

[Voorkopie briefadvies](#)

# **De toekomst van Schengen**

No. 28, maart 2016

**A I V**

ADVIESRAAD INTERNATIONALE VRAAGSTUKKEN  
ADVISORY COUNCIL ON INTERNATIONAL AFFAIRS

## **Leden Adviesraad Internationale Vraagstukken**

**Voorzitter** Prof.mr. J.G. de Hoop Scheffer

**Vicevoorzitter** Prof.dr. A. van Staden

**Leden** Mw. prof.mr. C.P.M. Cleiren  
Mw. prof.dr. J. Gupta  
Prof.dr. E.M.H. Hirsch Ballin  
Mw. prof.dr. M.E.H. van Reisen  
LGen b.d. M.L.M. Urlings  
Prof.dr.ir. J.J.C. Voorhoeve

**Secretaris** Drs. T.D.J. Oostenbrink

## **Leden gecombineerde commissie Schengen**

**Voorzitter** Prof.dr. E.M.H. Hirsch Ballin

**Leden** Mr. J.N.M. Richelle  
Mw. prof.mr.drs. L.A.J. Senden  
Prof.dr. A. van Staden

**Secretaris** Mw. drs. P.H. Sastrowijoto

## **Inhoudsopgave**

### **Woord vooraf**

- I**            **De context: humanitaire crises elders, migratiecrisis hier**
- II**           **De betekenis van 'Schengen'**
- III**          **Problemen in het functioneren van het Schengenstelsel**
- IV**          **Noodzaak van een overkoepelende aanpak**
- V**            **Noodzaak van een versterkte en solidaire  
Schengensamenwerking**
- VI**          **Naar een verbeterde bewaking van de buitengrenzen**
- VII**         **Conclusies en aanbevelingen**

- Bijlage I**    **Adviesaanvraag**

## Woord vooraf

Bij brief van haar voorzitter van 28 januari 2016 (bijlage I) heeft de Tweede Kamer der Staten-Generaal aan de Adviesraad Internationale Vraagstukken (AIV) advies gevraagd over 'de toekomst van Schengen'.<sup>1</sup> Over drie onderwerpen wil de Kamer in ieder geval specifiek advies: de recente voorstellen van de Europese Commissie inzake grensbewaking, de relatie met het vrij verkeer van personen en goederen binnen de Europese Unie, en de mogelijke uitwerking van een 'mini-Schengen'. Deze onderwerpen komen voort uit breed levende achterliggende vragen over de werking van het Europese migratiebeleid. De AIV zal ter inleiding een schets geven van deze context, gevolgd door een overzicht van het stelsel van regels en afspraken dat met het verzamelwoord 'Schengen' wordt aangeduid.

---

<sup>1</sup> De AIV heeft een gecombineerde Commissie Schengen ingesteld onder voorzitterschap van prof.dr. E.M.H. Hirsch Ballin (AIV, tevens voorzitter Commissie Mensenrechten). De leden van de gecombineerde Commissie waren mr. J.N.M. Richelle (Commissie Ontwikkelingssamenwerking), prof. dr. A. van Staden (AIV, tevens voorzitter Commissie Europese Integratie), mw. prof.mr.drs. L.A.J. Senden (Commissie Europese Integratie) en mw. drs. P.H. Sastrowijoto was de secretaris van de gecombineerde commissie. De gecombineerde Commissie werd verder ondersteund door de heer P.N. Kaandorp (stagiair). Als ambtelijke contactpersonen van het Ministerie van Buitenlandse Zaken waren drs. C.W.J. Devillers en mr. K.J.A.J. Cath bij de opstelling van het advies betrokken. De AIV heeft het advies vastgesteld in zijn vergadering van 4 maart 2016.

## **I De context: humanitaire crises elders, migratiecrisis hier**

Het voortduren van oorlog en geweld in het Midden-Oosten en Noord-Afrika, in het bijzonder in Syrië, heeft een humanitaire crisis van uitzonderlijke omvang veroorzaakt. Daarin zal niet snel verbetering komen, maar ook als diplomatieke en politieke onderhandelingen over de complexe burgeroorlog in Syrië tot resultaat leiden, is wederopbouw ver weg. In Jemen en in Libië woeden burgeroorlogen en in Irak beheerst Da'esh (IS) nog een groot deel van het territorium. De situatie in Tunesië is, ondanks optimisme over een democratische ontwikkeling na de Arabische Lente in 2011, zeer instabiel. De instroom van mensen op zoek naar een veilige toekomst in Europa zal niet afnemen zolang vrede en veiligheid in de regio ontbreken en geen economisch perspectief wordt geboden. Dit geldt ook voor de landen in Afrika ten zuiden van de Sahara en de Hoorn van Afrika. Het migratievraagstuk kan derhalve niet worden vernauwd tot een vraagstuk van grensbewaking: het antwoord daarop moet zijn ingebed in een samenhangend buitenlands beleid.

Regeringen en de instellingen van de Europese Unie hebben ondanks het veelvuldig plaatsen van de vluchtelingencrisis op de politieke agenda nog geen daadwerkelijke oplossing voorhanden om de stroom in goede banen te leiden en te zien verminderen. Commissievoorzitter Juncker sprak al bij zijn aantreden in juli 2014, naar aanleiding van de vluchtelingen die via Italië de EU binnenkwamen, zijn voornemens uit om een legaal migratiesysteem op te zetten en de Europese grenzen veilig te stellen door een uitbreiding van het grensbewakingsagentschap Frontex. De bedoeling was de ongecontroleerde instroom te beperken. Nu, bijna anderhalf jaar later, lijkt de Commissieboodschap dan eindelijk de aandacht te krijgen. Hier zijn wel een jaar van ongecoördineerde maatregelen en een scherpe discussie over herverdeling van reële asielzoekers aan vooraf gegaan. Eerst ging het om de vrijwillige herverdeling van 40.000 asielzoekers, en nog geen drie maanden later om een herverdeling van nog eens 120.000 asielzoekers via een bindende quotaregeling (die echter nog nauwelijks tot uitvoering komt). Deze aantallen betroffen trouwens maar een klein deel van de aantallen asielzoekers die tijdens de zomerperiode en de herfst van 2015 zonder nauwgezette registratie en controle aan de buitengrenzen de EU hadden bereikt. Hun toestroom leidde tot afspraken om zogenaamde *hotspots* in Italië en Griekenland in te richten en asielzoekers te herverdelen. Sommige lidstaten gingen over tot het tijdelijk invoeren van vormen van grenscontroles en het plaatsen van hekwerken langs een deel van de binnengrenzen en bekritiseerden het gebrek aan controle bij de EU-buitengrenzen. De confrontaties over deze materie tussen de Europese Commissie en de Raad van de Europese Unie c.q. de Europese Raad, maar ook tussen de Visegradlanden en de West-Europese lidstaten, hebben diepe sporen getrokken in de Europese samenwerking. Asiel is immers een gevoelig binnenlands politiek thema.

Inmiddels is een hevige discussie losgebarsten. Sommigen verklaren 'Schengen' dood nu een aantal landen de toegestane tijdelijke beperking hadden ingeroepen en interne grenscontroles opnieuw invoerden. Sommige lidstaten discussiëren openlijk over een mini-Schengen, waarvan bijvoorbeeld Griekenland geen deel zou uitmaken. De informele Raad van ministers inzake migratie heeft op 25 januari 2016 de Europese Commissie gevraagd de tijdelijke opschorting van Schengen van zes maanden te verruimen met twee jaar.<sup>2</sup> Dit is mogelijk op basis

---

<sup>2</sup> Artikel 23 Verordening tot vaststelling van een communautaire code betreffende de overschrijding van de grenzen door personen (Schengengrenscore).

van bedreiging van de openbare orde en de interne veiligheid, maar dan moet wel worden vastgesteld dat er aan de buitengrenzen een probleem bestaat.

## II De betekenis van 'Schengen'

Onder 'Schengen' wordt een stelsel verstaan waarbij de aangesloten staten een intern vrij verkeer van personen vergemakkelijken door de afschaffing van controles aan hun onderlinge grenzen ('binnengrenzen') en door het hanteren van gelijke eisen voor de toegang tot het daardoor gevormde gemeenschappelijke gebied. Oorspronkelijk was dit stelsel geregeld in verdragen die in 1985 en 1990 waren gesloten tussen de Benelux-staten, Duitsland en Frankrijk. Geleidelijk hebben zich meer staten aangesloten, eerst bij aanvullende verdragen, sinds het Verdrag van Amsterdam (1997) in het kader van de Europese Gemeenschap/Europese Unie. Ierland en het Verenigd Koninkrijk hebben toen een uitzonderingspositie bedongen, waardoor zij geen deel uitmaken van 'Schengen'.<sup>3</sup> Bulgarije en Roemenië zijn sindsdien als gevolg van de regeling die bij hun toetreding tot de EU is getroffen, voorlopig uitgezonderd, evenals Kroatië, het land dat als laatste tot de EU is toegetreden. Door een soort fusieverdrag met de (qua doelstelling vergelijkbare) Noordse paspoortunie maken ook IJsland en Noorwegen deel uit van het Schengenstelsel. Zwitserland behoort daartoe krachtens een separaat verdrag. Op Andorra na zijn ook de Europese microstaten<sup>4</sup> *de jure* of *de facto* erin opgenomen. De buiten Europa gelegen delen van de lidstaten zijn merendeels uitgezonderd van het Schengenstelsel.

Artikel 77 VWEU vormt de kernbepaling inzake het Schengenstelsel. De Unie moet volgens deze bepaling een beleid ontwikkelen dat tot doel heeft:

- a. het voorkomen dat personen, ongeacht hun nationaliteit, bij het overschrijden van de binnengrenzen aan enige controle worden onderworpen;
- b. te zorgen voor personencontrole en efficiënte bewaking bij het overschrijden van de buitengrenzen;
- c. geleidelijk een geïntegreerd systeem voor het beheer van de buitengrenzen op te zetten.

Hieruit blijkt dat de doelgroep van het stelsel ook 'derdelanders' omvat en dus verder reikt dan de Europese burgers in hun fundamentele recht om 'zich vrij op het grondgebied van de lidstaten te verplaatsen en er vrij te verblijven'.<sup>5</sup> Het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie<sup>6</sup> noemt de mogelijkheid dat 'derdelanders' aanspraak krijgen op vrijheid van verkeer en verblijf, maar schrijft dit niet voor.

Naar het oordeel van de AIV is het recht dat Schengen heeft gecreëerd om zonder controles van de ene lidstaat naar de andere te reizen, allereerst van groot individueel belang voor de ontplooiing van grensoverschrijdende initiatieven en activiteiten van burgers, in welke hoedanigheid dan ook; als grensbewoner, consument, werknemer, dienstontvanger/verrichter, ondernemer, toerist, student, et cetera. Richtlijn 2004/38/EG van het Europees Parlement en de Raad betreffende het recht van vrij verkeer en verblijf op het grondgebied van de lidstaten voor de burgers van de Unie en hun familieleden (*de Citizenship Directive*) werkt dit recht aldus uit, dat alleen als een EU-burger langer dan drie

---

<sup>3</sup> Thans geregeld in Protocol 19 bij het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU). Dit impliceert overigens niet dat er geen recht op vrij verkeer van personen bestaat ten aanzien van deze landen.

<sup>4</sup> Liechtenstein, Monaco, San Marino en Vaticaanstad.

<sup>5</sup> Artikel 20, tweede lid, onder a, VWEU en artikel 45, eerste lid, Handvest van de grondrechten van de Europese Unie.

<sup>6</sup> Artikel 45, tweede lid.

maanden in een andere lidstaat wil verblijven, administratieve formaliteiten mogen worden voorgeschreven. Dit betreft een grote verworvenheid van het Europese integratieproces, waarvan het belang voor de beleving van de Europese Unie door burgers niet mag worden onderschat. In de tweede plaats is het vrij verkeer zonder interne grenscontroles ook van groot collectief belang, omdat het vrije personenverkeer tevens cruciaal is voor de werking van de interne markt als geheel; het vrij verkeer van goederen en diensten is daardoor aanzienlijk vergemakkelijkt en kostenefficiënter geworden. Ook het belang van Schengen voor het Nederlandse bedrijfsleven mag dus niet worden onderschat. Volgens de mededeling van de Europese Commissie van 4 maart 2016 en recente publicaties zou een beëindiging van Schengen cumulatief immense schade toebrengen.<sup>7</sup> In deze mededeling werkt de Commissie een *roadmap* uit om de in februari 2016 geconstateerde ernstige tekortkomingen van het Schengenstelsel, in het bijzonder aan de Griekse en Mediterrane buitengrenzen weg te nemen.<sup>8</sup>

---

<sup>7</sup> De Commissie schat de directe kosten voor de EU-economie op 5 tot 8 miljard euro per jaar (COM (2016) 120 final, § 2). 'Overall, the Schengen Area's GDP would be reduced by 0.8 points, equivalent to more than 100 billion euros.' Zie 'Les conséquences économiques d'un abandon des accords Schengen. France Stratégie, la note d'analyse, février 2016 – nr 39. 'For Germany alone, lower growth might be expected to produce cumulated losses of at least 77 billion euros between 2016 and 2025. In a more pessimistic scenario, losses could amount to as much as 235 billion euros. For the EU as a whole, they would be likely to reach 470 billion', Aldus 'End to Schengen could mean a dramatic decline in growth for Europe', Bertelsmann Stiftung, 22 February 2016.

<sup>8</sup> Zie het Raadsbesluit van 12 februari 2016 met een aanbeveling aan Griekenland naar aanleiding van de rapportage van de Commissie van 2 februari 2016 en het Commissiebesluit C (2016) 1219 van 24 februari 2016.

### III Problemen in het functioneren van het Schengenstelsel

De huidige problemen van de EU om de opvang van migranten op een adequate wijze aan te pakken, hebben niet enkel te maken met de grote aantallen migranten en hun uiteenlopende situaties met daaraan verbonden verschillende omschrijvingen (vluchteling, economische migrant). Voor een belangrijk deel zijn die problemen ook terug te voeren op de manier waarop het Schengenstelsel nader is uitgewerkt, in samenhang met het Europese asielbeleid.

Er bestaan sterk uiteenlopende beelden van de migranten die sinds vorig jaar in veel grotere aantallen asiel aanvragen, vooral in Duitsland, maar ook in Zweden, Oostenrijk, Nederland en naburige lidstaten. Ook in werkelijkheid lopen hun persoonlijke situaties sterk uiteen. Naast mensen in doodsnood op de vlucht voor oorlogsgeweld en vervolging zijn er velen die weliswaar al buiten de gevaarzone waren, maar voor henzelf en hun kinderen daar geen draaglijk levensperspectief hebben en mogelijk nu al een hopeloos tekort ondervinden aan onderwijs en werk. In veel kleinere aantallen zijn er mensen die zich met kwade bedoelingen – terrorisme of fraude – onder de asielzoekers mengen. Bekend is dat ook vrij veel mensen uit veilige Balkanlanden en Noord-Afrikaanse landen zich bij de naar West-Europa trekkende asielzoekers hebben aangesloten. Het gaat dus – in internationale terminologie – om *mixed migration flows*.

Een intern vrij verkeer van personen zonder controles aan de binnengrenzen impliceert de noodzaak van een solide bewaking van buitengrenzen en maatregelen ten aanzien van het inreizen in het Schengengebied. Zoals thans artikel 77, lid 2 VWEU voorschrijft, stellen het Europees Parlement en de Raad volgens de gewone wetgevingsprocedure daartoe onder meer maatregelen vast voor (a) het gemeenschappelijk beleid inzake visa en andere verblijfstitels van korte duur; (b) de controles waaraan personen bij het overschrijden van de buitengrenzen worden onderworpen; (c) de voorwaarden waaronder onderdanen van derde landen gedurende een korte periode vrij in de Unie kunnen reizen; (d) de geleidelijke invoering van een geïntegreerd systeem van beheer van de buitengrenzen; (e) het voorkomen dat personen, ongeacht hun nationaliteit, bij het overschrijden van de binnengrenzen aan enige controle worden onderworpen.

#### *Visa en grensbewaking*

Concrete voorzieningen die dienaangaande zijn getroffen, betreffen allereerst samenwerking op het gebied van de rechtshandhaving – in het bijzonder gegevensuitwisseling, sinds het akkoord van Prüm (2005) ook DNA en kentekens – en bewaking van de buitengrenzen. Onderdanen van staten waarvoor geen visumvrijdom geldt, moeten bij een consulaat van een van de Schengenstaten een zogenaamd Schengenvisum aanvragen om te kunnen inreizen. Nadere regels zijn gesteld in de Verordening (EG) Nr. 810/2009 van het Europees Parlement en de Raad van 13 juli 2009 tot vaststelling van een gemeenschappelijke visumcode. In uitzonderingsgevallen mogen staten nog nationale visa afgeven; in dat geval geldt het visum alleen voor dat land en mag de houder ervan niet naar andere Schengenlanden doorreizen, al is dat moeilijk te controleren. Het visumvereiste wordt niet alleen gehandhaafd aan de buitengrenzen, maar ook doordat luchtvaartmaatschappijen en schepen met een bestemming in het Schengengebied geen passagiers zonder visum aan boord mogen nemen. Transitpassagiers op de luchthavens hebben geen visum nodig, tenzij ze de nationaliteit hebben van een van de twaalf aangewezen landen waar veel asielzoekers vandaan komen. Laatstbedoelde maatregel is bedoeld om het aanvragen van asiel in transit tegen te gaan. Dit verklaart waarom asielaanvragen in Schengenlanden voor het grootste deel afkomstig zijn van

mensen die op een of andere manier het grondgebied van een van de aangesloten staten hebben kunnen bereiken.

### *Asielbeleid*

Los van het Schengenstelsel is een regeling van de verantwoordelijkheid voor asielverzoeken tot stand gekomen. Ook dat was eerst in een separaat verdrag neergelegd, dat in 1990 in Dublin was gesloten (maar pas in 1997 in werking getreden). Sinds 2003 is daarvoor een EU-verordening in de plaats getreden. Sinds 1 januari 2014 is de Dublin III-verordening van kracht, die – op Denemarken na – voor alle lidstaten geldt (dus ook het Verenigd Koninkrijk en Ierland).<sup>9</sup> IJsland, Noorwegen en Zwitserland zijn via bijzondere overeenkomsten aangesloten, evenals Denemarken, dat een *opt-out* had. De daaraan ten grondslag liggende Verdragsbepaling (sinds de inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon) is artikel 78 VWEU: 'De Unie ontwikkelt een gemeenschappelijk beleid inzake asiel, subsidiaire bescherming en tijdelijke bescherming, teneinde iedere onderdaan van een derde land die internationale bescherming behoeft, een passende status te verlenen en de naleving van het beginsel van *non-refoulement* te garanderen.' Dit beleid moet onder meer in overeenstemming zijn met het Vluchtelingenverdrag.

De hoofdregel van de Dublin III-verordening houdt in dat de lidstaat waar een asielverzoek is ingediend, allereerst dient te beoordelen of de verantwoordelijkheid voor de beoordeling van de asielaanvraag bij een andere lidstaat berust. Dat kan – in deze volgorde – de lidstaat zijn waar gezins- of (voor minderjarigen) familieleden zich wettig ophouden, de lidstaat die een andere verblijfsvergunning of een visum heeft verstrekt, of de lidstaat waar de asielzoeker de EU is binnengekomen. De beoordelende lidstaat is bevoegd de betrokken vreemdeling terug te leiden naar de betrokken lidstaat, vaak dus het land van binnenkomst. Is dat niet mogelijk of kan de binnenkomst niet worden aangetoond, dan is de lidstaat verantwoordelijk van waaruit de asielzoeker is doorgereisd, of uiteindelijk de lidstaat die de beoordeling verricht, zelf. De combinatie van het Schengenstelsel en de Dublin III-verordening brengt dus mee dat asielaanvragen in EU-lidstaten door mensen die niet van tevoren een visum hebben aangevraagd, in beginsel aan de orde is aan de buitengrenzen. Schiphol en de Rotterdamse haven zijn zo'n buitengrens, maar door controle voordat reizigers aan boord gaan is de kwantitatieve betekenis daarvan beperkt. Grootschalige binnenkomst van asielzoekers concentreert zich dus op buitengrenzen die te land of met ongeregeld zeetransport – vaak op een zeer riskante wijze – worden bereikt.

De herziene richtlijn van het Parlement en de Raad van de Europese Unie van 26 juni 2013 betreffende gemeenschappelijke procedures voor de toekenning en intrekking van de internationale bescherming (2013/32/EU) kent de begrippen 'veilig derde land', 'Europees veilig derde land' en 'veilig land van herkomst'; deze bepalingen zijn per 20 juli 2015 geïmplementeerd in de Vreemdelingenwet 2000. Een asielverzoek kan in die gevallen niet-ontvankelijk of kennelijk ongegrond worden verklaard.

Ondanks de nadruk die artikel 80 VWEU legt op 'de beginselen van solidariteit en billijke verdeling van de verantwoordelijkheid tussen de lidstaten, ook op financieel vlak' als grondslag van zowel de bewaking van de buitengrenzen als het gemeenschappelijk asielbeleid, leidt het huidige stelsel ertoe dat een onevenredig grote last wordt gelegd op de desbetreffende buitengrensstaten, zoals

---

<sup>9</sup> Verordening 604/2013 van 26 juni 2013, *PbEU* 2013, L 180/31.

Griekenland, Italië en Malta.<sup>10</sup> De geest van solidariteit heeft dus in de huidige inrichting en uitwerking van de Europese wetgeving onvoldoende handen en voeten gekregen. Dit hangt ook nauw samen met een andere fundamentele, politieke keuze die de lidstaten hebben gemaakt ten aanzien van de bewaking van de buitengrenzen. Hoewel artikel 77 VWEU, zoals vermeld, voorziet in de 'geleidelijke invoering van een geïntegreerd systeem van beheer ten aanzien van de buitengrenzen', is de realiteit dat dit systeem niet op een Europese leest is geschoeid maar aan de verantwoordelijkheid van individuele lidstaten is overgelaten. Die keuze is onder meer terug te voeren op constitutionele overwegingen en met name vrees voor het verlies aan tekenen van 'soevereiniteit' dat een daadwerkelijk geïntegreerd systeem met zich zou brengen.<sup>11</sup> Er is, ook al vond periodieke evaluatie plaats, op vertrouwd dat de lidstaten dit op adequate wijze zouden doen.

Ook al was allang duidelijk dat in de praktijk bewaking van de buitengrenzen tekortschoot, zolang de vluchtelingenstroom beperkt bleef hebben de lidstaten die situatie feitelijk geaccepteerd en geen dringende noodzaak gezien om tot een meer Europese aanpak te komen. Terugleiden naar het land van binnenkomst was bovendien in veel gevallen al praktisch onmogelijk, omdat niet met voldoende zekerheid kon worden vastgesteld welk land dat was. De daarvoor vereiste registratie en opname in het gemeenschappelijk vingerafdrukkensysteem Eurodac is door Cyprus, Griekenland en Italië de laatste jaren in de meerderheid der gevallen niet toegepast.<sup>12</sup> Maar zelfs als dat wel was gedaan, mochten asielzoekers onder de huidige omstandigheden niet naar Griekenland worden overgebracht omdat zich daar – volgens een uitspraak van het Europese Hof voor de Rechten van de Mens van begin 2011 – mensonwaardige omstandigheden in de opvang voordeden.<sup>13</sup> De andere lidstaten hebben in feite in deze situatie berust. Vanaf het moment dat de aantallen asielzoekers sinds 2014 zeer sterk toenamen en Griekenland en andere staten deze last niet meer aankonden, verplaatsten zich de gevolgen naar staten die te land doorreizend konden worden

<sup>10</sup> Elspeth Guild, Cathryn Costello, Madeline Garlick and Violeta Moreno-Lax, *Enhancing the CEAS and Alternatives to Dublin*, Study for the LIBE-Committee of the European Parliament, 2015. Zie:

<[http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2015/519234/IPOL\\_STU%282015%29519234\\_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2015/519234/IPOL_STU%282015%29519234_EN.pdf)>; ECRE report *Dublin II Regulation – Lives on Hold*, 2013; Valsamis Mitsilegas, *Solidarity and Trust in the Common European Asylum System*, *Comparative Migration Studies* 2014, Vol 2, No. 2, pp. 181-202; E. Brouwer, *Europees asielbeleid: van onderling wantrouwen naar gedeelde verantwoordelijkheid*, te verschijnen in NtER 2016, nr. 2.

<sup>11</sup> C.J.C.F. Fijnaut, 'Pleidooi voor de vorming van een Schengen II: Versterking van de controle aan de buitengrenzen en van de politie en justitiële samenwerking in het binnengebied van de Europese Unie', in: *WBS jaarboek Europa*, nog te verschijnen in voorjaar 2016.

<sup>12</sup> Tabel: Eurodac registraties van grensoverschrijdingen in Griekenland, Portugal, Malta, Spanje, Cyprus en Italië in 2015. Afgezet tegen de Frontex cijfers wordt de 'onderregistratie' zichtbaar. Bron: Ministerie van Veiligheid en Justitie.

	Griekenland	Malta	Spanje	Cyprus	Italië
Registratie grensoverschrijding in Eurodac code 2	228.159	0	5.478	1	57.342
Daadwerkelijke grensoverschrijdingen (Frontex)	885.709	106	8.038	1.416	153.840
Verschil (mate van onderregistratie)	657.550	106	2.560	1.415	96.498

<sup>13</sup> Europees Hof voor de Rechten van de Mens, 21 januari 2011 in de zaak van M.S.S. v. België en Griekenland (Appl. No. 30696/09), ECHR [2011] 30696/09.

bereikt, in het bijzonder Duitsland. Toen Duitsland in 2015 afzag van verdere pogingen om mensen met een beroep op de Dublinverordening terug te geleiden naar een andere lidstaat, was dat niet zozeer een eigen beleidswijziging als wel de erkenning van een feitelijke onmogelijkheid.

De maatregelen die nu zowel vanuit de EU als de lidstaten worden voorgesteld om de aantallen nieuwe asielzoekers te beperken moeten tegen deze achtergrond worden gezien. Deze maatregelen staan ofwel in het teken van een beperking van de binnenkomst in de eigen staat c.q. het Schengengebied als geheel, ofwel in dat van meer solidariteit (bijvoorbeeld door taak- en kostenverdeling) bij de bewaking van de buitengrenzen en bij de opvang. De AIV zal in het vervolg van dit advies nader toelichten waarom hij meent dat elementen van beide typen antwoord moeten worden gecombineerd met beleid, gericht op het verminderen van de redenen tot het zoeken van asiel. Het enkel afschrikken of ontmoedigen is echter geen goed antwoord, omdat ellende voor werkelijk vervolgte mensen dan voortduurt, omdat dit andere landen met een onmogelijk zware taak opzadelt – in Libanon is bijvoorbeeld al een kwart van de bevolking vluchteling<sup>14</sup> – en omdat tegelijk slinkse vormen van misbruik ongemoeid blijven.

---

<sup>14</sup> 'Conditions of Syrian refugees in Lebanon worsen considerably, UN reports', 23 December 2015 geraadpleegd op 29 februari, 2016. Zie: <http://www.un.org/apps/news/story.asp?NewsID=52893#.VtQ6N1JvFoc>. Lebanon now hosts more than one million Syrian refugees, representing 25% of the population. This is the world's highest number of refugees per inhabitant. Info from: Vulnerability Assessment of Syrian Refugees in Lebanon 2015.

## IV Noodzaak van een overkoepelende aanpak

De AIV onderkent dat acute situaties om snel handelen vragen, maar onderstreept ook dat ervoor moet worden gewaakt dat grote verworvenheden die burgers direct raken, waaronder de internationale rechtsorde, het asielrecht en de vrijheden van de interne markt, op het spel worden gezet. Dat moet de basis zijn voor elke politieke oplossingsrichting. De AIV is voorts van oordeel dat een beheersing van de problemen op de langere termijn zowel een overkoepelende aanpak als een versterkte en solidaire Schengensamenwerking vereist. Beide uitgangspunten worden hieronder nader toegelicht.

Om te beginnen, alleen een overkoepelende aanpak kan perspectief bieden op een effectief beleid. De betekenis van grenscontroles is betrekkelijk omdat ze slechts een vermindering van de problemen kunnen bieden; waar het om gaat is of humanitaire crises zoals de huidige in Syrië kunnen worden voorkomen of tijdig beheerst. Asiel is niet de 'oplossing' daarvoor, maar de terugvalpositie om mensen het ergste te besparen. De komst van grote aantallen asielzoekers naar West-Europa uit het voormalige Joegoslavië begin jaren '90 van de vorige eeuw speelde zich af *voordat* Schengen en Dublin in werking traden en werd – na vier mislukte pogingen van 1992-1994 – pas in 1995 gevolgd door een effectieve Europese en Amerikaanse militaire en diplomatieke interventie om aan het leed en bloedvergieten een einde te maken.

Het EU-beleid van de afgelopen decennia was gericht op ordening en taakverdeling, al werd dit niet breed genoeg gedragen en uitgevoerd. Tot de ordening behoorde een voorkeur voor opvang van vluchtelingen in buurlanden, vaak met hulp van de UNHCR. Het aanhoudende beroep op deze voorzieningen heeft de UNHCR voor een haast onmogelijke taak geplaatst. Het niveau van de financiering door – in feite een klein aantal – VN-lidstaten en donateurs ligt verder onder het minimaal benodigde bedrag, wat onder andere leidt tot ontbreken van onderwijsvoorzieningen en in de hand werkt dat mensen elders bescherming zoeken. Die opvang biedt dus wel een zekere mate van fysieke veiligheid, ondanks toenemend geweld in de grote kampen, maar laat voor veel mensen een uitzichtloze situatie voortbestaan. De EU-lidstaten (die tot de welvarendste ter wereld behoren) proberen onder andere via het eisen van een visum voordat men aan boord gaat van een vliegtuig of vaartuig, en verder via een cordon van veilig geachte landen om zich heen, de binnenkomst van asielzoekers te beperken. Toch hebben steeds meer mensen de afgelopen jaren geprobeerd deze hordes te nemen. In het bijzonder de uitzichtloosheid van de situatie in het verwoeste Syrië bracht steeds meer mensen ertoe naar Europa op weg te gaan. Zelfs de aan de reis verbonden risico's zoals verdrinking weerhouden hen niet hiervan. Daarnaast zijn er mensen die helemaal geen vluchteling zijn, maar wel – mogelijk invoelbare – motieven hebben om naar Europa te willen komen. Om verdere overbelasting tegen te gaan is het van belang de bestaande mogelijkheden om deze migranten effectief te verwijderen snel te benutten. Daarnaast staat de vraag of niet op andere wijze perspectief kan worden geboden aan mensen in door oorlog of maatschappelijke ontreding getroffen gebieden, van wie de arbeidskracht ergens in Europa welkom is. Onjuist gebruik van de asielprocedure en druk op het Schengenstelsel kunnen ook worden tegengegaan door een goed functionerend stelsel van legale economische migratie voor de gevallen waarin daaraan over en weer behoefte bestaat. De AIV wijst op het belang van een beter functionerend regulier kanaal van (eventueel tijdelijke) migratie. Hij geeft in overweging stappen te zetten in de richting van een Europese *green card* systeem die verder gaan dan de huidige *blue card* voor hooggekwalificeerd werk, voorzien in richtlijn 2009/50/EC .

Het behandelen van asielaanvragen moet op een verantwoordelijke manier worden uitgevoerd. Die verantwoordelijkheid geldt zowel jegens de vluchteling – naar de maatstaven van de richtlijnen van het Europees Asielsysteem (EAS) – als jegens de ontvangende samenleving, ten einde misbruik van de asielprocedure te voorkomen. Grote aantallen bemoeilijken deze taak, maar verminderen niet de plicht tot zorgvuldigheid. De AIV tekent hierbij aan dat de realiteit van omvangrijke *mixed migration flows* ook noodzaakt tot effectieve maatregelen op nationaal niveau, in het bijzonder een versterking van alle schakels in de zogenaamde vreemdelingenketen. Daartoe behoort ook het politieke vreemdelingentoezicht, dat door de Koninklijke Marechaussee en de Nationale Politie deels in de grensregio's, deels op plaatsen van vermoede illegale arbeid wordt uitgevoerd. Dit toezicht moet – uiteraard zonder stigmatisering van mensen naar uiterlijke kenmerken en herkomst – worden gerealiseerd op basis van inlichtingen en indicaties betreffende misbruik van de asielprocedure, zoals door Kosovaren die zich onder de Syrische, Iraakse en Eritrese asielzoekers mengen.

Vanuit de gedachte dat voorkomen beter is dan genezen, moeten de EU en de belangrijkste mogendheden die daarvan deel uitmaken, zich veel meer manifesteren als stabiliserende macht in de omgeving. *Early warnings* moeten serieus genomen worden: er zaten al miljoenen Syriërs in kampen in de 'regio' terwijl de rest van de wereld de andere kant uit bleef kijken. De verwachting dat Turkije als veilig land nog veel meer vluchtelingen kan opvangen dan er thans al verblijven, is bezijden de werkelijkheid. Er moet bovendien mee rekening worden gehouden dat de vijandelijkheden in het zuidoostelijk deel van Turkije, in en vanuit dat land zelf een vluchtelingenstroom op gang zullen brengen.

## V Noodzaak van een versterkte en solidaire Schengensamenwerking

De sterke toename van het aantal asielzoekers dat zonder controle of registratie de Europese Unie inreist, heeft sinds medio 2015 geleid tot het herinvoeren van bepaalde controles en barrières aan binnengrenzen door enkele lidstaten. Als tijdelijke maatregel is dat naar het oordeel van de Europese Commissie binnen het Schengenstelsel geoorloofd.<sup>15</sup> De formulering van artikel 77, eerste lid, onder a, VWEU als een beleidsdoel laat inderdaad ruimte voor het onder bijzondere omstandigheden herinvoeren van toezicht op de overschrijding van binnengrenzen. Ierland en het Verenigd Koninkrijk, nemen weliswaar geen deel aan het Schengenstelsel, maar zijn volledig gebonden aan het vrij personenverkeer.<sup>16</sup>

Wat echter moet worden verstaan onder het soms bepleite 'sluiten van de grenzen', is niet zonder meer duidelijk. De landsgrenzen tussen de Benelux-staten en Duitsland en Frankrijk van vóór Schengen waren alleen bij de belangrijkste grensovergangen bewaakt. Die situatie week sterk af van de min of meer hermetisch gesloten grenzen, zoals vroeger tussen de DDR en de Bondsrepubliek Duitsland bestonden. Naar gesloten grenzen van de laatste soort met hekken of muren en bijbehorende bewaking verlangt bijna geen mens terug. Grenscontroles spelen wel een rol bij het beperken van negatieve effecten van omvangrijke *mixed migration*.

De vraag is dan ook hoe zinvol en wenselijk het is interne grenzen op een meer structurele basis weer te bewaken en over te gaan tot de creatie van wat een 'mini-Schengen' gebied wordt genoemd. Het simpelweg herinvoeren van grenscontroles is naar het oordeel van de AIV geen echte terugvaloptie als bedoeld in de adviesaanvraag, maar wellicht wel een onwenselijke consequentie van het uiteenvallen van het Schengenstelsel. Dit zou zeer hinderlijke effecten hebben voor de werking van de gemeenschappelijke markt, naast het ongenoegen dat erdoor in de grensstreken zal worden opgeroepen. Er zullen voorts enorme kosten moeten worden gemaakt voor het inrichten van een infrastructuur van afzetting en controleplaatsen en voor personeel. Maar ervan uitgaande dat de lidstaten waar het merendeel van de asielzoekers naartoe reist, geen hekken en muren in de stijl van totalitaire regimes willen bouwen, zou het administratief sluiten en bewaken van (bijvoorbeeld) de Nederlandse grenzen ook weinig effect hebben. Mensen die uit nood of op zoek naar betere levensperspectieven gevaren trotseren zoals de oversteek van de zee in uiterst gebrekkige vaartuigen, zullen zich daardoor niet laten weerhouden. Wel kan – zoals de ervaring leert – het aantal asielzoekers worden beïnvloed door hun inschatting van de perspectieven die zij er vinden om een nieuwe toekomst op te bouwen.

Wel zijn maatregelen denkbaar die – eventueel tijdelijk, zoals de Schengenverordening ook toestaat – tot controles aan binnengrenzen leiden. Selectieve controles aan de binnengrenzen kunnen helpen het doorreizen – al dan

---

<sup>15</sup> Europese Commissie, 23 oktober 2015, on the necessity and proportionality of the controls at internal borders reintroduced by Germany and Austria pursuant to Article 24 (4) of Regulation No562/2006 (Schengen Borders Code). Zie: [http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/e-library/documents/policies/borders-and-visas/general/docs/commission\\_opinion\\_necessity\\_proportionality\\_controls\\_internal\\_borders\\_germany\\_austria\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/e-library/documents/policies/borders-and-visas/general/docs/commission_opinion_necessity_proportionality_controls_internal_borders_germany_austria_en.pdf).

<sup>16</sup> De conclusie van de Europese Raad van 18 en 19 februari 2016 voorziet alleen in wijziging van bepaalde modaliteiten betreffende sociale zekerheid en gezinsvorming.

niet na de vereiste aanmelding in het land van binnenkomst – te verminderen. Ook kunnen zulke controles helpen, te voorkomen dat mensen die een vertrekopdracht hebben gekregen, zich elders in het Schengengebied ophouden. Ze kunnen echter geen verandering brengen in de realiteit dat de bij controle zonder verblijfstitel aangetroffen vreemdeling ergens moet blijven. Andere Schengenstaten zullen de uitwijzing alleen accepteren als zij gehouden zijn een asielaanvraag (verder) te behandelen, en voor veilige derde landen geldt hetzelfde. De buurlanden van Syrië zijn reeds extreem belast (met percentages vluchtelingen van de algehele bevolking die veel hoger liggen dan die in Europa<sup>17</sup>). Soms wordt erop gewezen dat Saoedi-Arabië en de Golfstaten veel meer zouden kunnen doen, maar er is een lange weg te gaan voordat deze landen zowel veilig als bereid tot medewerking kunnen worden bevonden.

Het invoeren van controles aan de binnengrenzen zal dus gepaard moeten gaan met herverdeling en/of het inrichten van opvangvoorzieningen in de landen waar asielzoekers worden tegengehouden, zoals Griekenland of Balkan-lidstaten. Voor allebei is een veel grotere mate van financiële en organisatorische solidariteit van de EU-lidstaten nodig dan tot nu toe is opgebracht; het besluit tot een relatief bescheiden herverdeling van asielzoekers<sup>18</sup> komt amper tot uitvoering. Verder is een ontmoedigend effect op het afleggen van de lange en riskante weg naar het midden van de Europese Unie aannemelijk, maar voor een deel zullen asielzoekers dan via andere reisroutes op weg gaan.

#### *Noodzaak van verdergaande – nauwere – samenwerking*

De intensiteit waarmee Duitsland, Zweden, Oostenrijk, Nederland en enige andere landen worden geconfronteerd met een sterke groei van het aantal asielverzoeken en daaruit voortvloeiende tekorten in de capaciteiten voor opvang, behandeling en – voor zover verzoeken moeten worden ingewilligd – tijdelijk dan wel permanente opnemings in de Nederlandse samenleving, hebben, zoals gezegd, deels te maken met het disfunctioneren van het Schengenstelsel en de gebrekkige toepassing van de Dublinverordening in lidstaten aan de Mediterrane buitengrens. Corruptie en ander wangedrag, maar ook nalatigheid en capaciteitsproblemen bij wezenlijke staatstaken op het gebied van justitie en migratie tasten in een deel van de lidstaten bij voortduring de mogelijkheden aan van een gemeenschappelijk migratiebeleid en intern veiligheidsbeleid: het Schengenstelsel is ook daardoor ondermijnd. De verwezenlijking van de in de verdragen neergelegde ambitie, een gebied van vrijheid, veiligheid en recht te vormen, vormt een voorwaarde voor een goed functionerend Europees asielsysteem.

Meer oog voor de tekortkomingen en noden van deze grensstaten had mogelijk geleid tot een minder omvangrijk probleem. Solidariteit met deze grensstaten in de zin van het bijdragen aan de (bekostiging c.q. inrichting van de) noodzakelijke infrastructuur voor het opvangen van migranten en het verwerken van hun asielaanvragen is dus ook een groot eigenbelang. Hetzelfde geldt voor een billijke verdeling van de verantwoordelijkheden tussen de lidstaten als het gaat om de opvang van vluchtelingen. Maar verdelings- en toedelingsplannen zijn gedoemd om te mislukken, nu blijkt dat reeds binnen de EU gemaakte herverdelingsafspraken simpelweg niet naar behoren uitgevoerd worden.

De lasten van het nakomen van verplichtingen inzake asiel kunnen niet eenzijdig bij de grensstaten worden gelegd, en al evenmin bij enkele lidstaten – thans vooral Duitsland – die bereid zijn de lasten namens de andere in hoge mate te

---

<sup>17</sup> In de EU 0,25% van de bevolking, in Turkije 3%, in Jordanië 10% en in Libanon 25%.

<sup>18</sup> ER 25-25 juni 2015, JBZ Raad september 2015.

Zie: <<http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-12098-2015-INIT/en/pdf>>.

dragen. In beide richtingen is veel meer solidariteit vereist, evenals een daarop afgestemd bestuurlijk handelen. Indien dit niet met alle huidige Schengenstaten kan worden gerealiseerd – die situatie tekent zich thans helaas af – zal moeten worden gekozen voor nauwere samenwerking van de lidstaten die daartoe wel in staat en bereid zijn, zo mogelijk ook met deelneming van sommige niet tot de EU behorende Schengenstaten.

Als we de bestaande regels en nieuwe maatregelen willen laten werken, is het naar het oordeel van de AIV onontkoombaar de uitvoering en handhaving op Europees niveau te bepalen en toe te zien op de nakoming ervan. Het niet realiseren daarvan brengt de interne markt en het vrije verkeer in gevaar, met alle economische gevolgen van dien. Herverdelingsafspraken kunnen alleen werken als deze in bindende regelgeving worden vastgelegd. Maar bovenal: het Schengenstelsel kan alleen werken als de context wordt gevormd door een daadwerkelijk gerealiseerde 'ruimte van vrijheid, veiligheid en recht, waarin de grondrechten en de verschillende rechtsstelsels en -tradities van de lidstaten worden geëerbiedigd' (artikel 67, eerste lid, VWEU). Op het belang daarvan heeft de AIV al eerder gewezen.<sup>19</sup>

Daartoe behoren de ontwikkeling van een gemeenschappelijk beleid inzake asiel, subsidiaire bescherming en tijdelijke bescherming met inachtneming van het Geneefse vluchtelingenverdrag (aldus artikel 78, eerste lid, VWEU) en een gemeenschappelijk immigratiebeleid (artikel 79, eerste lid, VWEU). Als niet alle lidstaten mee willen doen met die toerusting en onderbouwing, moet zoals gezegd ernstig overwogen worden met een deel van de lidstaten verder te gaan in een nauwere samenwerking en deze het voortouw te laten nemen in de ontwikkeling daarvan (Titel IV VEU). Maar het helpt niet om te praten over een mini-Schengen als een gezelschap van landen dat voortmoddert op de oude manier met als enkel doel het eigen territorium af te sluiten voor vluchtelingen en geen verdere stappen te ondernemen. Het gaat erom Schengen te versterken en een nieuw mechanisme van verdeling te creëren in plaats van Dublin met het oog op een toekomstbestendig stelsel. Dublin was immers niet geschreven voor massale toestroom en voorziet evenmin in een in deze omstandigheden bruikbare verdelingssystematiek.

In dit verband moet wel worden onderkend dat, waar men de grens ook trekt, er altijd een gene zijde van de grens zal zijn. Geen enkel land zal ervoor voelen die gene zijde te zijn, omdat zich daar immers alle niet toegelaten personen en afgewezen asielzoekers zullen ophopen: het schrikbeeld van een groter of gemultipliceerd 'Calais'. Daarbij moet ook worden bedacht dat het aantal van de overblijvende, mogelijk positief te beoordelen asielverzoeken voor landen zoals Griekenland en Malta ondraaglijk groot kan worden. Zonder solidariteit in het delen van de verantwoordelijkheid en het dragen van de lasten ten aanzien van asielzoekers die wel een vluchtelingenstatus verdienen is elk Schengenstelsel – groot of klein – onhoudbaar. De EU kan ook niet eenzijdig bepalen welk land(en) die rol zou(den) moeten spelen: er zullen overeenkomsten moeten worden afgesloten en die overeenkomsten zullen moeten bewerkstelligen dat aan vluchtelingen perspectief wordt geboden en dat lasten tussen de lidstaten gelijk worden verdeeld. Daar zullen grote bedragen mee gemoeid zijn. Die zullen in solidariteit moeten worden opgebracht door alle lidstaten van de EU, desnoods door vermindering van hun aandeel in de structuurfondsen. Een nauwere samenwerking zoals hiervoor aangegeven, zal dus vorm moeten krijgen met inachtneming van de belangen van de buitengrensstaten en altijd de mogelijkheid

---

<sup>19</sup> AIV-advies, nr. 87, 'De rechtsstaat : waarborg voor Europese burgers en fundament van Europese samenwerking', Den Haag, januari 2014.

moeten bieden voor aansluiting door andere lidstaten, mits aan de daarvoor te stellen voorwaarden wordt voldaan.

Overigens zou ook zonder het Schengenstelsel de noodzaak van geharmoniseerd beleid inzake opvang en beoordeling van asielzoekers niet minder groot zijn. Ook dan zou er behoefte blijven bestaan aan een verantwoordelijkheidsverdeling zoals in de Dublinverordening neergelegd, maar niet – zoals thans – zonder de capaciteiten tot opvang en verwerking daarin te betrekken. Het Dublinstelsel zal dus moeten worden gecorrigeerd c.q. aangevuld met een verdelingssystematiek en met een volledig werkend Europees asielsysteem. Om daarin ordening aan te brengen zullen ook veranderingen aan de buitengrenzen nodig zijn.

## VI Naar een verbeterde bewaking van de buitengrenzen

Wanneer de controle van de buitengrenzen goed functioneert, kunnen niet-ontvankelijke en kennelijk ongegronde asielverzoeken snel worden afgewezen en de indieners zo nodig worden verwijderd. Hoewel effectieve controle van de buitengrenzen van meet af aan deel heeft uitgemaakt van het Schengenstelsel, is bij de toelating van Griekenland voorbijgegaan aan de geografische realiteit dat de zeegrenzen rond de talrijke Griekse eilanden in de Egeïsche Zee, dicht voor de Turkse kust, heel moeilijk kunnen worden bewaakt. Aldus valt het te begrijpen dat de Unie nu maatregelen ontwikkelt voor een Europese aanpak van de bewaking van de buitengrenzen.

Onder de voorwaarde dat bescherming van mensen die daadwerkelijk gevaar lopen daardoor niet vermindert, acht de AIV betere bewaking van de buitengrenzen van het Schengengebied zeker aangewezen. De voorstellen van de Commissie en de besluiten van de Europese Raad wijzen alle in deze richting: inrichting van aanmeldcentra nabij plaatsen van aankomst (de zogenaamde *hot spots*) en directe hulp bij de bewaking van de buitengrenzen c.q. communautarisering van deze taak.

De Europese Commissie heeft eind 2015 voorstellen gedaan voor een verordening van het Parlement en de Raad inzake het op zee 'tegenhouden' van asielzoekers door middel van de oprichting van een Europese grens- en kustwacht (COM (2015) 671). Deze komen neer op een uitbreiding en intensivering van de Frontex-activiteiten, mogelijk zelfs met inzet van schepen die onder NAVO-commando staan. De AIV ondersteunt deze voorstellen, die kunnen worden beschouwd als een vorm van realisering van het 'geïntegreerd systeem van beheer van de buitengrenzen' als bedoeld in artikel 77 VWEU, maar plaatst wel enige kanttekeningen. In de eerste plaats rijst de vraag naar de democratische en effectieve rechterlijke controle op het functioneren en de uitoefening van bevoegdheden door het nieuwe agentschap. Dat geldt in het bijzonder het voorstel aangaande de situatie dat een lidstaat niet in staat of onwillig is zelf voor grensbewaking zorg te dragen, in welke de Commissie na raadpleging van het Agentschap ook zonder toestemming van de desbetreffende lidstaat in kan grijpen. De AIV adviseert ten eerste de bevoegdheid van de Commissie c.q. het Agentschap om Europese grens- en kustwachtteams in te zetten, aan duidelijke voorwaarden te binden. Naar het oordeel van de AIV zou de Commissie niet een dergelijk vergaand besluit mogen nemen zonder goedkeuring van de Raad, desnoods achteraf. Ook zal in de vorm van grensbewaking zichtbaar moeten blijven dat men zich na het passeren van de grens onder de soevereiniteit van een andere staat begeeft.

Ten tweede moet worden betwijfeld of de beoogde extra capaciteit van 1500 grensbewakers (uit een reservepool van lidstaten) voldoende zal zijn om het doel van effectieve bewaking van de Grieks-Turkse zeegrens te bereiken. Al eerder is gewezen op de bijna onmogelijke opgave waarvoor men zich hier ziet gesteld. De AIV adviseert een dergelijke organisatie vooral op te bouwen uit nationale diensten zoals de Koninklijke Marechaussee. Ook gewenste bijdragen uit de marine of andere onderdelen van de defensieorganisaties van de EU-lidstaten moeten onder Europese leiding worden geplaatst. Met andere woorden, de EU mag in staat worden geacht de noodzakelijke bewakingstaak zonder inschakeling van de NAVO uit te voeren.

In de derde plaats moet worden overwogen dat van een betere bewaking van de Egeïsche Zee weliswaar een ontmoedigend effect kan uitgaan, maar dat tegelijk rekening moet worden gehouden met verplaatsingseffecten. Bovendien geldt

– net als bij scherpere controle aan de buitengrenzen te land – ook hier dat de aangetroffen of uit het water geredde vreemdelingen wel ergens heen moeten kunnen worden gebracht zonder dat dit op *refoulement* neerkomt. De extraterritoriale werking van het EVRM<sup>20</sup> brengt mee dat ook buiten de territoriale wateren de vlaggenstaat van een schip dat bijvoorbeeld aan Frontex deelneemt, de verplichting om een asielaanvraag in behandeling te nemen moet naleven. Het enige alternatief is dat deze krachtens een bijzondere afspraak kan worden overgedragen aan de autoriteiten van de dichtstbijzijnde staat die de waarborgen van internationale bescherming naleeft; voor de meeste EU-lidstaten mag daarvan worden uitgegaan, maar niet voor bijvoorbeeld Libië.

Ten slotte, gegeven de geografische ligging van Griekenland en het feit dat veel vluchtelingen uit Syrië afkomstig zijn, is het alleszins te begrijpen dat ook een beroep wordt gedaan op Turkije met oog op bewaking van de buitengrenzen. Dat op dit punt dus parallel met Turkije afspraken worden gemaakt en geldmiddelen ter beschikking worden gesteld is terecht en onvermijdelijk. Daar passen echter twee kanttekeningen bij. Allereerst, het tegenhouden van mensen aan de Grieks-Turkse zee grens is slechts dan aanvaardbaar als asielzoekers in Turkije rechtmatig en menswaardig worden behandeld. Ten tweede, het is niet realistisch of zelfs maar voorstelbaar dat Turkije het leeuwendeel van de humanitaire crisis in Syrië zal kunnen oplossen. Waarom dat land wel zou kunnen of moeten doen wat landen die deel uitmaken van de Europese Unie niet zouden kunnen, is – afgezien van een grotere, maar toch ook weer betrekkelijke geografische nabijheid<sup>21</sup> – onduidelijk. Dit betekent ook het openen van de mogelijkheid tot hervestiging van asielzoekers in de EU vanuit Turkije. Voor de extreem belaste andere buurlanden, in het bijzonder Libanon, geldt hetzelfde.

---

<sup>20</sup> Zie het arrest van het Europese Hof voor de Rechten van de Mens van 2 oktober 2014, Hassan tegen Verenigd Koninkrijk (App. no. 29750/09) [2014] ECHR 29750/09.

<sup>21</sup> De afstand Istanbul-Damascus is vergelijkbaar met die van Barcelona naar Amsterdam.

## VII Conclusies en aanbevelingen

### *a. Recht op asiel*

Het proberen te voorkomen dat omvangrijke gemengde migratiestromen naar West-Europa komen, is niet nieuw. Ook de invoering van controles op het visumvereiste voorafgaand aan het vertrek van vliegtuigen en schepen was daarop gericht. Het perfectioneren van zulke barrières wordt echter inhumain, als er voor slachtoffers van vervolging geen alternatieven zijn. Het Nederlandse en Europese beleid moet daarom ook steun voor andere vormen van opvang van vluchtelingen omvatten. Zo nodig moet, ondanks het ontbreken van een visum, doorreizen naar de EU mogelijk blijven. Degenen die als asielzoekers in de Europese Unie aankomen, mogen onder geen beding worden *gerefoleerd* naar landen waar ze worden vervolgd of anderszins ernstig in gevaar komen; die eis behoort tot de grondslagen van onze rechtsstaat en is niet alleen in het Geneefse vluchtelingenverdrag, maar ook in het EVRM, de EU-verdragen en het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie vastgelegd. De AIV is van oordeel dat een betere ordening van de behandeling van asielverzoeken een maatregel is die van betekenis is naast het ontwikkelen van de mogelijkheid van *green cards* voor (tijdelijk) verblijf voor werk.

### *b. Tegengaan van misbruik*

Het tegengaan van misbruik van de asielprocedure verbetert de perspectieven voor hen die op asiel zijn aangewezen. Daarin behoort bewaking van buitengrenzen van het Schengengebied een belangrijke rol te spelen. Het beleid van de EU keert zich tegen illegale grensoverschrijding en activiteiten van mensensmokkelaars in combinatie met het inrichten van plaatsen waar van buiten de EU komende asielzoekers zich kunnen melden. Volgens artikel 12, tweede lid, IVBPR en artikel 2 van het Vierde Protocol bij het EVRM mag geen enkele staat iemand beletten, het land te verlaten.

Het vragen van asiel aan de buitengrens van de EU c.q. het Schengengebied is geen illegale migratie. Wanneer echter reeds asiel is aangevraagd of kon worden aangevraagd in een veilig derde land van waaruit de asielzoeker wil inreizen en waar hem of haar daar geen mensenwaardige behandeling wacht, mag deze aan de grens worden geweigerd.

Hiervoor is noodzakelijk dat van landen van herkomst medewerking wordt verkregen om een veilige terugkeer mogelijk te maken van mensen die geen aanspraak kunnen maken op asiel. Er zijn evenwel staten die in feite hun rechtsplicht schenden, eigen onderdanen terug te nemen. In die gevallen is gezamenlijke politieke en zo nodig economische druk van de kant van de EU-lidstaten nodig. Overleg over deze aangelegenheden met die landen zal beter werken naar de mate waarin het past binnen een structurele relatie.<sup>22</sup>

### *c. Selectieve intensivering van controles aan de binnengrenzen*

Het 'sluiten' van de onderlinge grenzen tussen de Schengenlanden is geen uitvoerbare optie; niet alleen omdat daarvoor een wijziging van de EU-verdragen nodig zou zijn, maar ook omdat dit onevenredig grote economische en maatschappelijke schade zou veroorzaken, naast enorme kosten voor hekken, controleposten en grenspolitie, voor zover dit al praktisch uitvoerbaar is. Selectieve, door informatie over verhoogde risico's geïndiceerde vormen van controles aan de binnengrenzen kunnen wel nuttig zijn; vormen van misbruik kunnen daarmee worden bestreden. Ook een andere wijziging verdient

---

<sup>22</sup> Advies Adviescommissie Vreemdelingenzaken, 'Strategische landenbenadering migratie: tussen wens en werkelijkheid', 25 november 2015.

aanbeveling: zonder veel hinder voor *bona fide* passagiers kan bij het aan boord gaan van een vliegtuig of bijvoorbeeld veerdiensten over de Ionische zee om een geldig reisdocument worden gevraagd. Dat voorkomt meteen het uit het oogpunt van terrorismebestrijding onwenselijke gebruik van vliegtickets door een ander dan degene op wiens naam het is gesteld.

#### *d. Nauwere samenwerking binnen Schengen*

Het huidige Europese Asielsysteem (EAS) is onvoldragen en zal dit in de afzienbare toekomst ook blijven, doordat de verschillen tussen de 28 lidstaten in allerlei opzichten te groot zijn. Daardoor voelt een klein aantal staten, in het bijzonder Duitsland, zich gehouden om te voorzien in bescherming van vluchtelingen uit de huidige ernstigste crisisgebieden.

Een enigszins toereikende capaciteit voor het behandelen van asielzoekers en het opvangen van vluchtelingen zal enkel kunnen worden bereikt als daaraan voldoende staten deelnemen. Daarom adviseert de AIV te komen tot een nauwere samenwerking in de zin van het EU-verdrag (ex art. 20 VEU) tussen die lidstaten die in staat en bereid zijn Schengen uit te voeren *binnen de kaders* van een effectief gezamenlijk asiel- en migratiebeleid: strikt waar nodig, maar tegelijk humaan, ook in relatie tot achtergebleven gezinsleden. De AIV verwijst hier naar zijn advies over gedifferentieerde integratie.<sup>23</sup> Die nauwere samenwerking zal een volledig werkend gezamenlijk asielsysteem moeten omvatten, met inbegrip van vergelijkbare vormen van opvang en integratie, aanvaarding van verdeelsleutels, uitwisseling van gegevens over misbruik teneinde daartegen te kunnen optreden, afstemming met de UNHCR inzake hervestiging en akkoorden met veilige landen buiten de EU over terugkeer. Een werkelijk gezamenlijk beleid dient – anders dan de vage geldende opvangrichtlijn – dus te berusten op onderlinge solidariteit van de betrokken lidstaten en bijvoorbeeld ook een kwalitatief vergelijkbare opvang voor te schrijven.

De nauwere samenwerking zal vorm moeten krijgen met zoveel mogelijk lidstaten die deel uitmaken van het Schengenstelsel. Ze zal qua doelstellingen moeten passen in de gemeenschappelijke 'ruimte van vrijheid, veiligheid en recht' (art. 67 e.v. VWEU). Om te voorkomen dat zich ongewenste effecten van *free-riding* zullen voordoen, mag worden verlangd dat de niet deelnemende staten ten minste de kosten mee zullen dragen. Dit moet desnoods worden afgedwongen bij een herziening van de regeling voor de structuurfondsen.

De AIV omschrijft dit liever niet als 'mini-Schengen'. Er wordt immers geen einde gemaakt aan het Schengenstelsel als zodanig. Wel wordt afstand gedaan van de pretentie van een alles-of-niets inzake de controles aan de binnengrenzen, en wordt met die landen die daartoe in staat en bereid zijn een aantal stappen gezet om tot een meer gelijkmatige en billijke verdeling van baten en taken te komen. Andere lidstaten kunnen wel blijven deelnemen aan de *basics* van het Schengenstelsel (onder normale omstandigheden open binnengrenzen, gezamenlijke verantwoordelijkheid voor de buitengrenzen, en gezamenlijk visumbeleid), *mits* ze meewerken aan een gezamenlijk beheer van de buitengrenzen en aan selectieve controle aan de binnengrenzen (zoals het verifiëren van het reisdocument op luchthavens en cruciale zeehavens).

#### *e. Effectieve bewaking van de buitengrenzen en genormeerde bejegening van asielzoekers*

Een effectieve bewaking van de buitengrenzen conform de eisen die reeds gelden, is dringend gewenst. De AIV adviseert met *alle* Schengen-staten de inrichting van

---

<sup>23</sup> AIV-advies, nr. 98 'Gedifferentieerde integratie: verschillende routes in de EU-samenwerking', Den Haag, oktober 2015.

een gezamenlijk beheer van de buitengrenzen ter hand te nemen en dit deugdelijk te normeren, inclusief een effectieve rechtsgang voor degenen die menen dat zij ten onrechte zijn uitgesloten van verdere behandeling van hun asielverzoek. Daartoe behoort registratie, behandeling van asielverzoeken en opvang, dan wel overdracht aan een andere opvangende staat.<sup>24</sup>

Dit zal een tweefasen-procedure moeten zijn: in een bewaakte opvang aan de grens bepalen wie aanstonds kunnen en dus moeten teruggaan naar het land van herkomst of van transit, en wie voor verdere behandeling in aanmerking komen in de – volgens een verdeelsleutel aangewezen – lidstaat. Daarbij kan gebruik worden gemaakt van een quotering naar capaciteit, gerelateerd aan objectieve factoren zoals BNP, territoire en bevolkingsomvang. Ook zal rekening moeten worden gehouden met aantallen van reeds opgenomen vluchtelingen. De aard van het onderwerp brengt evenwel mee dat in geval van overschrijding een nieuwe verdeelsleutel zal moeten worden vastgesteld.

Hoezeer men ook zou wensen dat alle 28 lidstaten aan deze tweede fase deelnemen, sommige zijn daartoe niet in staat doordat zij reeds in de eerste fase de volle druk van de toegenomen aantallen ervaren, terwijl in relatie tot andere – waaronder de Visegrad-landen – door politieke en maatschappelijke oorzaken een impasse bestaat. Men kan dat betreuren en afkeuren, maar dit leidt niet tot een situatie waarin verwacht mag worden dat vluchtelingen er reële bescherming krijgen. De staten die een nauwere samenwerking zijn aangegaan, zullen deze taak dus op zich moeten nemen. De staten die dat niet doen, zullen – zoals eerder gezegd – moeten worden verplicht de kosten ervan mee te dragen.

#### *Ten slotte*

Dat de AIV adviseert deze ingrijpende veranderingen na te streven, betekent niet dat hij verwacht dat dit alles oplost. Het effect zal beperkt zijn zolang de bereidheid ontbreekt om effectief te interveniëren in de situaties die ertoe leiden dat veel mensen in EU-staten asiel zoeken. Zolang mensen die rond de Middellandse Zee in een uitzichtloze situatie verkeren, geen ander perspectief zien dan een nieuwe toekomst in bepaalde EU-lidstaten, zullen humanitaire nood en interne spanningen in deze lidstaten op elkaar botsen. De politieke gevolgen daarvan voor het politieke klimaat in de EU zijn – nu al – zeer ernstig. De AIV wenst te onderstrepen dat Turkije het vluchtelingenvraagstuk niet namens Europa kan oplossen, zelfs niet met veel grotere financiële steun dan die waarvan nu sprake is. Evenmin kan het aan Duitsland worden overgelaten om het leeuwendeel van de humanitaire nood te lenigen, want – hoe sterk dit land economisch ook is en hoezeer het ook zelf behoefte heeft aan een vorm van immigratie – alleen gelaten kan het deze last ook niet aan.

Dat in gebieden waar de huidige en toekomstige humanitaire crises zich voordoen, vele miljoenen mensen aan een existentiële noodsituatie proberen te ontkomen, is het gevolg van vele jaren van het ontbreken van goed bestuur, mensenrechten schendende repressie en verwaarlozing van de sociaal-economische ontwikkelingsperspectieven, en van de mensonterende bruutheid van bewegingen zoals Da'esh. Daarvoor rust de volle verantwoordelijkheid op degenen die er het bewind voeren of aan zulke bewegingen leiding geven. Er kan intussen niet aan voorbij worden gegaan dat veel te lang andere landen zich afzijdig hebben gehouden of hun inmenging slechts hebben gericht op eigen belangen. Pogingen om – zo nodig met militaire middelen – althans in bepaalde delen van Syrië veiligheid te bieden, zijn gedurende de al sinds 2011 woedende

---

<sup>24</sup> Zie het ACVZ-advies 'Delen in verantwoordelijkheid, Voorstel voor een solidair Europees asielsysteem' (2016), <http://acvz.org/wp-content/uploads/2016/01/ACVZ-advies-43-Delen-in-verantwoordelijkheid.pdf>.

burgeroorlog niet gedaan. Op dit moment lijkt het onwaarschijnlijk dat de Europese landen alsnog met de VS en in samenspraak met enerzijds Turkije en anderzijds Rusland de optie van het creëren van 'veilige gebieden' in het betrokken land kunnen realiseren, nu zoveel verdeeldheid tussen de mogelijke interveniënten bestaat. Nieuwe ontwikkelingen zijn echter niet uitgesloten. Daarnaast zal, hoe dan ook, de UNHCR een sleutelrol moeten spelen en moeten blijven adviseren over de eventuele doormigratie van mensen voor wie in het land van herkomst geen zinvolle toekomst meer mogelijk is. De EU-lidstaten moeten daaraan naar vermogen bijdragen en de buurlanden van Syrië – in het bijzonder Jordanië, Libanon en Turkije – bijstaan in de enorme last en verantwoordelijkheid die op hen rust bij het opvangen van miljoenen Syriërs.

De AIV adviseert verder, in internationaal verband op korte termijn studie te maken van preventie en beheersing van humanitaire crisissituaties, niet alleen als gevolg van oorlogen maar ook door economische, demografische en klimatologische omstandigheden die zich in de komende decennia zullen kunnen voordoen. Daarop is de Europese Unie immers nog net zo min als andere landen waar men toevlucht zal zoeken, voorbereid.