Z7KQ83>

# Opdracht

## *Lange termijn doelstelling:*

*Belgisch (en EU) beleid dat beschermingsnoden die voortkomen uit gedwongen migratie structureel erkent en opvangt door, in overeenstemming met het internationale recht, maximaal de toegang tot asiel te vrijwaren op het grondgebied en aan de grenzen en verantwoordelijkheid op te nemen in solidariteit met landen van herkomst, transit en eerste asiel (waaronder andere lidstaten van de EU) d.m.v. concrete maatregelen.*

## *Concrete doelstelling rapport:*

- *Haalbare en wetenschappelijk onderbouwde beleidsvoorstellen formuleren die een alternatief vormen voor de opgang van het 'Australische model' en de systematische externalisering van het asielbeleid;*
- *Logische en consistente opbouw en samenhang tussen tiental beleidsvoorstellen (elevator pitch);*
- *Aanzet voor alternatieve communicatie voor progressieve politici in aanloop naar de verkiezingen in 2024*

## *Leidraad:*

- *Analyses, beleidsvoorstellen en rapporten van VWV, 11 & Caritas*
- *Bestaand wetenschappelijk onderzoek en analyses en beleidsrapporten vanuit het brede middenveld*
- *Inspiratie qua toon en taal: 'Other Talk on Migration'-project*

## *Opbouw:*

1. *Intro: fenomeen, problematiek en beleid (korte schets, 1-2 blz.):  
Cijfers, externalisering naar derde (en vierde) landen, toegang tot asiel onder druk, nood aan solidariteit, juridisch niet-erkende vormen van gedwongen migratie*
2. *Juridisch kader EU, internationaal recht (korte schets, 1-2 blz.):  
Solidariteit (TEU), gedeelde verantwoordelijkheid (GCR, GCM), non-refoulement (EVRM, VN-MR-verdragen, Vluchtelingenverdrag ...)*
3. *Analyse: onderzoek en bestaande voorstellen vanuit beleid en middenveld (5-10 blz.):  
Focus op lange termijn doelstellingen, korte termijn solidaire oplossingen (territoriaal en extraterritoriaal)*
4. *10 concrete maatregelen (5 blz.):*

*Mogelijke haalbare pistes voor Belgische (progressieve) politici in verkiezingscampagne –  
logische flow*