

De impact van de COVID-19-pandemie op het EU-asielbeleid

Florian Trauner

De manier waarop EU-lidstaten asielzoekers opvangen en behandelen, loopt al langer uiteen. Tijdens de COVID-19-pandemie zijn die verschillen enkel maar toegenomen. Zo kondigde Hongarije een toegangsstop voor migranten aan, terwijl Portugal hun tijdelijk volwaardige burgerschapsrechten toekende. Die discrepantie vormt een bedreiging voor het *gemeenschappelijk* Europees asielbeleid, dat al twintig jaar een EU-doelstelling is. De EU en haar lidstaten hebben politieke wil nodig om te voorkomen dat het systeem faalt en om het asielrecht in de hele Europese Unie te behouden.

Het asielbeleid van de EU

Het recht om asiel aan te vragen houdt in dat een persoon die in zijn of haar thuisland wordt vervolgd om redenen zoals ras, religie of politieke overtuiging, internationale bescherming kan krijgen bij een andere soevereine autoriteit. De EU heeft getracht het asielbeleid van de lidstaten te harmoniseren en een 'gemeenschappelijk Europees asielstelsel' tot stand te brengen. Een belangrijke pijler van dit systeem is de Dublin-verordening, die de lidstaten de verantwoordelijkheden voor de behandeling van asielaanvragen toekent. Volgens het Dublin-systeem is slechts één lidstaat verantwoordelijk voor de aanvraag van een asielzoeker binnen de EU, meestal het land van eerste binnenkomst. In minder abstracte bewoordingen, als een migrant per boot in Italië aankomt en internationale bescherming aanvraagt, worden de Italiaanse autoriteiten geacht na te gaan of de beschermingsvorderingen al dan niet gerechtvaardigd zijn. Het gemeenschappelijk asielstelsel omvat ook een reeks andere EU-wetten, die bepalen hoe asielzoekers te ontvangen en hun aanvragen te verwerken (bv. Wanneer mag een asielzoeker de arbeidsmarkt betreden? Hebben asielzoekers recht op een vertaler tijdens de asielprocedure?). De EU begon in 1999 met de ontwikkeling van een gemeenschappelijk beleid. Eerst bepaalden

de lidstaten gemeenschappelijke *minimum*normen, die later tot echt *gemeenschappelijke* EU-normen werden onderhandeld. De EU richtte ook het Europees Ondersteuningsbureau voor asielzaken op, om de lidstaten bij te staan bij asielgerelateerde kwesties. In 2013 werd het gemeenschappelijk Europees asielbeleid afgerond.

Maar zelfs voordat het coronavirus in Europa arriveerde, werd dit systeem bekritiseerd en stond het voor verschillende uitdagingen, waaronder een zeer ongelijke verdeling van asielzoekers in de hele EU. Dit is het meest zichtbaar geworden in de context van de 'migratiecrisis' van 2015 en 2016, toen meer dan een miljoen migranten op Europese bodem arriveerden. De meesten van hen kwamen Griekenland binnen en trokken vervolgens door naar de noordelijke EU-lidstaten, in de eerste plaats Duitsland en Zweden. De ongelijke verdeling van asielzoekers is een delicate beleidskwestie gebleven. In 2019 heeft één op de vier asielzoekers die de EU binnenkwamen, een aanvraag in Duitsland ingediend. Frankrijk, Spanje, Griekenland en Italië volgden op de voet, terwijl veel andere lidstaten, met name in Midden- en Oost-Europa, zeer lage aantallen hebben. Slowakije sloot het peloton af met 39 aanvragers per miljoen inwoners, Hongarije had er 48.¹

Staten met een groter aantal asielzoekers dringen al lang aan op meer solidariteit bij hun EU-partners – maar vaak tevergeefs. Na de migratiecrisis stelde de Commissie daarom voor om het EU-asielbeleid aan te vullen met verplichte relocatiequota voor asielzoekers. Dit impliceert dat lidstaten de relocatie moeten accepteren van asielzoekers uit medelidstaten die te maken hebben met een hogere migratiedruk. Dat voorstel bleek echter zeer controversieel, met name in Oost-Europa. De hervorming van het asielbeleid kwam tot stilstand. Dit was de situatie toen het coronavirus begin 2020 in Europa arriveerde.

De impact van het coronavirus

De impact van het coronavirus op het asielstelsel en asielzoekers is aanzienlijk. Het begint met hoe migranten die internationale bescherming zoeken, nu naar Europa kunnen komen. Gezien de strikte grenscontroles en restrictieve visumpraktijken was het voor vluchtelingen vroeger al erg moeilijk om op legale wijze de EU binnen te komen. Een uitzondering hierop waren de hervestigingsprogramma's die vaak werden uitgevoerd door de UN's Refugee Agency (UNHCR). Ze lieten een aantal vluchtelingen (zoals Syriërs die naar Turkije of Jordanië waren gevucht) op regelmatige en gecontroleerde wijze naar de EU komen. Zodra het coronavirus zich verspreidde, zijn deze programma's stopgezet.

De grenscontroles zijn ook aangescherpt voor migranten die op een spontane en ongedocumenteerde manier aankomen. Italië en Griekenland waren voor de meeste van hen de landen van eerste binnenkomst. In april 2020 koos Italië voor het ongekende besluit om zijn eigen zeehavens vanwege de pandemie 'onveilig' te verklaren.² Dit voorkomt dat reddingsboten met migranten zonder papieren in de Italiaanse havens landen. De Grieks-Turkse grens is sinds eind februari 2020 afgesloten voor Syrische vluchtelingen

en andere migranten. Op dat moment drong de Turkse president er bij hen op aan Turkije te verlaten en naar de EU te gaan. Een van de maatregelen die Griekenland heeft genomen, was een tijdelijke schorsing om asiel aan te vragen. Sindsdien is het aantal asielaanvragen in de EU op weg naar een historisch dieptepunt. In maart 2020 zijn in de EU 18 515 nieuwe asielaanvragen geteld. Dat is minder dan een derde vergeleken met april 2019.³

Griekenland en Italië hebben lange tijd een bijzondere verantwoordelijkheid gehad. Volgens het Dublin-systeem zijn de eerste EU-lidstaten die in contact komen met de migrant verantwoordelijk voor zijn of haar asielaanvraag. Dat systeem zet grote druk op het asielstelsel van Griekenland en Italië, de twee belangrijkste EU-grensstaten. Begin 2020 bevonden meer dan 38.000 migranten zich in overvolle vluchtelingenkampen op Griekse eilanden. Ze waren niet in staat om zelfisolatie of social distancing uit te oefenen. Een groep van zeven lidstaten, waaronder Duitsland en Frankrijk, stemde ermee in om 1 600 kwetsbare migranten, voornamelijk kinderen, uit deze kampen te verwijderen.⁴ Andere lidstaten werkten echter niet mee. Hun grootste zorg was dat een verhuizing een 'pullfactor' zou creëren voor andere migranten om de Egeïsche Zee over te steken richting Griekenland. Hoewel de verhuizing gunstig was voor de betrokken individuen, was het ook niet voldoende om de kampen leeg te maken en het risico voor de overgebleven migranten te verkleinen. De Griekse situatie doet zich voor in extremis, maar ruimtegebrek en overbevolking kenmerken ook de opvangplaatsen in andere lidstaten. Zodra het virus zo'n plek is binnengekomen, is een exponentiële groei bijna onvermijdelijk. In Duitsland testte in april 2020 de helft van de 600 mensen in een vluchtelingenkamp positief op COVID-19. De politie dwong de rest binnen de site te blijven om het virus niet verder te verspreiden.

Buiten de gevallen van Griekenland en Italië reageren niet alle EU-lidstaten op dezelfde manier op het coronavirus. Veel staten blijven nieuwe asielaanvragen accepteren of werken aan lopende dossiers. Enkele hebben zelfs de rechten van asielzoekers vergroot. Een voorbeeld hiervan is Portugal dat hen (en andere migranten) tijdelijke toegang tot volledige burgerschapsrechten heeft verleend. Hierdoor kunnen ze tijdens de pandemie op vergelijkbare wijze gebruik maken van de gezondheidszorg en openbare diensten als de Portugezen.

Toch komen strengere praktijken vaker voor. Enkele EU-lidstaten hebben de pandemie van COVID-19 gebruikt als argument om het asielrecht meer permanent te verzwakken. In maart 2020 kondigde Hongarije een toegangsstop van onbepaalde duur voor migranten aan op basis van het argument dat er 'een duidelijk verband zou bestaan tussen illegale migratie en de uitbraak van het coronavirus'.⁵ Al voor de pandemie was het erg moeilijk om toegang te krijgen tot asiel in Hongarije. In het kielzog van de migratiecrisis van 2015 en 2016 heeft het land aan de zuidgrenzen een 175 km lang en 4 meter hoog hek van staal en prikkeldraad geplaatst en enkel héél beperkte toegang tot

asielprocedures verleend. Vanwege COVID-19 hebben ook andere landen de grenscontroles aangescherpt en de administraties belast met asielprocedures gesloten. In totaal hebben 17 Schengenstaten de controles aan de binnengrenzen en de strikt beperkte bewegingen opnieuw ingevoerd.

De hervorming van het asielbeleid van de EU

Een historisch overzicht van hoe staten op verschillende pandemieën hebben gereageerd, laat zien dat grenzen over het algemeen relatief lang gesloten blijven.⁶ De verminderde toegang tot asielrechten en de schorsing van het Dublin-systeem dreigen semi-permanent te worden. Verschillende lidstaten waren al gefrustreerd door het gebrek aan vooruitgang bij de hervorming van het Dublin-systeem en het EU-asielbeleid. Griekenland, Italië en andere EU-grensstaten kunnen nu gemakkelijker naar gezondheidskwesaties verwijzen wanneer zij weigeren Dublin-transfers uit noordelijke lidstaten te accepteren. Die transfers betreffen migranten die de grensstaten van de EU hebben verlaten en verder naar het noorden zijn gegaan. De verantwoordelijkheid om met asielzoekers om te gaan, verandert na zes maanden. Dat houdt in dat de staat waarin ze momenteel leven verantwoordelijk wordt en niet langer de staat waarin ze voor het eerst zijn aangekomen. Om het in andere woorden te zeggen, de meeste asielzoekers die onlangs in België, Nederland of Duitsland aankwamen konden niet meer teruggestuurd worden naar Italië of andere grenslanden toen het coronavirus tot een lockdown leidde. Deze verschuiving van verantwoordelijkheden betrof in de eerste maanden na het uitbreken van de COVID-19-pandemie ongeveer 6 000 asielzaken in heel Europa.⁷

Het asielbeleid van de EU riskeert versnippering en disfunctionaliteit. Als de EU-lidstaten niet langer samenwerken omtrent asiel of het voor vervolgte mensen onmogelijk maken om onderdak te vinden op het continent, verliest Europa zijn geloofwaardigheid als promotor van de mensenrechten in het buitenland en thuis. Het is nochtans mogelijk om het gemeenschappelijk Europees asielbeleid te beschermen en zelfs te verbeteren. De Europese Commissie heeft een lijst met adviezen gegeven over hoe asielprocedures moeten worden uitgevoerd tijdens een pandemie. De autoriteiten kunnen bijvoorbeeld toestaan dat asielaanvragen online worden ingediend en interviews met migranten virtueel worden afgenomen. De Commissie heeft ook een nieuw 'EU-pact voor migratie en asiel' aangekondigd. Het moet een nieuwe blauwdruk opleveren voor de hervorming van de Dublin-regels en zorgen voor een harmonischer asielbeleid. Met dit pact wil de Commissie ook een nauwe samenwerking tot stand brengen met landen van herkomst en transitlanden, en het beheer van de buitengrenzen van de EU versterken. Er kunnen nu ook nieuwe gezondheidsmaatregelen worden toegevoegd aan de hervorming van het asielstelsel van de EU. Ze kunnen verplichte vaccinaties, gezondheidsonderzoeken en controles bevatten, en zelfs standaardquarantaines.

De belangrijkste hindernis voor de hervorming van het Europese asielbeleid is het verschil in opvattingen en belangen van de lidstaten. Lidstaten die niet willen samenwerken staan er al lang op dat er binnen Europa geen verplichte relocatie kan plaatsvinden. Een regering als de Hongaarse heeft een hekel aan Europese interventie in haar nationale beleid. Kunnen de Commissie en de lidstaten die bereid zijn tot samenwerking deze oppositie overwinnen en zorgen voor een betere werking van het Europese asielbeleid? De EU heeft voorgesteld om lidstaten die de EU-asielwetgeving niet naleven te bestraffen met het schrappen van subsidies, maar die ideeën zijn nog niet omgezet in wetgeving. Het lijkt waarschijnlijker dat de EU de lidstaten financieel wil stimuleren om samen te werken en tot een eerlijkere verdeling en gemeenschappelijke normen te komen. Als een staat zich niet houdt aan de EU-normen omtrent asiel, kan de Commissie ook een inbreukprocedure starten om juridische sancties in te leiden.

De coronacrisis zal haar sporen nalaten in de Europese en andere samenlevingen. De manier waarop we met asielzoekers omgaan, is geen uitzondering. Gezondheidscontroles worden een nieuwe norm voor wie naar Europa wil komen. Met goede wil zorgen ze voor de veiligheid van zowel de nieuwkomers als de rest van de samenleving, maar laten we ervoor zorgen dat volksgezondheid voor sommige lidstaten geen voorwendsel wordt om basisrechten aan asielzoekers te ontfemen.

Eindnoten

- 1 Eurostat (20 maart 2020). Asylum in EU Member States. Press Release 48/2020.
- 2 Tondo, L. (2020). Italy declares its own ports 'unsafe' to stop migrants arriving. *The Guardian*. <https://www.theguardian.com/world/2020/apr/08/italy-declares-own-ports-unsafe-to-stop-migrants-disembarking>
- 3 Eurostat (2020). Asylum and first time asylum applicants – monthly data, Luxembourg. Geraadpleegd 23 april 2020 via <https://data.europa.eu/euodp/en/data/dataset/W06liH9Trwb67rJwOHsBw>
- 4 Zie Wallis, E. (2020). Who will be on the list of 1,600 refugees relocated from Greece? *Info-Migrants.net* Geraadpleegd 23 april 2020 via <https://www.infomigrants.net/en/post/23468/who-will-be-on-the-list-of-1-600-refugees-relocated-from-greece>
- 5 Zie Daily News Hungary (11 maart 2020). Orbán: There was a clear link between illegal migration and the coronavirus. <https://hungarytoday.hu/orban-to-eu-counterparts-clear-link-between-coronavirus-and-illegal-migration/>
- 6 Zie Kenny, C. (25 maart 2020): Pandemics Close Borders – And Keep them Close. *Politico.com* <https://www.politico.com/news/magazine/2020/03/25/trump-coronavirus-borders-history-plague-146788>
- 7 European Commission (2020). Covid-19 – Guidance on the implementation of relevant EU provisions in the area of asylum and return procedures and on resettlement, C/2020/2516, Brussels.