

Aan de woordvoerders asielbeleid in vaste commissie voor Justitie en
Veiligheid in de Tweede Kamer

VluchtelingenWerk Nederland
Postbus 2894
1000 CW Amsterdam
Telefoon (020) 346 72 00
Helpdesk (020) 346 72 50
Fax (020) 617 81 55
www.vluchtelingenwerk.nl
info@vluchtelingenwerk.nl

Datum 30 november 2022
Betreft Brief VluchtelingenWerk Nederland – SO JBZ-Raad 8-9 december 2022
Ons kenmerk O.2.2.22-078.MK

Geachte woordvoerders asielbeleid,

Ten behoeve van het [schriftelijke overleg JBZ-Raad op 8 en 9 december 2022 in Brussel](#) (vreemdelingen- en asielonderwerpen) dat op maandag 5 december staat geagendeerd wil VluchtelingenWerk Nederland u graag de onderstaande punten meegeven.

Verordening betreffende de aanpak van instrumentalisering

VluchtelingenWerk maakt zich blijvend grote zorgen over de 'Verordening betreffende de aanpak van instrumentalisering op het gebied van migratie en asiel' waarover op dit moment in de Raad onderhandeld wordt. Inmiddels ligt er een derde gewijzigd [voorstel](#), waarover het Tsjechisch voorzitterschap tijdens de JBZ raad van 8 en 9 december overeenstemming tussen de Lidstaten hoopt te bereiken.

Het begrip 'instrumentalisering van migranten' gaat over situaties waarin een 'actor' aanzet tot 'irreguliere migratiestromen naar de Unie'. De aanleiding hiervoor was de situatie aan de grens tussen Belarus en Polen/Letland/Litouwen waarbij Loekasjenko duizenden migranten richting de grens stuurde. EU-lidstaten wilden een reactie op deze situatie waarbij migranten werden ingezet als 'pionnen' in de geopolitieke context van 'hybride dreiging.'

Inmiddels zijn de bepalingen en definities in de Verordening echter zodanig opgerekt dat vrijwel elke grotere migratiestroom aangemerkt zou kunnen worden als instrumentalisering. Als een dergelijke situatie wordt vastgesteld, treedt een 'keuzemenu' in werking waarbij (grens-)lidstaten kunnen afwijken van fundamentele rechten en het Europese asiel *acquis*. Er worden bepaalde 'registratiepunten aan de grens' aangewezen waar men een beschermingsverzoek zou moeten indienen en er geldt een wachttijd van een paar weken voor de registratie van asielzoekers die een dergelijk beschermingsverzoek willen doen. Tot die tijd zit men 'in limbo' en is het gevaar van pushbacks levensgroot.

Wij verwachten dat de Verordening leidt tot een toename van schendingen van mensenrechten en Europese waarden zoals illegale pushbacks. Daarbij zal 'secundaire migratie' naar noordwestelijke bestemmingslanden toenemen omdat asielzoekers aan de grens in limbo zitten, tijdelijk niet geregistreerd worden en doorreizen naar een land waar ze wel mogelijk wél beschermd worden en toegang hebben tot het recht op een asielprocedure.

VluchtelingenWerk wijst erop dat het een irreële gedachte is dat deze nieuwe instrumentaliseringverordening helpt tegen 'hybride dreigingen'. Het tegendeel is waar, want het maakt het EU-asielsysteem zwakker in plaats van sterker: (minder eenheid, lidstaten die tijdelijk EU-recht buiten werking stellen, grotere onderlinge verschillen op asielbeleid, etc.).

Samen met meer dan samen met meer dan 70 vluchtelingen- en mensenrechtenorganisaties [waarschuwen wij](#) voor deze schadelijke effecten. Dit voorstel legt in feite 'een bom' onder gemeenschappelijk Europees asiel- en migratiebeleid. VluchtelingenWerk meent [in navolging van onze Europese koepelorganisatie ECRE](#), dat Nederland zich moet verzetten tegen deze Verordening en dat deze niet moet worden aangenomen.

Wijzigingen ten opzichte van eerdere versies

De definitie van instrumentalisering staat in het voorstel voor de gewijzigde Schengengrenscodex en is vaag en breed geformuleerd¹. In de eerste versie ging het specifiek over een 'derde land' (i.c. Belarus) dat groepen vluchtelingen en migranten richting de grens stuurde om in de EU bescherming te vragen. Inmiddels is dit vereiste losgelaten, waardoor vrijwel iedere situatie waarbij sprake is van grotere aantallen vluchtelingen en migranten die bescherming zoeken in de EU, gedefinieerd zou kunnen worden als 'instrumentalisering van asiel'. In de laatste versie van het voorstel is eveneens toegevoegd dat reddingen op zee middels *search and rescue*, onder de definitie van instrumentalisering kunnen vallen, hetgeen de scheidslijn tussen bescherming en 'dreiging' volkomen onduidelijk maakt.

Als een lidstaat meent dat sprake zou zijn van instrumentalisering, dan zal het een verzoek moeten doen aan de Europese Commissie die hierover een besluit moet nemen. Het amendement van het Tsjechische voorzitterschap, dat lidstaten onderling zouden kunnen besluiten wanneer sprake is van instrumentalisering, heeft het niet gehaald. De verwachting is echter dat er veel druk zal komen te liggen op de Commissie om een dergelijke '*implementing decision*' te nemen als lidstaten daartoe verzoeken. De Commissie laat zich bij haar taak – het bewaken van het Unierecht – immers steeds meer leiden door de wens van de lidstaten en de politieke verhoudingen. Om diezelfde reden worden er ook geen inbreukprocedures gestart tegen lidstaten die het Unierecht met voeten treden door het uitvoeren van illegale pushbacks en mishandelingen van vluchtelingen aan de grenzen. Daarbij komt dat de omschrijving over instrumentalisering zo breed geformuleerd is, dat het voor de Commissie ook lastig zal worden om tegen de wens van een lidstaat in te gaan.

Gevolgen na activering

Kern van de Verordening is dat een lidstaat in een situatie die als instrumentalisering wordt geduid, 'beperkte en specifieke registratiepunten' kan instellen of aanwijzen waar asielverzoeken moeten worden ingediend. Deze asielverzoeken hoeven niet direct te worden geregistreerd, er geldt een wachttijd van drie weken.² De asielverzoeken zouden vervolgens in

1 (Gewijzigde) tekst Schengengrenscodex: '*instrumentalisation of migrants*' refers to a situation where (... an actor) instigates irregular migratory flows into the Union by actively encouraging or facilitating the movement of third country nationals to the external borders, onto or from within its territory and then onwards to those external borders, where such actions are indicative of an intention (...) to destabilise the Union or a Member State, where the nature of such actions is liable to put at risk essential State functions, including its territorial integrity, the maintenance of law and order or the safeguard of its national security.

2 In de oorspronkelijke tekst stond 4 weken, dit is aangepast naar 3 weken

een 'grensprocedure' moeten worden behandeld, waarbij wordt afgeweken van belangrijke bepalingen uit de Asielprocedurerichtlijn – waaronder het afwachten van beroep zonder dat men uitgezet wordt. Ook materiële rechten uit de Opvangrichtlijn zoals het recht op humane opvang en bewegingsvrijheid kunnen buiten werking worden gesteld omdat elke procedure in detentie kan worden behandeld, ook die van kwetsbaren, zieken en kinderen. Zij worden 20 weken gedetineerd – en nog veel langer als hun verzoek wordt afgewezen. Het is daarnaast zeer onduidelijk hoe het recht op toegang tot rechtsbijstand wordt geborgd. De ervaring leert dat dit in de praktijk in dergelijke detentieomstandigheden aan de Europese buitengrenzen niet toegankelijk is, ondanks beloftes op papier. Tot slot worden belangrijke bepalingen uit de Terugkeerrichtlijn buiten toepassing gelaten, waardoor mensen zonder rechtsmiddel geweerd kunnen worden aan de grens. In de situatie aan grens Polen – Belarus zien we dit al in de praktijk: mensen worden letterlijk [gedwongen](#) om een papier te tekenen dat ze terugkeren, waarbij de waarborgen uit de Terugkeerrichtlijn volkomen genegeerd worden.

Het voorstel miskent het waarborgen van de feitelijke toegang tot speciale (en beperkte) registratieposten aan de grens. Dit is in de praktijk een groot probleem, zoals we zagen – en nog steeds zien – in het grensgebied tussen Polen en Belarus. Mensen konden de Poolse grensposities niet bereiken en werden aan beide kanten met geweld heen en weer 'gepushbackt', waardoor [tenminste 26 mensen, waaronder kinderen, zijn overleden](#) in de vrieskou. Ook aan andere EU-grenzen (o.a. Griekenland, Kroatië, Bulgarije, Hongarije, Litouwen, Bulgarije en Servië) zijn pushbacks – zoals bekend – een systematische praktijk. Dit klemt des te meer nu de Verordening voorziet in een termijn van drie weken waarin een asielzoeker niet geregistreerd wordt en dus rechteloos 'in limbo' zit (en makkelijk 'gepushbackt' kan worden) én de Terugkeerrichtlijn niet van toepassing is op zogenaamde 'grensgeweigerden.'

VluchtelingenWerk meent dat de Verordening voor de aanpak van instrumentalisering op het gebied van migratie en asiel zijn doel compleet voorbij schiet en een recept is voor het de facto legaliseren van pushbacks en rechteloosheid aan de grenzen van de EU.

VluchtelingenWerk meent dat lidstaten juist alles op alles moeten zetten om deze schendingen van mensenrechten in de EU te stoppen, in plaats van nieuw beleid te omarmen waardoor nog meer illegale pushbacks plaatsvinden en er een *race to the bottom* ontstaat tussen lidstaten op het gebied van humane bejegening van vluchtelingen, waardoor in feite weinig meer overblijft van gemeenschappelijk asielbeleid in de EU.

Wij hopen dat u onze inbreng kunt gebruiken voor de schriftelijke inbreng. Voor vragen of een toelichting zijn we uiteraard beschikbaar.

Met vriendelijke groet,



Frank Candel
Bestuursvoorzitter VluchtelingenWerk Nederland