



Universiteit
Leiden
The Netherlands

Asielzoekers tussen recht en realiteit: Plan-Azmani en plan-Samsom vanuit Australisch perspectief

Berlo, P. van

Citation

Berlo, P. van. (2016). Asielzoekers tussen recht en realiteit: Plan-Azmani en plan-Samsom vanuit Australisch perspectief. *Asiel & Migrantenrecht*, 7(2), 77-79. Retrieved from <https://hdl.handle.net/1887/42924>

Version: Publisher's Version

License: [Leiden University Non-exclusive license](#)

Downloaded from: <https://hdl.handle.net/1887/42924>

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

Plan-Azmani en plan-Samsom vanuit Australisch perspectief

Asielzoekers tussen recht en realiteit

Het strenge Australische beleid om asielzoekers buiten de deur te houden wordt soms als lichtend voorbeeld gezien. Patrick van Berlo schetst de juridische en praktische bezwaren tegen Europese navolging van dat beleid. Ook de ogenschijnlijk humanere plannen van VVD en PvdA zullen het vluchtelingenvraagstuk niet oplossen.

Het Europese vluchtelingenvraagstuk – of zoals sommigen prefereren: de vluchtelingen crisis – staat hoog op de politieke agenda in binnen- en buitenland. De aanhoudende druk op de buitengrenzen van het Schengen gebied, alsmede de open grenzen daarbinnen, hebben tot zorgen over irreguliere migratie geleid bij de Schengenlanden.¹ Het is dan ook niet verwonderlijk dat verschillende partijen in het Nederlandse parlement met voorstellen komen om het vraagstuk op EU-niveau het hoofd te bieden.

Plannen voor een Europese aanpak

De twee huidige coalitiepartijen hebben het debat niet geschuwd. Tweede Kamerlid Malik Azmani (VVD) kwam in maart 2015 met een migratienota waarin hij voorstelt om ‘veilige havens’ te creëren in de regio om op die manier asielaanvragen in Europa overbodig te maken.² Hij geeft daarbij drie randvoorwaarden:

- een uniform asielbeleid voor alle lidstaten van de EU waarbij de buitengrenzen gesloten worden en het onmogelijk wordt een asielaanvraag binnen de EU te doen;
- hervestiging door EU-lidstaten in extreme situaties, maar enkel op uitnodiging en niet op aanvraag; en
- een herziening van het reguliere migratiebeleid waarbij eenzelfde systeem geldt voor alle EU-lidstaten maar landen een eigen invulling kunnen geven aan de specifieke regulering van migratie.

Het voorstel wordt ingegeven door een gevoelde acute noodzaak: het is, in Azmani’s eigen woorden, ‘vijf voor twaalf’. Tegelijkertijd zou het plan ook voordelen meebrengen voor de asielzoeker zelf: opvang in de regio biedt niet alleen kans op een snelle terugkeer wanneer het thuisland weer veilig is, maar ook betere integratiemogelijkheden: dus, asielzoekers ‘kunnen zich in een land in de eigen regio gemakkelijker aanpassen aan de sociale en culturele omstandigheden dan in een (Westers) land met een ander ontwikkelingsniveau’.³ Opvang in de regio zou bovendien mensensmokkel indammen en goedkoper zijn.

Eind januari kwam ook de PvdA bij monde van fractievoorzitter Diederik Samsom in *de Volkskrant* met een beleidsplan dat op korte termijn op Europees niveau zou moeten worden ingevoerd.⁴ Zijn uitgangspunt is dat het voor asielzoekers zinloos moet zijn om per boot naar Europa te komen: alleen dan kan voorkomen worden dat duizenden mensen per jaar verdrinken. Concreet stelt hij voor dat aanvragen van asielzoekers die vanuit Turkije arriveren in Griekenland niet-ontvankelijk worden verklaard en dat asielzoekers direct teruggestuurd worden naar Turkije waar asielaanvragen worden behandeld. Voor een gedeelte van de erkende vluchtelingen - Samsom stelt tussen de 150.000 en 250.000 per jaar voor - zou vervolgens een legale route naar Europa moeten worden ingesteld. Saillant detail daarbij is dat de EU-landen geen verplicht quotum krijgen: het staat lidstaten dus vrij om geen vluchtelingen uit Turkije op te nemen. Toch is dat voor Samsom geen belemmering want, zo stelt hij in het interview, ‘[i]n het allerslechtste geval doen alleen [Nederland, Duitsland, Oostenrijk en Zweden] plus nog een paar [landen] als Frankrijk, Spanje en Portugal mee. Uitgaande van de 250 duizend legale vluchtelingen zal Nederland er dan 20- à 30 duizend moeten opnemen.

1 M.A.H. Van der Woude & P. Van Berlo, ‘Crimmigration at the Internal Borders of Europe? Examining the Schengen Governance Package’, *Utrecht Law Review* 2015 nr. 1, pp. 61-79.

2 M. Azmani, *De (buiten)grenzen van Europa* (Migratienota VVD), 2015, zie <http://bit.ly/1bmEakp>.

3 *Ibid.*, p. 6.

4 M. Peepkorn, ‘Ik was in Izmir en zag: we hebben geen tijd meer’, *de Volkskrant*, 28 januari 2016, zie <http://bit.ly/1RTcs0D>.

Dat is aanzienlijk minder dan de 58 duizend die afgelopen jaar kwamen.'

Daarnaast zouden alle lidstaten meebetalen aan de uitvoering van het project en als zodanig hun verantwoordelijkheid moeten nemen. Samsom meent dat zijn plan de voorkeur verdient boven het VVD-plan omdat het anders dan dat plan legale migratie naar Europa regelt en de welvaartsstaat waarborgt.

Dergelijke plannen zijn allerminst uniek, getuige bijvoorbeeld het recente plan van Belgisch staatssecretaris Francken om vanuit gesloten 'hotspots' in Griekenland asielaanvragen te behandelen en erkende vluchtelingen over te plaatsen naar elders in Europa.⁵ Daarnaast wordt door Europese politici en commentatoren, ook naar aanleiding van het plan-Azmani en het plan-Samsom, de Australische aanpak van irreguliere asielzoekers regelmatig aangehaald als voorbeeldig en nastrevenswaardig.⁶ De aanpak is namelijk bewezen effectief in het tegengaan van irreguliere bootmigratie: sinds 2013 heeft vrijwel geen enkele irreguliere boot met asielzoekers Australië meer bereikt. Op basis hiervan beveelt de Australische overheid de EU dan ook aan om het Australische beleid over te nemen.⁷ Het is echter nog maar de vraag of de plannen van Azmani en Samsom zich laten vergelijken met het Australische beleid en of de successen in het stoppen van asielzoekersboten, los van de moreel-ethische vraag in hoeverre dat wenselijk is, in Europa kunnen worden gereproduceerd.

Hoewel het Australische beleid veel mensenrechtelijke vragen oproept, worden mensenrechtenverplichtingen slechts zeer beperkt omgezet in de facto waarborgen.

Operation Sovereign Borders

Het huidige Australische beleid, *Operation Sovereign Borders*, werd in oktober 2013 ingevoerd door de huidige conservatieve regeringscoalitie.⁸ De essentie van het beleid is dat asielzoekers, die irregulier per boot in Australië arriveren, binnen 48 uur naar 'offshore processing centres' in de soevereine landen Nauru of Papua Nieuw-Guinea ('PNG') worden gebracht. Aldaar wordt hun asielaanvraag behandeld door de lokale autoriteiten, waarna - bij een succesvolle asielaanvraag - erkende vluchtelingen worden overgebracht naar derde landen voor hervestiging. Cambodja is één van die landen, en de Australische overheid is in gesprek met andere landen - waaronder naar verluidt Kirgizië - voor toekomstige vluchtelinghervestiging.⁹ Australië betaalt de offshore faciliteiten in Nauru en PNG, contracteert private bedrijven die de faciliteiten in de praktijk beheren en heeft een grote invloed op de operationele en praktische inrichting. Daar staat tegenover dat

geen enkele asielzoeker hervestiging zal vinden in Australië, ook niet indien hij of zij een vluchtelingenstatus krijgt.¹⁰

Het huidige beleid is een versteviging van het voorafgaande beleid, de zogenaamde 'Pacific Solution': onder het huidige beleidsregime is niet alleen de grensbewakingsoperatie gemilitariseerd, ook is de mogelijkheid van hervestiging in Australië volledig uitgesloten en is irreguliere bootmigratie verder in een discours van illegaliteit en criminaliteit terechtgekomen.¹¹ Academische en activistische kritiek heeft zich niet beperkt tot deze aspecten van het beleid: ook de slechte leefomstandigheden in de offshore centra worden bekritiseerd, alsmede het feit dat de faciliteiten weinig transparant en nauwelijks toegankelijk zijn.¹² Het is voor externe onderzoekers en belangengroepen inderdaad moeilijk zo niet onmogelijk om toegang te krijgen tot de offshore detentiefaciliteiten.¹³

Europees mensenrechtenkader

Dit beleid laat zich echter moeilijk vertalen naar de Europese context. Enerzijds is het onder internationaal en Europees recht problematisch om asielzoekers die zich op het grondgebied van een EU-lidstaat bevinden, over te dragen aan een derde land als Turkije (plan-Samsom en plan-Azmani) en Libanon, Jordanië, Marokko en Tanzania (plan-Azmani).¹⁴ Verschillende bepalingen in het VN Vluchtelingenverdrag en het EVRM

stroken niet met een dergelijke aanpak: zo is het verboden om een asielzoeker zonder meer te repatriëren naar het thuisland en mag een asielzoeker niet worden overgedragen aan een ander land wanneer er een gevaar is dat hij of zij aldaar aan foltering of onmenselijke of vernederende behandeling zal worden blootgesteld - een risico dat in het geval van collectieve detentie niet zelden op de loer ligt. Asielzoekers wier aanvragen nog niet zijn behandeld mogen evenmin worden gedwongen te vertrekken. Terugsturen naar een 'veilig derde land' kan wel, maar die status heeft Turkije nog niet behaald en is juridisch gezien vooralsnog dus geen optie. Desalniettemin verwacht Samsom dat Turkije die status snel zal krijgen.¹⁵

Vanuit juridisch oogpunt blijft het vooralsnog dus lastig om de Australische aanpak te implementeren in Europa. Dit is tekenend voor de Europese context: het EHRM monitort mensenrechtenverplichtingen in Europa nauwlettend en heeft zich ook op het gebied van migratiebeleid niet afzijdig

5 *Het Laatste Nieuws*, 'Francken wil "Europeanisering" hotspots: "We moeten het gewoon overnemen"', 25 januari 2016, zie <http://bit.ly/1QoLAes>.

6 Zie bijvoorbeeld NOS, 'Wilders: in Australië hebben ze ballen', 22 april 2015, zie <http://bit.ly/1SVPDLd>; T. Vennink, 'Redden we deze mensen of niet?', *NRC Next*, 23 april 2015, zie <http://bit.ly/1QNYQ6S>; T. Borst, 'Rutte en Samsom: migranten terugsturen naar Turkije', *Elsevier*, 28 januari 2016, zie <http://bit.ly/1Q4XeoC>; *Trouw*, 'Van alle kanten kritiek op plan-Samsom', 28 januari 2016, zie <http://bit.ly/1PKkd6x>; P. Cleppe, 'Kijk naar Belgisch-Australische oplossing voor de asielcrisis', *de Volkskrant*, 2 februari 2016, zie <http://bit.ly/1VrBFOC>.

7 D. Oranje, 'Australië beveelt EU keiharde anti-immigratiecampagne aan', *de Volkskrant*, 22 april 2015 <http://bit.ly/1QpPbhk>.

8 P. van Berlo, 'Australia's Operation Sovereign Borders: Discourse, Power, and Policy from a Crimmigration Perspective', *Refugee Survey Quarterly* 2015 nr. 4, pp. 75-104.

9 C. Cook, 'Reports of up to 1500 Refugees to Be Resettled in Kyrgyzstan', *The Australian*, 1 november 2015, zie <http://bit.ly/1SVPY0s>.

10 P. van Berlo, 2015.

11 Ibid; M. Welch, 'The Sonics of Crimmigration in Australia: Wall of Noise and Quiet Manoeuvring', *British Journal of Criminology* 2012 nr. 2, pp. 324-344.

12 Zie bijvoorbeeld M. Flynn, 'The Hidden Cost of Human Rights: The Case of Immigration Detention (Global Detention Project Working Papers)', 2013, zie <http://bit.ly/21cYWY7>; K. Geertsema, 'Een gevaarlijke soort', *A&MR* 2014 nr. 4; M. Grewcock, 'Australian Border Policing: Regional 'Solutions' and Neocolonialism', *Race & Class* 2014 nr. 3, pp. 71-78; C. McKay, 'Review Essay: Human Rights in Closed Environments', *Sydney Law Review* 2015 nr. 37, pp. 617-634; S. Taylor, 'The Pacific Solution or a Pacific Nightmare? The Difference between Burden Shifting and Responsibility Sharing', *Asian-Pacific Law and Policy Journal* 2005 nr. 6, pp. 1-43.

13 P. van Berlo, 'Stonewalling Asylum Seekers in the Pacific', *Leiden Law Blog*, 17 May 2014, zie <http://bit.ly/1qLWl8N>.

14 VVD, 'Waarom zou een vluchteling de halve wereld moeten oversteken voor een veilige haven?', 2015, zie <http://bit.ly/1PVpB9G>.

15 M. Peepkorn, 2016.

gehouden. Door de actieve houding en het bindende karakter van de jurisprudentie oefent het Hof een significante invloed uit op de vorming van wetgeving en beleid op dit onderwerp: internationaal mensenrechtelijke haalbaarheid speelt een rol van betekenis in het beleidsproces en -debat. Australië heeft daarentegen een zwak mensenrechtenmonitoringsysteem: er is geen vergelijkbaar Hof in de Australische-Oceanische regio, geen nationaal of internationaal mensenrechtenorgaan met bindende oordelen, en Australië is het enige democratische land ter wereld zonder een nationale *Bill of Rights*.¹⁶ Hoewel het beleid van Australië veel mensenrechtelijke vragen oproept, hebben (internationaalrechtelijke) mensenrechtenverplichtingen wezenlijk minder impact op de Australische wet- en beleidsvorming alsmede op de uitvoering en toetsing daarvan. Daardoor kan het Australische grensbewakingsbeleid makkelijker worden uitgevoerd: *de jure* mensenrechtenverplichtingen worden slechts zeer beperkt omgezet in *de facto* waarborgen.

Europese grensrealiteit

Naast de juridische obstakels lijkt ook de Europese realiteit in de weg te staan van een succesvolle beleidsovername. Waar migratie naar Australië enkel mogelijk is per boot of per vliegtuig, kent Europa nog een belangrijke derde vorm van migratie: via land. Terwijl de luchtgrenzen in toenemende mate gecontroleerd en gereguleerd worden door middel van zogenaamde 'carrier sanctions' die luchtvaartmaatschappijen verplichten om visumchecks uit te voeren,¹⁷ zijn landsgrenzen ogenschijnlijk de moeilijkste grenzen om effectief te bewaken en controleren. Dit verschil maakt dat het Australische beleid niet één op één kan worden toegepast op de EU en/of het Schengengebied. Zoals Chambers het verwoordt met betrekking tot Australië, 'the dream of total deterrence expressed by stop the boats can come true'.¹⁸ Door de diversiteit, lengte en oncontroleerbaarheid van de Europese buitengrenzen is dat niet het geval in de context van de EU. Het is dus goed mogelijk dat, wanneer het moeilijker (of zelfs onmogelijk) wordt gemaakt om asielaanvragen in Griekenland te doen, de migratieroutes zich zullen verleggen om op die manier elders via land of zee de Schengenzone binnen te komen - zij het via de Russisch-Noorse grens, de Oekraïens-Slowaakse grens, of de maritieme grens tussen onder meer Italië, Malta en Spanje enerzijds en Libië, Tunesië en Marokko anderzijds. Het is niet ongebruikelijk dat migratieroutes zich aanpassen aan omstandigheden en beleidsmaatregelen - en het is maar zeer de vraag of dat gecontroleerd kan worden door de EU. Terwijl Australië dus een effectief grenscontrolebeleid kan

voeren omdat de grens relatief overzichtelijk en uniform is (boten zie je immers van ver aankomen), blijkt dat in Europa lastig, zo niet onmogelijk te zijn. De verscheidenheid aan grenzen en de veelheid en veranderlijkheid van migratiepatronen verzetten zich daartegen.

Geen duurzame oplossing

De plannen van Azmani en Samsom verschillen op fundamentele (morele en praktische) punten van de Australische aanpak. Zo stellen ze geen absoluut 'you will not make Europe home'-beleid voor: erkende vluchtelingen blijven uitzicht houden op hervestiging binnen de EU. Asielzoekers worden ook niet naar een compleet ander land gebracht, maar naar een land in de eigen regio dan wel een land waar ze eerder doorheen zijn gekomen. Ook blijft er, tenminste in het plan-Samsom, de mogelijkheid om in Europa asiel aan te vragen wanneer een asielzoeker niet vanuit Turkije in Griekenland arriveert. In deze ogenschijnlijk humanere aanpak schuilt echter direct een effectiviteitsrisico: de Australische overheid laat zich erop voorstaan dat het eigen beleid werkt *juist* omdat enerzijds irreguliere migranten zonder uitzondering worden onderschept en naar onaantrekkelijke offshore processing centres worden gebracht, en anderzijds hun kans op hervestiging in Australië nihil is.

Los van de twijfel over de juridische haalbaarheid van de plannen van Azmani en Samsom is het dus maar zeer de vraag of ze hun beoogde effect in de praktijk kunnen behalen. Daarnaast dreigt er nog een ander gevaar: dat van de politieke verhoudingen. Indien asielzoekers, al dan niet met hulp van mensensmokkelaars, inderdaad andere routes uitkiezen om de EU binnen te komen, ontstaat er namelijk het risico dat landen niet bereid zijn om daarnaast nog een aanvullend aantal erkende vluchtelingen op te nemen uit Turkije of landen elders in de regio. Daardoor worden niet alleen de verhoudingen binnen de EU verder op de proef gesteld maar komen ook de afspraken en de verstandhouding met de Turkse regering onder druk te staan.

Het Australische model lijkt dus geen oplossing te bieden in de Europese setting - maar de plannen van Azmani en Samsom bieden evenmin soelaas. Zolang de juridische, praktische en moreel-ethische probleempunten niet op adequate wijze worden geadresseerd, valt niet te verwachten dat de plannen tot meer zullen leiden dan een verschuiving van de problematiek - laat staan tot een duurzame oplossing voor het vluchtelingenvraagstuk.

16 A. Byrnes, H. Charlesworth, G. McKinnon, *Bill of Rights in Australia: History, Politics and Law*, Sydney, UNSW Press, 2009; C. Branson, 'President Speech: The Role of the Australian Human Rights Commission in Protecting and Promoting Human Rights in Australia', 2010, zie <http://bit.ly/20IKR7E>.

17 S. Scholten, *Privatisation of Immigration Control? A Socio-Legal Study on the Role of Private Transport Companies in the Netherlands and the United Kingdom*, diss, Radboud Universiteit Nijmegen), 2014; T. Gammeltoft-Hansen, *Access to Asylum*, Cambridge, Cambridge University Press, 2011.

18 P. Chambers, 'The Embrace of Border Security: Maritime Jurisdiction, National Sovereignty, and the Geopolitics of Operation Sovereign Borders', *Geopolitics* 2015 nr. 2, 404-437.