



## Deskundigenbijeenkomst inzake Europese Migratie- en Asielpact 2 maart 2021

Position paper Amnesty International

Amnesty International roept de Nederlandse regering op om in de behandeling van het Migratie- en Asielpact in te zetten op investering in de kwaliteit van de asielprocedure, adequate opvang van asielzoekers en migranten en zorg te dragen voor een sterk monitoringsmechanisme.

Het Migratie- en Asielpact, dat gepresenteerd werd op 23 september 2020, pakt niet de problemen aan de Europese buitengrenzen aan, maar creëert risico's voor de mensen die bescherming zoeken. Amnesty International maakt zich grote zorgen dat het pact leidt tot het normaliseren en het legaliseren van onmenselijke situaties aan de buitengrenzen, zoals nu het geval is in Griekenland.

De nadruk op detentie, de screeningprocedures en een onvoldoende robuust en onafhankelijk monitoringsmechanisme zorgen voor risico's op mensenrechtenschendingen aan de Europese buitengrenzen. De bescherming van deze grenzen kan echt ook op een manier die wel menswaardig en transparant is.

In deze position paper gaat Amnesty International in op drie punten van zorg<sup>1</sup>:

### **De nadruk op detentie, de screeningprocedure en het monitoringsmechanisme dat onvoldoende onafhankelijk is.**

#### **1. Nadruk op detentie**

De Europese Commissie wil met het Pact het voorstel uit 2016 voor een *Richtlijn inzake Asielprocedures* aanpassen. De belangrijkste vernieuwing is de uitbreiding van het gebruik van grensprocedures en het dichteren van de 'kloof' tussen asiel- en terugkeerprocedures, waarmee (ten onrechte) wordt gesuggereerd dat een negatief asielbesluit wordt gevolgd door een probleemloze terugkeer.

Er bestaat een concreet risico dat het doel van de Europese Commissie om deze twee stappen naadloos in elkaar over te laten lopen, alleen kan worden gerealiseerd door middel van een systemisch gebruik van detentie. Amnesty heeft al eerder de kritiek geuit dat grensprocedures vaak leiden tot minder procedurele waarborgen voor asielaanvragers, maar we vinden het nog zorgwekkender dat de Commissie erop aandringt dat asielzoekers die grensprocedures doorlopen, geen toegang krijgen tot het grondgebied van de lidstaten. Het voorstel gaat ervan uit dat grensprocedures worden uitgevoerd in faciliteiten die worden opgezet bij of in de buurt van buitengrenzen. Hoewel er verschillende mogelijkheden zullen zijn om die faciliteiten in te richten, zal het in de praktijk gaan om gesloten faciliteiten waar individuen aanzienlijk, zo niet geheel, in hun vrijheid worden beperkt. Het is vooral betreurenswaardig hoe de EU inmiddels blijkbaar elke vermelding van de algehele onwenselijkheid om asielzoekers van hun vrijheid te beroven, zoals vervat in internationale mensenrechtenstandaarden, heeft laten varen.

#### **2. Screeningprocedure 'Pre-entry'**

Het plan van de Commissie introduceert een screeningprocedure voorafgaand aan de formele binnenkomst van asielzoekers in het grondgebied. Volgens het voorstel worden degenen die tijdens de screeningfase aangeven dat ze asiel willen aanvragen, formeel beschouwd als asielzoekers; ze kunnen echter pas na beëindiging van de screening een beroep doen op de relevante asielwaarborgen (dit geldt ook voor informatie over hun rechten en plichten) en pas dan wordt de EU-Opvangrichtlijn van toepassing. Deze ambiguïteit is alarmerend en we

<sup>1</sup> Zie voor een bredere analyse en commentaar van alle aspecten van het pact:

<https://www.amnesty.nl/actueel/eu-migratiepact-verhogen-muren-en-versterken-hekken>

dringen er bij de Commissie op aan om duidelijk te omschrijven welke gevolgen, met name op het gebied van bescherming, het voor asielzoekers heeft om tijdens deze screeningfase nog geen formele toegang te hebben en garanties en waarborgen voor deze groep op te nemen.

Bovendien bestaat bij de screening – waar onderscheid gemaakt wordt tussen mensen die toegang krijgen tot het EU-grondgebied, mensen die in de grensprocedure een asielprocedure moeten doorlopen, en degenen die direct in een terugkeertraject terecht moeten komen – een groot risico op onzorgvuldigheid. Zo heeft een politiek activist uit Marokko vaak net zulke goede redenen om te vluchten als een oorlogsvluchteling uit Syrië.

Verder wijzen we erop dat ook tijdens de screeningprocedures asielzoekers geen toegang krijgen tot het grondgebied van de lidstaat. Dit mag niet worden gebruikt om de verantwoordelijkheid voor mensen aan de grens uit de weg te gaan. Lidstaten kunnen nog steeds jurisdictie en controle uitoefenen over deze mensen en kunnen verantwoordelijk worden gesteld voor schendingen van de mensenrechten van deze mensen.

Daarbovenop maken wij ons zorgen dat in situaties van *force majeure* registratie van asielzoekers opgeschort kan worden. Hiermee schendt Europa het recht om asiel aan te vragen en brengt het risico op refolement met zich mee.<sup>2</sup>

### 3. Onvoldoende onafhankelijk monitoringsmechanisme

De schokkende beelden van migranten en asielzoekers die mishandeld zijn door de Kroatische autoriteiten zijn onderdeel van een voortdurende trend van mensenrechtenschendingen die plaatsvinden aan de Europese buitengrenzen.<sup>3</sup> In verschillende Europese landen werden de afgelopen jaren *pushbacks* en andere mensenrechtenschendingen geconstateerd door Amnesty.<sup>3</sup> Hoewel het positief is dat in het pact een verplichting aan lidstaten is opgenomen om een onafhankelijk toezichtstelsel op te zetten aan de buitengrenzen, zijn er onvoldoende waarborgen opgenomen om te garanderen dat dit onafhankelijk kan opereren en misstanden blootlegt en oplost.

Het voorgestelde monitoringsmechanisme is een schijnoplossing als deze niet wordt uitgebreid met:

1. Scope: de monitoring moet worden toegepast op alle vermeende fundamentele mensenrechtenschendingen door nationale grenswachten of tijdens grenscontroles.
2. Onafhankelijkheid: onafhankelijke nationale instanties (zoals ombudsmannen) en maatschappelijke organisaties zouden moeten worden betrokken en ondersteund door EU-middelen.
3. *Accountability*: het moet duidelijker worden hoe lidstaten beschuldigingen moeten onderzoeken om een einde te maken aan misstanden, en hierop een transparante manier verslag van doen. Daarnaast moeten zij aangeven hoe zij garanderen dat asielzoekers en migranten toegang hebben tot rechtsmiddelen en rechtsbijstand.
4. Consequenties: er moeten politieke en financiële consequenties worden ingebouwd als lidstaten niet meewerken met het monitoringsmechanisme.

---

<sup>2</sup> Een precedent daarvoor is de situatie in Griekenland in maart 2020.

<https://www.amnesty.org/en/latest/news/2020/03/greece-inhumane-asylum-measures-will-put-lives-at-risk/>

<sup>3</sup> Amnesty International, Europe: Pushback practices and their impact on the human rights of migrants and refugees – Amnesty International submission to the United Nations (UN) Special rapporteur on the rights of migrants, februari 2021, <https://www.amnesty.org/download/Documents/IO4036692021ENGLISH.PDF>