



Universiteit
Leiden
The Netherlands

Europe and extraterritorial asylum

Heijer, M. den

Citation

Heijer, M. den. (2011, April 7). *Europe and extraterritorial asylum*. *Meijers-reeks*. Retrieved from <https://hdl.handle.net/1887/16699>

Version: Not Applicable (or Unknown)

License: [Licence agreement concerning inclusion of doctoral thesis in the Institutional Repository of the University of Leiden](#)

Downloaded from: <https://hdl.handle.net/1887/16699>

Note: To cite this publication please use the final published version (if applicable).

Samenvatting

EUROPA EN EXTRATERRITORIAAL ASIEL

Het voor u liggende boek betreft een juridisch promotieonderzoek naar de hedendaagse trend waaronder Europese staten, in een poging de druk op de binnenlandse beschermingscapaciteit te verlagen, in toenemende mate trachten migratie- en asielstromen buiten het eigen grondgebied te reguleren. Deze trend betreft het uitvoeren van migratiecontroles op personen die het grondgebied van de Europese Unie nog niet hebben bereikt, zoals op zee of luchthavens in niet-EU landen, het stellen en handhaven van toegangsvoorwaarden nog voordat migranten de Europese buitengrenzen hebben bereikt, en het creëren van bescherming- en opvangalternatieven voor vluchtelingen in landen buiten de Europese Unie.

Deze 'externalisering' van het migratiebeleid heeft eerst en vooral tot doel een rem te zetten op de binnenkomst van ongewenste migranten. Door in te grijpen nog voordat een migrant zonder recht op toegang zich meldt aan de grens, worden juridische en logistieke lasten die gepaard gaan met statusdeterminatie en eventuele uitzetting weggenomen. Er is evenwel ook kritiek op de wijze waarop Europese landen uitvoering aan deze externe migratiestrategie geven. Eén van de voornaamste bezwaren is dat ook vluchtelingen, die vaak ongedocumenteerd zijn, beperkt worden in hun mogelijkheden bescherming te vinden op het Europese grondgebied. Externe migratiecontroles zouden, anders dan controles aan de grens zelf, onvoldoende acht slaan op de bijzondere status van vluchtelingen. Ten aanzien van pogingen om alternatieve vormen van opvang voor vluchtelingen in derde landen in te richten wordt verder de kritiek geuit dat deze opvang de rechten van vluchtelingen onvoldoende zeker stelt en niet kan gelden als volwaardig substituut voor asiel binnen Europa.

Het promotieonderzoek bestudeert het spanningsveld tussen externe controlemechanismen en de rechtspositie van vluchtelingen en andere asielzoekers. De centrale stelling die wordt verdedigd is dat indien Europese landen uitvoering aan dergelijk beleid geven, zij onder het internationale recht gehouden blijven de rechten van vluchtelingen en asielzoekers te respecteren.

Het proefschrift bestaat uit drie delen van elk twee hoofdstukken. Het eerste deel (hoofdstukken 2 en 3) verschaft het algemene internationaalrechtelijke en mensenrechtelijke kader dat van toepassing is op atypische situaties van statelijk optreden, in het bijzonder optreden van staten buiten het eigen grondgebied en optreden dat plaatsvindt in gemeenschappelijkheid met andere actoren, zoals andere staten of private partijen als luchtvervoerders. Dit deel van de studie is deels inventariserend van karakter, maar beschouwt ook kritisch de heersende opvattingen in doctrine en jurisprudentie. Hoofdstuk 2 verkent de theorie, internationale jurisprudentie en doctrine omtrent de extraterritoriale werking van mensenrechtenverdragen. Hoofdstuk 3 behandelt de internationaalrechtelijke leerstukken omtrent de toedeling van verantwoordelijkheden voor gedeeld of gedelegeerd optreden van staten. Ten aanzien van beide thema's wordt geconcludeerd dat het internationale recht, inclusief mensenrechtenverdragen, voldoende ontwikkeld en geëquipeerd is om rechtsstatelijke grenzen te stellen, waardoor 'gaten' in de internationale rechtsbescherming kunnen worden voorkomen. De reikwijdte van de internationale aansprakelijkheid van staten in dit verband wordt evenwel begrensd door 1) het beginsel van staatssoevereiniteit, en in het bijzonder de verplichting om de territoriale soevereiniteit van andere staten te respecteren en 2) de overdracht van bevoegdheden aan andere actoren of het delen van bevoegdheden met andere actoren. In algemene zin kan worden gesteld dat een vaststelling van internationale aansprakelijkheid een duidelijk te identificeren band vereist tussen statelijk optreden en een uiteindelijke schending van internationaal recht.

Het tweede deel van het proefschrift (hoofdstukken 4 en 5) betreft een conceptualisering van het begrip 'extraterritoriaal asiel' in het internationale respectievelijk Europese recht. Hoofdstuk 4 bespreekt de relevante juridische verschillen tussen situaties van 'territoriaal asiel' (asiel op het grondgebied van de aangezochte staat) en 'extraterritoriaal asiel' (asiel gevraagd aan een extraterritoriaal optredende staat). Centraal in dit hoofdstuk staat de driehoeksverhouding tussen een extraterritoriaal operende staat, de territoriale staat en het bescherming zoekende individu. Het hoofdstuk geeft een historische beschouwing van diplomatieke asielverlening in het internationale recht, analyseert de extraterritoriale werking van de refoulementverboden en bespreekt de voorwaarden waaronder een individu het recht om asiel te zoeken moet worden toegekend. De slotparagraaf bespreekt aan de hand van relevante jurisprudentie de mogelijke spanning die kan bestaan tussen enerzijds een mensenrechtelijke verplichting om bescherming aan een individu in een andere staat te verlenen en de verplichting anderzijds om niet te treden in de territoriale soevereiniteit van de andere staat.

Hoofdstuk 5 bespreekt de grenzen die het recht van de Europese Unie stelt aan externe vormen van migratiecontrole. Het hoofdstuk geeft een overzicht van de Europese rechtsinstrumenten die de externe dimensie van het Europese

asiel- en migratiebeleid vormgeven. In het bijzonder wordt ingegaan op visumverplichtingen, verplichtingen van luchtvervoerders (*carrier sanctions*), de bevoegdheden van immigratieverbindingsofficieren, het mandaat en optreden van het buitengrensagentschap Frontex en instrumenten die specifiek zien op het verbeteren van de bescherming van asielzoekers in derde landen. Ook wordt de mogelijke toepasselijkheid van regels voortkomend uit het Schengenrecht en gemeenschappelijke asielrecht op situaties van extraterritoriaal asiel besproken. In dat kader komt ook Raadsbesluit 2010/252/EU aan de orde, waarin regels zijn neergelegd voor maritieme grenscontroles die worden gecoördineerd door het EU agentschap Frontex. Het Europees Parlement heeft dit Raadsbesluit ter vernietiging voorgelegd aan het Hof van Justitie van de EU vanwege een onjuist gevolgde besluitvormingsprocedure. De studie betreft de stelling dat het Raadsbesluit niet slechts vanwege procedurele redenen maar ook op materiële gronden moet worden vernietigd: anders dan de Schengen Grenscode verlangt, ontbreken in het Raadsbesluit essentiële waarborgen omtrent de rechtsbescherming van op zee onderschepte migranten.

Het laatste deel van de studie (hoofdstukken 6 en 7) toetst in hoeverre huidige Europese praktijken van extraterritoriale migratiecontroles plaatsvinden in overeenstemming met het internationale recht, in het bijzonder vluchtelingenrecht en mensenrechten. Hoofdstuk 6 geeft een uitputtende juridische analyse van zeegrenscontroles. Het hoofdstuk bespreekt in hoeverre het internationale maritieme recht een grondslag biedt voor de onderschepping van bootmigranten, welke bescherming volgens het maritieme recht dient te worden geboden aan migranten die in nood zijn op zee, en welke rechten onderschepte migranten kunnen ontlenen aan mensenrechtenverdragen. In hoofdstuk 7 komt de externe opvang van asielzoekers aan bod. Aan de hand van voormalig en huidig beleid gevoerd door de regeringen van Australië en de Verenigde Staten wordt bezien in hoeverre gelijksoortige Europese voorstellen om over te gaan tot de externe opvang van asielzoekers juridisch haalbaar zijn. Ten aanzien van zowel maritieme onderscheppingen als de externe opvang van asielzoekers wordt geconcludeerd dat zij niet altijd in overeenstemming geschieden met geldende internationale normen en dat zij het risico van gebrekkige individuele rechtsbescherming met zich dragen.

In het concluderende hoofdstuk worden drie algemene aanbevelingen gedaan.

Eerstens wordt aangedrongen op een verdere verheldering van het toepasselijke rechtskader indien Europese staten besluiten personencontroles buiten het eigen grondgebied uit te voeren. Dit betreft niet slechts de identificatie van relevante internationale normstellingen, maar ook de vertaling van deze normen in nationale en Europese wetgeving. In die vertaling zou het in het bijzonder moeten gaan om de opstelling van procedurele garanties en het waarborgen van rechterlijk toezicht.

Ten tweede wordt aanbevolen tot het vergroten van de zichtbaarheid en kennis van de praktische consequenties van externe vormen van migratiecontrole. Het onderzoek concludeert dat gouvernementele toezichthouders, non-gouvernementele organisaties, rechtshulpverleners, de media en andere relevante actoren nauwelijks zicht hebben op of toegang hebben tot extern optreden van staten, waardoor niet slechts de individuele rechtsbescherming, maar ook de publieke informatieverstrekking en legitimering in gedrang komt.

Ten derde wordt aanbevolen tot een verduidelijking van de politieke doelstellingen die aan externe migratiecontroles ten grondslag liggen. De twee hoofddoelstellingen die op beleidsniveau doorgaans worden geformuleerd zijn het tegengaan van illegale migratie enerzijds en het blijven bieden van bescherming aan vluchtelingen en andere zwakke groepen migranten anderzijds. Het onderzoek signaleert dat in de praktijk het belang van het tegengaan van illegale migratie vaak prevaleert boven de bescherming van vluchtelingen. Het politieke uitgangspunt dat vluchtelingen beschermd dienen te worden behoeft derhalve een betere implementatie in de praktijk. Het onderzoek concludeert onder andere dat huidige pogingen om controlemechanismen in te richten die recht doen aan beide doelstellingen onvoldoende succesvol zijn en doet suggesties voor verbetering.