



# External Processing

VOORWAARDEN VOOR HET IN BEHANDELING NEMEN  
VAN ASIELAANVRAGEN BUITEN DE EUROPESE UNIE



Adviescommissie voor  
Vreemdelingenzaken

**ADVIES**

# De ACVZ

De Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken (ACVZ) bestaat uit tien deskundigen. De ACVZ is een onafhankelijk adviesorgaan dat is ingesteld bij wet. De commissie adviseert de regering en het parlement over migratie. Zij onderzoekt beleid en wetgeving en geeft aan waar verbeteringen mogelijk zijn. De ACVZ brengt praktische adviezen uit die gericht zijn op het oplossen van bestaande en te verwachten problemen.

## Colofon

Advies 'External Processing', uitgebracht aan de minister voor Immigratie en Asiel.

Uitgave van de Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken, Den Haag, 2010

Advieskenmerk: 32•2010, december 2010  
ISBN-13 978-90-8521-051-1

Bestellingen van publicaties:  
Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken  
Juliana van Stolberglaan 10  
2595 CL Den Haag  
email: [acvz@acvz.org](mailto:acvz@acvz.org)  
(070) 370 4300 of via de website: [www.acvz.org](http://www.acvz.org)

Vormgeving: Studio Daniëls BV, Den Haag

## ***External Processing***

**VOORWAARDEN VOOR HET IN BEHANDELING NEMEN  
VAN ASIELAANVRAGEN BUITEN DE EUROPESE UNIE**

**DEN HAAG, DECEMBER 2010**





# Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken

aan Minister voor Immigratie en Asiel  
Drs. G.B.M. Leers  
Postbus 20011  
2500 EA Den Haag

contactpersoon mr. dr. G.H. Hintzen  
doorkiesnummer 070 – 370 8013  
datum 6 december 2010  
ons kenmerk ACVZ/ADV/2010/013  
uw kenmerk  
bijlage(n)  
onderwerp

ACVZ advies: External Processing. Voorwaarden voor het in behandeling nemen van asielaanvragen buiten de Europese Unie

Geachte heer Leers,

Hierbij ontvangt u het advies *External Processing*, dat de Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken (ACVZ) op verzoek van de voormalige staatssecretaris van Justitie, mevrouw Albayrak, heeft opgesteld.

De ACVZ constateert dat external processing nog door geen enkele lidstaat van de Europese Unie ten uitvoer wordt gebracht en dat op talrijke punten onduidelijkheid bestaat over de mogelijkheden om ertoe over te gaan. Conform de adviesaanvraag is ervoor gekozen om in het internationale en Europeesrechtelijke kader de juridische en praktische voorwaarden voor external processing te presenteren. Gezien de complexiteit van het onderwerp heeft de commissie zich beperkt tot enkele hoofdlijnen.

Belangrijke juridische conclusies van het advies zijn dat een wettelijke grondslag in het EU-recht momenteel ontbreekt en dat op een aantal punten onduidelijkheden bestaan. Verschillende bepalingen in het Unierecht sluiten niet goed aan op external processing of staan er mogelijk zelfs aan in de weg. Nieuwe Europese wetgeving is daarom nodig en ook zullen overeenkomsten met de betrokken derde landen moeten worden gesloten. Ten aanzien van de staatsaansprakelijkheid bij external processing bestaan eveneens verschillende onduidelijkheden.

postadres  
Postbus 93127  
2509 AC 's-Gravenhage

bezoekadres  
Bruggebouw Oost, 1e etage  
A-kern  
Juliana van Stolberglaan 10  
2595 CL 's-Gravenhage

[www.acvz.com](http://www.acvz.com)



## Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken

Ook vanuit praktisch oogpunt bezien blijken in vrijwel iedere fase van de asielprocedure aanzienlijke inspanningen en investeringen nodig te zijn om aan de voorwaarden voor external processing te voldoen.

Zowel in juridisch als in praktisch opzicht kan derhalve worden geconcludeerd dat thans niet aan de voorwaarden wordt voldaan om over te gaan tot external processing. Veel zaken zijn volgens de ACVZ nog niet geregeld, en van enkele onderdelen is het zelfs nog maar de vraag of ze haalbaar zijn.

Indien toch wordt gekozen om external processing te ontwikkelen, adviseert de ACVZ om dit in EU-verband te doen. Zolang er geen duidelijke basis is voor een handelen van de EU op het gebied van external processing, adviseert de commissie om de aandacht te richten op de realisering van de voorwaarden voor external processing. Daarbij gaat het om de harmonisatie van het Europese asielbeleid en een quotaregeling voor de verdeling van vreemdelingen die internationale bescherming behoeven.

Tot nadere toelichting zijn wij graag bereid.

Hoogachtend,

De voorzitter,

Mr. Adriana C.J. van Doijeweert

De secretaris,

Mr. W.N. Mannens

# Inhoudsopgave

SAMENVATTING	8
HOOFDSTUK 1	
<b>Inleiding</b>	11
1.1 Adviesvraag	11
1.2 Werkwijze en verantwoording	11
1.3 Leeswijzer	12
HOOFDSTUK 2	
<b>Wat is external processing?</b>	14
2.1 Inleiding	14
2.2 Begripsbepaling en verwante begrippen	14
2.3 Achtergronden en doelstellingen	15
2.4 Overzicht van de initiatieven en voorstellen uit de afgelopen tien jaar	17
2.5 Enkele elementen van external processing nader toegelicht	23
2.6 Conclusie	24
HOOFDSTUK 3	
<b>juridisch kader</b>	25
3.1. Verantwoordelijkheid	25
3.2 Relevante internationaal- en Europeesrechtelijke verplichtingen	29
3.3 Voorwaarden voor external processing	34
3.4 Juridische obstakels	38
3.5 Nieuwe wetgeving	40
3.6 Conclusie	41
HOOFDSTUK 4	
<b>Praktische aspecten en voorwaarden</b>	43
4.1 De locatie van een centrum voor external processing	43
4.2 Toegang tot external processing	44
4.3 Opvang in een centrum voor external processing	46
4.4 De asielprocedure in het centrum voor external processing	47
4.5 Herverdeling	48
4.6 Afgewezen: en dan?	48
4.7 Conclusie	49
HOOFDSTUK 5	
<b>Conclusies en aanbevelingen</b>	50
5.1 Conclusies	50
5.2 Aanbevelingen	51
BIJLAGEN	
1 Adviesaanvraag 29 september 2009 van de staatssecretaris van Justitie	53
2 Verwante termen	55
3 Literatuurlijst	57
4 Afkortingen	61

# Samenvatting

Dit advies beschrijft de achtergronden van het begrip external processing en verkent de juridische en praktische aspecten en voorwaarden waaronder external processing zou kunnen worden uitgevoerd.

## Wat is external processing?

Allereerst wordt aangegeven wat in dit advies onder het begrip ‘external processing’ wordt verstaan. De doelstellingen die hebben geleid tot voorstellen om over te gaan tot external processing worden besproken. Uit die voorstellen wordt een aantal elementen geselecteerd die tezamen het begrip external processing invullen.

### *Definitie*

External processing wordt gebruikt als aanduiding van de behandeling van een verzoek om internationale bescherming door en/of onder verantwoordelijkheid van (een lidstaat van) de EU op een locatie buiten de EU. In de EU-praktijk gebeurt dit nog niet.

### *Doelstellingen*

External processing wordt voorgesteld op basis van een tweetal doelstellingen. Enerzijds zou het door het overbrengen van asielzoekers naar een external processing centrum buiten de EU het restrictieve migratiebeleid kunnen ondersteunen. Anderzijds zou het de internationale bescherming van vluchtelingen kunnen verbeteren door asielprocedures aan te bieden in of nabij de regio van herkomst.

### *Initiatieven*

Rond de eeuwwisseling werd begonnen met de harmonisatie van het asiel- en migratiebeleid in de EU. Daarbij kwam de nadruk van een aantal EU-lidstaten te liggen op een restrictiever toelatingsbeleid. Eerst het Verenigd Koninkrijk en vervolgens Duitsland en Italië kwamen met voorstellen om tot external processing over te gaan. Deze voorstellen vonden geen steun. In 2003 gaf de Europese Commissie een groep wetenschappers de opdracht om external processing te onderzoeken. Zij kwamen tot de conclusie dat aan external processing veel juridische en praktische problemen kleven, maar dat het aanbieden van een asielprocedure aan asielzoekers buiten de EU die nog nooit in een EU lidstaat waren geweest tot de mogelijkheden behoort. Deze en andere initiatieven hebben echter nooit tot praktische stappen in de EU geleid.

## Juridisch kader

In dit gedeelte van het advies worden de mogelijkheden die binnen het huidige internationale en Europese recht bestaan om tot external processing over te gaan verkend. Eerst wordt de regeling van de verantwoordelijkheid van een staat ten opzichte van een asielzoeker besproken en daarna worden enkele andere thema's belicht die relevant zijn voor external processing. Deze thema's zijn non-refoulement, normen voor verlening van een asielstatus, normen voor de asielprocedure en de bevoegdheden tot het stellen van regels over external processing binnen het EU recht. Hierna worden uit deze thema's concrete juridische voorwaarden afgeleid waaraan external processing zou moeten voldoen. Ook worden problemen geïdentificeerd die aan external proces-



sing in de weg staan. Ten slotte worden voor deze struikelblokken mogelijke oplossingen geïnventariseerd.

#### *Verantwoordelijkheid*

Een centraal aspect van external processing is de vraag welk land (of welke landen) verantwoordelijk is (of zijn) voor een persoon die om internationale bescherming vraagt. Achtereenvolgens worden de staatsaansprakelijkheid, de aansprakelijkheid bij betrokkenheid van meerdere landen en de staatsaansprakelijkheid bij betrokkenheid van internationale organisaties besproken.

#### *Relevante internationaal- en Europeesrechtelijke verplichtingen en voorwaarden*

Op external processing kunnen, afhankelijk van de precieze vormgeving, internationaalrechtelijke en Europeesrechtelijke verplichtingen van toepassing zijn. Drie verplichtingen worden in dit advies nader uitgewerkt: non-refoulement, normen voor statusverlening en de eisen waar de asielprocedure aan moet voldoen. Binnen het kader van de staatsaansprakelijkheid vormen deze verplichtingen ook de drie basisvoorwaarden, die in het advies voor external processing naar voren worden gebracht.

#### *Juridische struikelblokken*

Het advies identificeert twee juridische struikelblokken waar het staande recht external processing in de weg staat. Het eerste probleem is dat enerzijds volgens artikel 7 Procedurerichtlijn een asielzoeker het recht heeft de beslissing in eerste aanleg op zijn asielverzoek af te wachten in de lidstaat die zijn asielverzoek behandelt. (Welke lidstaat dit is, wordt bepaald in de Dublinverordening.) Maar anderzijds is in artikel 27 sub 2 lid a Procedurerichtlijn bepaald dat een asielzoeker alleen mag worden overgedragen naar een veilig derde land als hij een betekenisvolle band heeft met dat derde land. Deze bepalingen staan aan het overbrengen van een asielzoeker naar een derde land waarmee hij geen betekenisvolle band heeft in de weg. Een tweede juridisch obstakel is de vraag wie er in het kader van de EU bevoegd is om external processing te ontwikkelen: de EU of de lidstaten. Deze vraag is niet eenduidig te beantwoorden.

#### *Nieuwe wetgeving*

Indien en voor zover de huidige wetgeving aan external processing in de weg staat, is het de vraag of het mogelijk is nieuwe wetgeving te maken of bestaande wetgeving aan te passen. Gewenste aanpassingen zouden zijn een juridische grondslag voor external processing in het Unierecht en aanpassing van de nationale wetgeving. Ook moeten overeenkomsten worden gesloten met de derde landen waar external processing zal plaatsvinden.

De conclusie is dat er talrijke juridische haken en ogen aan external processing kleven. Bij de praktische uitwerking van external processing zal rekening moeten worden gehouden met de genoemde juridische voorwaarden en struikelblokken.

## **Praktische aspecten en voorwaarden**

Aan de hand van een zestal thema's worden de belangrijkste praktische voorwaarden voor external processing besproken. Deze thema's zijn locatie van een centrum voor external processing, de *toegang* tot external processing, de *opvang* van asielzoekers in een centrum voor external processing, de *procedurele voorwaarden* van de asielprocedure, de *herverdeling* van asielzoekers die recht hebben op internationale bescherming en de *manier* waarop omgegaan wordt met afgewezen asielzoekers.

Bij de bespreking van de belangrijkste praktische voorwaarden blijkt dat vrijwel in iedere fase aanzienlijke inspanningen en investeringen nodig zijn om aan deze voorwaarden te voldoen.

## Conclusies en aanbevelingen

External processing wordt nog nergens in de EU daadwerkelijk uitgevoerd en het is in het algemeen onduidelijk wat er precies onder wordt verstaan. External processing kan twee doelen dienen: beheersing en bescherming.

Op basis van de adviesvraag is gekozen voor een aanpak waarin het internationaal- en Europeesrechtelijke kader en juridische en praktische voorwaarden voor external processing zijn besproken.

De algemene conclusie van hoofdstuk 3 is dat een wettelijke grondslag in het EU-recht momenteel ontbreekt. Uit hoofdstuk 4 blijkt dat vrijwel in iedere fase aanzienlijke inspanningen en investeringen nodig zijn om aan de praktische voorwaarden te voldoen. Zowel in juridisch als praktisch opzicht kan derhalve worden geconcludeerd dat thans niet aan de voorwaarden wordt voldaan om over te gaan tot external processing.

De ACVZ beveelt aan om, indien daartoe wordt besloten, external processing in EU-verband te ontwikkelen.

Aanbeveling 1:

**Als wordt gekozen om external processing te ontwikkelen, doe dat dan in EU-verband.**

Aanbeveling 2:

**Richt, zolang er geen duidelijkheid is over de rechtsbasis van EU-handelen op het gebied van external processing, de aandacht op realisering van voorwaarden voor external processing, waaronder harmonisatie van het Europese asielbeleid en een quotaregeling voor de verdeling van vreemdelingen die internationale bescherming behoeven.**

## HOOFDSTUK I

# Inleiding

## 1.1 Adviesvraag

Op 29 september 2009 heeft de staatssecretaris van Justitie aan de Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken (ACVZ) gevraagd een advies over external processing en burden-sharing uit te brengen.

De adviesaanvraag van de staatssecretaris luidt:

*Hierbij verzoek ik u advies uit te brengen over external processing en burden-sharing. Dit onderwerp maakt deel uit van uw werkprogramma van 2009.*

*Er dient in EU-verband in het kader van het werken naar een inhoudelijk uniform asielbeleid te worden nagedacht over het ontwikkelen van mogelijkheden van opvang, statusdeterminatie en bescherming van asielzoekers in de regio (dat wil zeggen, in landen nabij het herkomstland en/of transitlanden).*

*Omwille van een evenwichtig asiel- en vluchtelingenbeleid met aandacht voor opvang in de regio, is het van belang na te gaan in hoeverre external processing en het opzetten van transit-centra in derde landen een bijdrage aan burden-sharing zou kunnen leveren.*

*Ik wil u verzoeken het advies uit te brengen in het licht van de wens na te gaan aan welke voorwaarden external processing dient te voldoen. Daarbij stel ik het op prijs een overzicht te ontvangen van:*

- de verschillende voorstellen zoals de afgelopen 10 jaar gedaan;
- de literatuur;
- de wijze waarop de Europese Commissie hierop inspeelt, c.q. hiernaar verwijst;
- juridische aspecten external processing;
- gevolgen voor Dublin en/of verdeelsleutel vluchtelingen over EU-staten;
- de mogelijke tegenstellingen/valkuilen bij het bovenstaande.

*Tevens zou ik graag vernemen welke waarde dient te worden toegekend aan bilaterale afspraken omtrent de behandeling van asielverzoeken in buurlanden zoals Libië.*

## 1.2 Werkwijze en verantwoording

External processing, of het extraterritoriaal behandelen van asielaanvragen, bestaat in de praktijk nog niet.<sup>1</sup> Het is een idee dat de afgelopen jaren met enige regelmaat naar voren is gebracht door EU-lidstaten.

Asiel- en migratievraagstukken staan volop in de politieke en maatschappelijke belangstelling. In de vakliteratuur wordt erop gewezen dat er steeds meer aandacht bestaat voor

---

<sup>1</sup> In dit advies betekent de term 'extraterritoriaal' een locatie buiten de grenzen van de EU. In de EU bestaat external processing nog niet. Wel zijn er precedents buiten de EU, zoals external processing door de Verenigde Staten op Guantánamo Bay en door Australië op Nauru en Christmas Island. Op deze voorbeelden wordt in dit advies niet verder ingegaan, de focus ligt op external processing door de EU of haar lidstaten.

het extraterritoriaal benaderen van asiel- en migratievraagstukken.<sup>2</sup> In het Stockholmprogramma wordt het voornemen herhaald om te komen tot een gemeenschappelijk Europees asielbeleid en een externe dimensie van de Europese ruimte van vrijheid, veiligheid en recht. Het recente Actieplan van de Europese Commissie bevat concrete actiepunten die deze voornemens gestalte moeten geven.<sup>3</sup> Een verkenning naar de voorwaarden om te komen tot een vorm van external processing past binnen dit kader.

### *Onderzoeksmethode en -beperkingen*

Om inzicht te krijgen in de voorwaarden, waaraan external processing dient te voldoen, is gebruik gemaakt van een aantal onderzoeksmethoden. Allereerst is er literatuuronderzoek verricht en er zijn andere schriftelijke bronnen geraadpleegd.

Ook is gesproken met een aantal deskundigen op het gebied van het vluchtelingenrecht, de UNHCR en internationaal en Europees recht. Daarbij zijn de volgende personen betrokken: mr. R. Bruin (UNHCR), mr.dr.s. M. den Heijer (Universiteit Leiden), mw. mr.dr.s. T. Strik (Centrum voor Migratierecht), mw. dr.s. M. Wijnkoop (Vluchtelingenwerk), prof.dr. N.J. Schrijver (Universiteit Leiden) en mw. prof.dr. M.Y.A. Zieck (Universiteit van Amsterdam).

Gezien de grote omvang van dit onderwerp is gekozen voor een beschrijving op hoofdlijnen van de problematiek. Vanwege het internationale karakter van dit advies is de gehele tekst ook in het Engels beschikbaar.

Dit advies is voorbereid door een subcommissie, bestaande uit mw. mr. A.C.J. van Dooijeweert, mr. dr. H.H.M. Sondaal, prof. mr. H. Battjes, mw. dr. S. Menéndez, prof. mr. A.B. Terlouw, en mw. dr. L.H.M. van Willigen.

Het projectteam bestaat uit Wolf Mannens, Geor Hintzen, Mark Klaassen en Gerdie van Aalst-van Adrichem.

## **1.3 Leeswijzer**

De ACVZ is gevraagd na te gaan aan welke voorwaarden external processing, het extraterritoriaal beoordelen van verzoeken om internationale bescherming, dient te voldoen. Aangezien external processing in de EU niet in de praktijk wordt gebracht, wordt in dit advies een model voor external processing geboden. Aan de hand van dat model worden stapsgewijs de voorwaarden besproken voor het komen tot een extraterritoriale behandeling van verzoeken om internationale bescherming.<sup>4</sup> Door de belangrijkste elementen van external processing op een rij te zetten wordt inzicht verkregen in de vragen of en hoe external processing juridisch en praktisch gezien mogelijk is en welke obstakels de uitvoering ervan kunnen belemmeren.

---

2 Zie o.a. B. Ryan en V. Mitsilegas (red.), *Extraterritorial Immigration Control. Legal Challenges*, Leiden en Boston, 2010, p. 3.

3 Europese Commissie, *Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Sociaal Comité en het Comité van de Regio's: Een ruimte van vrijheid, veiligheid en recht voor de burgers van Europa: Actieplan ter uitvoering van het programma van Stockholm*, COM (2010) 171.

4 De term 'internationale bescherming' wordt in dit advies gebruikt als de verzamelterm voor de vluchtelingenstatus en subsidiaire bescherming, zoals gedefinieerd in artikel 2 sub a van Richtlijn 2004/83/EG, PbEU 2004, L304/14.

Het advies bestaat uit drie delen. In het tweede hoofdstuk wordt uitgelegd wat onder external processing wordt verstaan en wat het doel ervan is. In het derde hoofdstuk wordt het juridische kader voor external processing uiteengezet. In hoofdstuk vier worden de praktische voorwaarden besproken. Daarbij wordt de loop van de asielprocedure gevolgd: toegang, locatie, opvang, procedure en herverdeling of repatriëring. Ten slotte worden in hoofdstuk vijf conclusies en aanbevelingen geformuleerd.

## HOOFDSTUK 2

# Wat is external processing?

## 2.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt omschreven wat in dit advies onder het begrip ‘external processing’ wordt verstaan. De doelstellingen die hebben geleid tot voorstellen om over te gaan tot external processing worden besproken. Uit de besproken voorstellen wordt een aantal elementen geselecteerd die tezamen het begrip external processing invullen. Deze elementen zijn vervolgens de basis voor de nadere uitwerking van het juridische kader in het derde hoofdstuk.

## 2.2 Begripsbepaling en verwante begrippen

Een eenduidige definitie van de term external processing kan niet worden gegeven. External processing is een term die vaak wordt gebruikt om de inhoudelijke behandeling aan te duiden van een verzoek om internationale bescherming door en/of onder verantwoordelijkheid van (een lidstaat van) de EU die plaatsvindt op een locatie buiten de grenzen van die EU-lidstaat of van de EU. Omdat external processing door geen enkele EU-lidstaat daadwerkelijk wordt uitgevoerd, is het niet mogelijk een omschrijving ervan op basis van de praktijk te geven. In de literatuur worden ook wel de termen ‘*externalised processing*’, ‘*extraterritorial processing*’<sup>5</sup> of ‘*transit processing*’ gebruikt.<sup>6</sup> In het Frans wordt wel gesproken van ‘*externalisation de l’asile*’ of van ‘*externalisation des demandes d’asile*’. De term wordt in andere talen onvertaald gelaten. Daarnaast worden ook andere termen met een vergelijkbare betekenis gebruikt.<sup>7</sup>

Alle termen verwijzen in essentie naar hetzelfde: de mogelijkheid om een asielprocedure buiten de grenzen van de Europese Unie aan te bieden. Vanwege de leesbaarheid wordt in dit advies de term *external processing* gehanteerd, naast de omschrijving ‘het extraterritoriaal beoordelen van verzoeken om internationale bescherming (of: asielverzoeken)’.

External processing gaat uit van de veronderstelling dat er een veilig gebied buiten het grondgebied van de EU is, waar een EU-lidstaat of de EU verzoeken om internationale bescherming in behandeling kan (laten) nemen en beoordelen.<sup>8</sup> Hiertoe kunnen centra voor external processing of transitcentra worden opgezet, waar de verzoeken worden afgehandeld en een rechtsgang tegen een eventuele afwijzing openstaat. Na inwilliging

5 K. Afeef, *The Politics of Extraterritorial Processing: Offshore Asylum Policies in Europe and the Pacific*. RSC Working Paper no 36, Oxford, 2006, p. 7 e.v.

6 European Union Committee van de House of Lords, *Handling EU Asylum Claims: New Approaches Examined*, 2004.

7 Zo spreekt K. de Vries over ‘bescherming in herkomstregio’s’ in haar artikel ‘An Assessment of ‘Protection in Regions of Origin’ in Relation to European Asylum Law’, *European Journal of Migration and Law*, 2007, p. 83-103. Zie voor andere termen, de bijlage ‘verwante termen’.

8 Zie o.m. M. Garlick, ‘The EU Discussions on Extraterritorial Processing: Solution or Conundrum?’ en E. Guild, ‘The Europeanisation of Europe’s Asylum Policy’ beide in *International Journal of Refugee Law*, 2006, p. 601-629 en 630-651 resp.

van het verzoek kunnen de betrokken vreemdelingen voor bescherming naar een lidstaat van de EU of naar een veilig derde land worden overgebracht. Afgewezen asielzoekers worden teruggestuurd naar het land van herkomst of elders ondergebracht.

External processing roept een aantal complexe vragen op. Zo is bijvoorbeeld de vraag van belang welk(e) land(en) bij external processing verantwoordelijk is/zijn voor de persoon die om internationale bescherming vraagt. Het antwoord op deze vraag is in de meeste voorstellen voor external processing in het midden gelaten.<sup>9</sup>

Omdat external processing zowel kan plaatsvinden in de directe nabijheid van het herkomstland van de asielzoeker als in een transitland<sup>10</sup>, zal steeds sprake zijn van de vraag waar die vreemdeling heen moet gaan. Dit werpt de vervolgvraag op hoe personen die om internationale bescherming verzoeken over de verschillende landen worden verdeeld. Burden-sharing is een mogelijk antwoord op deze vraag. Burden-sharing, ook wel lastenverdeling, wordt veelal door NGO's verantwoordelijkheidverdeling (*responsibility sharing*) genoemd.<sup>11</sup> Het bestaat in het algemeen uit maatregelen om personen, die (mede) om internationale bescherming vragen, over de verschillende landen te verdelen. Deze maatregelen kunnen in geld worden uitgedrukt of in aantallen personen. Bij een financiële vorm van burden-sharing (ook wel *money-sharing*) kunnen landen andere landen financiële ondersteuning bieden om asielzoekers op te vangen. Burden-sharing van asielzoekers (ook wel *people-sharing*) voorziet in een mechanisme waarbij asielzoekers volgens een bepaalde formule over verschillende landen worden verdeeld om daar te verblijven.

## 2.3 Achtergronden en doelstellingen

Als idee is external processing ontstaan tijdens discussies over een alomvattende benadering (*global approach*) van het asiel- en migratiebeleid. Deze vonden plaats aan het einde van de jaren negentig van de vorige eeuw en de eerste jaren van deze eeuw als gevolg van de sterk toegenomen migratie naar Europa.<sup>12</sup> Deze sterk toegenomen migratie bestond veelal uit 'gemengde migratiestromen' ('mixed migration flows' of ook wel 'mixed flows'). Volgens de Internationale Organisatie voor Migratie (IOM) zijn deze 'mixed flows' 'complex population movements including refugees, asylum-seekers, economic migrants and other migrants'.<sup>13</sup>

Een dilemma bij deze migratiestromen is de vraag hoe personen die internationale bescherming willen vragen kunnen worden gescheiden van andere migranten. In de praktijk heeft dit ertoe geleid dat moest worden bekeken hoe een verscherpte grensbe-

---

9 Zie paragraaf 2.4 hieronder.

10 Een transitland is een land waar migranten doorreizen op weg naar een uiteindelijke bestemming.

11 Zie het onlangs verschenen onderzoek in opdracht van het Europe Parlement Thielemann e.a., *What system of burden-sharing between Member States for the reception of asylum seekers?*, Brussel, 2010 te vinden op <http://www.europarl.europa.eu/activities/committees/studies/>. In dit advies zal de term 'burden-sharing' worden gebruikt, hoewel de term in de literatuur veelal een negatieve connotatie heeft, omdat deze term in de adviesopdracht staat en ook door de UNHCR wordt gebruikt.

12 Zie hiervoor J.J.P. de Jong, 'De migratiecrisis: oorzaken, prognose en aanzet tot een beleidsdiscussie' *Internationale Spectator* 2001, p. 138-143. Zie ook de volgende paragraaf hieronder.

13 IOM, *Glossary on Migration*, Genève, 2004, te vinden op <http://www.iom.int/>.

waking kan worden verenigd met een effectief en verdragsconform asielbeleid.<sup>14</sup> Aan de ene kant dienen een strengere grensbewaking en een beter beheer van migratiestromen de toestroom van migranten te beperken, maar dat maakt het moeilijker voor asielzoekers om binnen de EU internationale bescherming aan te vragen. Aan de andere kant vergt een goed beschermingsbeleid bij grote aantallen asielzoekers een zorgvuldige individuele beoordeling, waarbij grote aantallen vreemdelingen moeten worden toegelaten om een beoordeling van verzoeken om internationale bescherming mogelijk te maken.

Vanaf de jaren tachtig en negentig van de vorige eeuw werd het asielbeleid van de meeste landen restrictiever. Veel, met name westerse, staten stelden een beleid in dat in de praktijk trekken kreeg van grensbewaking (nationaal of EU) op het grondgebied van derde landen.<sup>15</sup> Zo werd voor onderdanen van bepaalde landen de visumvrijdom voor landen in het Schengengebied opgeschort om de toestroom van irreguliere migranten in te dammen.<sup>16</sup> Ook kunnen vervoerders worden verplicht om op bepaalde risicoluchthavens, naast de gebruikelijke identiteits- en ticketcontroles bij het inchecken, kopieën te maken van de identiteitspapieren en pré-boardingchecks uit te voeren. Voorts werd het mogelijk om vervoerders in bepaalde gevallen boetes op te leggen als niet werd voldaan aan de opgelegde verplichtingen en als gevolg daarvan irreguliere migranten werden vervoerd.<sup>17</sup> Op een preventieve manier bieden EU-lidstaten bovendien training en andere hulp aan om de grensbewaking van landen buiten de EU te versterken. Dit heeft er toe geleid dat de EU van buurlanden verwacht dat zij grenscontroles uitvoeren om irreguliere migranten te beletten via hun grondgebied naar de EU te reizen.<sup>18</sup> Daarnaast wordt door intensivering van de grenscontroles in de zeehavens getracht irreguliere migranten, soms verstekelingen, de toegang te ontzeggen.<sup>19</sup> Mocht daarbij een asielverzoek worden gedaan dan moet dit echter conform de bestaande asielprocedures in behandeling worden genomen. In Nederland betekent dit dat de asielzoeker door de grensbewaking wordt overgebracht naar het asielzoekerscentrum op Schiphol. Als gevolg van dit restrictievere migratiebeleid steeg de zorg van verschillende kanten dat mensen die dat nodig hadden geen toegang meer tot internationale bescherming kregen<sup>20</sup>. Omdat veel migranten uit conflictgebieden afkomstig zijn werd juist gewezen op de noodzaak voor een betere toegang tot bescherming.

- 
- 14 V. Moreno Lax, 'Must EU Borders have Doors for Refugees? On the Compatibility of Schengen Visas and Carriers' Sanctions with EU Member States' Obligations to Provide International Protection to Refugees' *European Journal of Migration and Law*, 2008, p. 315-363.
- 15 J. Hathaway, 'The Emerging Politics of Non-Entrée', Refugees 1992, p. 40 en V. Mitsilegas, 'Extraterritorial Immigration Control in the 21st Century: The Individual and the State Transformed' in B. Ryan en V. Mitsilegas (red.), *Extraterritorial Immigration Control. Legal Challenges*, Leiden en Boston, 2010, p. 39
- 16 Zie Verordening (EG) Nr. 810/2009 van het Europees Parlement en de Raad van 13 juli 2009 tot vaststelling van een gemeenschappelijke visumcode, PbEU 2009, L 243/1. en G. Goodwin-Gill & J. McAdam, *The Refugee in International Law*, 2007, p. 374-375.
- 17 E. Feller, 'Carrier Sanctions and International Law', *International Journal of Refugee Law* 1989, p. 48.
- 18 Europese Commissie, COM(2003)104: Mededeling van de Commissie aan de Raad en het Europees Parlement: De grotere Europese nabuurschap: een nieuw kader voor de betrekkingen met de oostelijke en zuidelijke landen, Brussel, 2003, p. 7.
- 19 Het Europese agentschap Frontex houdt zich bezig met het bewaken van de externe grenzen van de EU. De reeks HERA missies van Frontex hield zich direct bezig met het voorkomen van de aankomst van bootvluchtelingen uit onder andere Senegal. Zie, bijvoorbeeld, [http://www.frontex.europa.eu/newsroom/news\\_releases/art13.html](http://www.frontex.europa.eu/newsroom/news_releases/art13.html).
- 20 Zie, bijvoorbeeld, M. Martin, 'Fortress Europe' and Third World Immigration in the Post-Cold War Global Context. *Third World Quarterly* 1999, p. 821-837 en A. Ceyhan en A. Tsoukaia, 'The Securitization of Migration in Western Societies: Ambivalent Discourses and Policies' *Alternatives* 2002, Special Issue, p. 23, 31.



UNHCR en NGO's legden in dezelfde periode de nadruk op de noodzaak om de bescherming te verbeteren. Door de mogelijkheid te bieden verzoeken om internationale bescherming in de regio in te dienen, zouden veel asielzoekers die bescherming nodig hadden, maar om de een of andere reden niet in staat waren om naar de EU te komen, kunnen worden bereikt. Ook zouden asielzoekers, die nu een lange en vaak gevaarlijke reis moeten maken, na inwilliging buiten de EU op een veilige wijze de EU kunnen inreizen.

In theorie zou external processing een mogelijkheid kunnen bieden om een deel van het migratiedilemma op te lossen. Door buiten de EU asielaanvragen mogelijk te maken zou enerzijds een restrictief toelatingbeleid kunnen worden ondersteund. Door dichterbij conflicthaarden of in transitlanden asielverzoeken te beoordelen zou anderzijds een betere toegang tot bescherming kunnen worden geboden. De meeste initiatieven en voorstellen van het afgelopen decennium bevatten meestal combinaties van beide doelstellingen, waarbij nu eens de nadruk op migratiebeheersing dan weer op bescherming is gevallen. Daarbij valt wel op dat de nadruk bij voorstellen van de lidstaten ligt op een restrictiever migratiebeleid.

## 2.4 Overzicht van de initiatieven en voorstellen uit de afgelopen tien jaar

Twee landen die in het verleden voorstellen voor vormen van external processing hebben gedaan zijn Nederland en Denemarken.<sup>21</sup> Denemarken stelde al in 1986 tijdens een bijeenkomst van de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties een dergelijk plan voor. In 1993 pleitte een Nederlandse vertegenwoordiger van het ministerie van Justitie tijdens een Raadsvergadering van de Europese Gemeenschap ervoor om asielzoekers terug te sturen naar ontvangstcentra in de regio van herkomst, zodat hun asielaanvragen daar zouden kunnen worden behandeld. Deze twee voorstellen hebben niet tot concrete besluiten of maatregelen geleid.

Rond de eeuwwisseling begonnen de lidstaten van de Europese Unie in toenemende mate samen te werken op het gebied van asiel en migratie. Dit werd mede bevorderd door de overheveling van migratie en asiel van de intergouvernementele derde pijler naar de communautaire eerste pijler van de EU op grond van de artikelen 61 en verder van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap (VEG) en de daarin neergelegde periode van vijf jaar om de basis voor een gemeenschappelijke regelgeving door de Raad te laten leggen.<sup>22</sup> In 1998 werd op voorstel van Nederland een *High Level Working Group* (HLWG) van de Europese Raad ingesteld. Deze moest komen tot een gezamenlijke en alomvattende aanpak van het migratie- en asielbeleid.<sup>23</sup> Een doelstelling van deze HLWG was om in gesprek te komen met landen van herkomst en transitlanden om tot een betere

---

21 Zie voor de inhoud van deze paragraaf Afeef, 2006, p. 2 en L. Schuster, *The Realities of a New Asylum Paradigm*, Centre on Migration, Policy and Society, 2005, p. 6.

22 Craig en de Búrca, *EU Law. Text, Cases and Materials*, Oxford, 2008, p. 240 en 255-259. Vóór het Verdrag van Amsterdam vielen asiel en migratie onder de intergouvernementele derde pijler van de Europese Unie.

23 Dit voorstel kwam na de afwijzing van een sterk bekritiseerd voorstel van het Oostenrijkse voorzitterschap, waarin werd overwogen om het Vluchtelingenverdrag aan te passen of af te schaffen. Zie S. Sterkx, *The comprehensive approach off balance: externalisation of EU asylum and migration policy*, 2004, p. 12 te vinden op <http://webhost.ua.ac.be/psw/pswpapers>.

beheersing van migratiestromen te komen.<sup>24</sup> In 1999 verklaarde de Europese Raad in Tampere: 'De Europese Unie heeft behoefte aan een alomvattende aanpak van migratie, met aandacht voor de politieke, mensenrechten- en ontwikkelingsvraagstukken in de landen en regio's van herkomst en doorreis.'

Rond dezelfde tijd deed de UNHCR pogingen om het vluchtelingenrecht beter te laten aansluiten op de veranderde aard van de wereldwijde migratie, maar met behoud van de verworvenheden van het Vluchtelingenverdrag. Daarom werden deze pogingen met de term 'Convention Plus' aangeduid. Dit initiatief van de UNHCR had als aanvankelijke doelstelling om de verplichtingen op het gebied van burden-sharing, zoals vastgelegd in het Vluchtelingenverdrag, uit te breiden.<sup>25</sup> In 2005 bleek dat de doelstelling om internationale overeenkomsten te ontwikkelen op het gebied van burden-sharing niet was geslaagd.<sup>26</sup> Een gebrek aan een alomvattende oplossing wordt wel aangevoerd als reden voor het mislukken van de Convention Plus.<sup>27</sup> Daarnaast publiceerde de UNHCR een studie over een driedelige aanpak van vluchtelingenbescherming in de EU. In deze studie werd onder meer de mogelijkheid besproken om asielverzoeken die een lage kans van slagen hadden, in EU-verband te beoordelen.<sup>28</sup> De discussie over beide voorstellen van de UNHCR heeft uiteindelijk niet tot concrete plannen geleid.

Ondertussen kwam de nadruk in een aantal EU-lidstaten te liggen op een restrictiever toelatingsbeleid. Dit werd in Nederland in de praktijk duidelijk door het aanstellen door de IND van de liaison-officieren. Deze voeren, onder verantwoordelijkheid van de Nederlandse diplomatieke vertegenwoordigingen in een aantal 'risicolanden' op de luchthavens daar in samenwerking met de lokale autoriteiten en de vervoerders pré-boardingschecks uit op vluchten naar Nederland. Eenzelfde maatregel werd genomen door onder meer de Britse, en de Duitse overheid. In de praktijk werken deze liaison-officieren nauw samen met elkaar en de lokale overheden bij de controles, de training van lokale grensbewakers en het opsporen van valse reisdocumenten.

In 2003 kwam de Britse regering bovendien met een eigen voorstel voor een aanpassing van het Europese asielbeleid.<sup>29</sup> Dit voorstel voorzag in de mogelijkheid dat asielzoekers die in een EU-lidstaat asiel aanvragen van rechtswege worden doorgestuurd naar een transit- en processingcentrum buiten de Europese Unie.<sup>30</sup> Hier zou vervolgens hun asielaanvraag moeten worden beoordeeld. Een dergelijk transit- en processingcentrum zou volgens de Britse regering kunnen worden opgezet in een staat als Kroatië, die grenst aan

---

24 S. Lavenex en E. M. Uçarer (eds.), *Migration and the Externalities of European Integration*, Oxford, 2003, p. 151-156 te vinden op [http://www.migrationpolicy.org/files/vanselm\\_chap8.pdf](http://www.migrationpolicy.org/files/vanselm_chap8.pdf). Landen die werden genoemd waren Afghanistan/Pakistan, Albanië en de regio eromheen, Marokko, Somalië en Sri Lanka; Sterkx, 2004, p. 12.

25 Zie, UNHCR, *Convention Plus at a Glance*, 2005 op <http://www.unhcr.org/refworld/docid/471dcaedd.html>. Later werd gefocussed op drie onderdelen ('strands'), waardoor het initiatief in details verzandde.

26 A. Betts, en J.F. Durieux, 'Convention Plus as a Norm-Setting Exercise', *Journal of Refugee Studies* 2007, p. 509-535.

27 M. Zieck, 'Doomed to Fail from the Outset? UNHCR's Convention Plus Initiative Revisited' *International Journal of Refugee Law* 2009, p. 390 en 419.

28 UNHCR, *UNHCR's Three-Pronged Proposal*, 2003, beschikbaar op <http://www.unhcr.org/refworld/docid/3efc4b834.html>.

29 Home Office, *New International Approaches to Asylum Processing and Protection*, London, 2003.

30 Volgens Schuster stond er niets nieuws in het voorstel. Alle onderdelen waren wel eens in een ander verband naar voren gebracht en het voorstel haakte overduidelijk aan bij voorstellen van de UNHCR en andere internationale organisaties. Bovendien was een groot deel van het stuk bedoeld voor het interne politieke debat. Zie Schuster, *The Realities of a New Asylum Paradigm*, Centre on Migration, Policy and Society, 2005, p. 1.

de EU.<sup>31</sup> Daarnaast zouden er ook regionale beschermingsgebieden komen in regio's waar conflicten woedden. Dit plan van de Britse regering is nooit omgezet in concreet beleid, al leek het in eerste instantie te kunnen rekenen op de steun van een aantal lidstaten.<sup>32</sup> Tijdens de Europese Raad in Thessaloniki in 2003 heeft het voorstel onvoldoende steun gekregen. De precieze reden hiervoor is onduidelijk, maar een gebrek aan politieke wil onder een meerderheid van de EU-lidstaten lijkt hier aan ten grondslag te liggen. Een jaar na de Europese Raad van Thessaloniki heeft het House of Lords een kritisch rapport gepubliceerd over de haalbaarheid en wenselijkheid van dit voorstel.<sup>33</sup> In dit rapport wijst het House of Lords met name op de grote juridische problemen bij het implementeren van deze vorm van external processing.<sup>34</sup>

In zijn conclusies van de Europese Raad van Thessaloniki van datzelfde jaar vroeg de Raad aan de Europese Commissie om in kaart te brengen hoe de toegang tot asielprocedures kon worden verbeterd en hoe de opvangcapaciteit in de regio's van herkomst kon worden uitgebreid.<sup>35</sup> In de conclusies wordt de term 'external processing' niet genoemd.<sup>36</sup> De Europese Commissie reageerde op deze uitnodiging met een mededeling waarin de toegang tot de EU voor asielzoekers en een herziening van het hervestigingbeleid in de EU werden besproken.<sup>37</sup> In deze mededeling werd onder meer gesteld dat nieuwe toegangprocedures, waarin asielzoekers van buiten de EU worden toegelaten, zouden moeten worden ingericht naast de bestaande nationale asielsystemen en dat deze niet zouden moeten dienen als vervanging daarvan.<sup>38</sup> De introductie van deze zogenaamde *protected entry procedures* (PEPs) in het gemeenschappelijke asielbeleid zou immers niet afdoen aan bestaande internationale verplichtingen die lidstaten waren aangegaan.<sup>39</sup> De nadruk op bestaande internationale verplichtingen en de noodzaak van een beter systeem van burden-sharing binnen en buiten de EU had de Europese Commissie al in een eerdere mededeling gelegd.<sup>40</sup>

Als gevolg van het verzoek van de Europese Raad, gaf de Europese Commissie een groep wetenschappers, waaronder de Zweedse hoogleraar Noll, de opdracht om external processing in de vorm van gereguleerde binnenkomst te onderzoeken. Het resultaat van dit onderzoek was een rapport waarin verschillende aspecten van gereguleerde binnenkomst werden beschreven. Noll c.s. kwamen tot de conclusie dat de toegang tot asiel in de EU-lidstaten voor asielzoekers moest worden geconcretiseerd door middel van een soort

- 
- 31 Britse regering, 2003, vijfde bladzijde van de bijlage onder punt 2. Kroatië wordt niet in het stuk genoemd, maar duikt op in een andere bron als een mogelijk land; zie M. Garlick, *The EU Discussions on Extraterritorial Processing: Solution or Conundrum?*, *International Journal of Refugee Law* 2006, p. 616.
- 32 A. Durand, *Comment les projets dits <<d'externalisation de l'asile>> ont-ils été inscrits à l'agenda européen?* Parijs, 2005, beschikbaar op <http://www.univ-parisi.fr/IMG/pdf/DURAND.pdf>
- 33 House of Lords European Union Committee, 'Handling EU Asylum Claims: New Approaches Examined: Report with Evidence'. 11th Report of Session 2003-04, London, 2004, hoofdstuk 5.
- 34 House of Lords European Union Committee, 2004.
- 35 Raad van de Europese Unie, Conclusies van het voorzitterschap van de Europese Raad te Thessaloniki op 19 en 20 juni 2003, para. 26.
- 36 Conclusies van het voorzitterschap van de Europese Raad van Thessaloniki, 19 en 20 juni 2003.
- 37 Europese Commissie, COM(2004)410: Mededeling van de Commissie aan de Raad en het Europees Parlement inzake de gereguleerde binnenkomst in de EU van personen die internationale bescherming behoeven en de versterking van de beschermingscapaciteit van de regio's van herkomst: Verbetering van de toegang tot duurzame oplossingen.
- 38 COM(2004)410.
- 39 Zie voor een bespreking van de term *protected entry procedures* de bijlage "Verwante termen".
- 40 Europese Commissie, COM(2003)315: Mededeling van de Commissie aan de Raad en het Europees Parlement: Naar toegankelijker, rechtvaardiger en beter beheerde asielstelsels.

Europees asielvisum.<sup>41</sup> Deze regeling zou moeten bestaan naast de bestaande nationale asielsystemen, waardoor een asielzoeker die zich in een EU-lidstaat meldde recht zou blijven houden op een volwaardige asielprocedure. De ideeën in het rapport van Noll c.s. zijn nooit door de Commissie of de Raad uitgewerkt. Een jaar na de aanbevelingen door Noll c.s. werd in Nederland de machtiging tot voorlopig verblijf (mvv) voor asiel afgeschaft.<sup>42</sup> De mvv voor asiel was in feite een vorm van gereguleerde binnenkomst zoals Noll c.s. voor ogen hadden, al werd er in de praktijk slechts beperkt gebruik van gemaakt. Sindsdien is het in het Nederlandse asielbeleid niet mogelijk om in het buitenland asiel aan te vragen.<sup>43</sup> In het algemeen bleef de toegang tot asielprocedures voor vluchtelingen buiten de EU problematisch omdat de mogelijkheden om toegang tot de EU te verkrijgen actief werden beperkt.<sup>44</sup>

Het Britse voorstel werd in 2004 gevolgd door een soortgelijk voorstel van de toenmalige Duitse minister van Binnenlandse Zaken Schily en de Italiaanse minister van Binnenlandse Zaken Pisanu. Zij stelden voor om een aantal centra voor external processing te openen in Noord-Afrika. In deze centra zou de (voorlopige) beoordeling plaats kunnen vinden van een verzoek om internationale bescherming van asielzoekers die op de Middellandse Zee tijdens hun overtocht naar de EU werden onderschept. In een procedure voorafgaand aan de eigenlijke asielprocedure zou in een Noord-Afrikaanse staat al bekeken kunnen worden of de asielzoeker een goede kans had op het verkrijgen van een vorm van internationale bescherming. Asielzoekers die niet in aanmerking leken te komen voor internationale bescherming zouden worden gewezen op reguliere migratieprocedures. Met name Scandinavische lidstaten ageerden fel tegen deze voorprocedures buiten de grenzen van Europa.<sup>45</sup> Hun kritiek richtte zich vooral op het voorstel om irreguliere migranten, die door een EU-lidstaat zouden worden onderschept, over te brengen naar een Noord-Afrikaanse staat voor de voorprocedure. Daarbij werd ook de vraag gesteld wat de juridische basis zou zijn voor het overbrengen van asielzoekers naar landen buiten de EU. Dit voorstel kwam op hetzelfde neer als het voorstel van de Britse regering, maar dan alleen toegepast op die asielzoekers die in een vroegtijdig stadium van hun vluchtroute naar de EU werden onderschept. Pas in 2005, nadat het voorstel zonder formele behandeling was afgewezen, werd de tekst van het voorstel voor de eerste keer gepubliceerd. In deze tekst, waarin over een aantal internationale verplichtingen wordt gezweven, staat onder andere dat er bij de voorprocedure geen sprake kan zijn van een volwaardige asielprocedure. Ook staat er dat een erkenning tijdens die voorprocedure die asielzoeker nog geen recht geeft op toegang tot een EU-lidstaat.<sup>46</sup>

---

41 G. Noll, J. Fagerlund & F. Liebaut, *Study on the Feasibility of Processing Asylum Claims Outside of the EU against the Background of the Common European Asylum System and the Goal of a Common Asylum Procedure*, 2002.

42 Tussentijds Bericht Vreemdelingencirculaire 2003/33, C5/25 Verzoeken om asiel op de diplomatieke posten in het buitenland.

43 In theorie blijft de praktijk van het zogenaamde “diplomatieke asiel”, namelijk de mogelijkheid om asiel in een ambassade van een land te vragen, bestaan, maar hiervoor bestaat geen nationaal wettelijk kader; zie de Vreemdelingencirculaire 2000 (Vc. 2000) C2/2.14.

44 Zie, voor een actueel overzicht, T. Gammeltoft-Hansen, *Access to Asylum: International Refugee Law and the Offshoring and Outsourcing of Migration Control* (dissertatie), Aarhus, 2009.

45 M. Garlick, The EU Discussions on Extraterritorial Processing: Solution or Conundrum?. *International Journal of Refugee Law*, 2006, p. 619.

46 Bundesministerium des Innern, *Effektiver Schutz für Flüchtlinge, wirkungsvolle Bekämpfung illegaler Migration – Überlegungen des Bundesministers des Innern zur Errichtung einer EU-Aufnahmeeinrichtung in Nordafrika*, Berlijn, 2005.

In 2004 publiceerde de Commissie een mededeling ‘Verbetering van de toegang tot duurzame oplossingen’,<sup>47</sup> op basis waarvan de Commissie en Nederland partnerships met een vijftal landen sloten om veilige derde landen te creëren.<sup>48</sup> De Commissie en de UNHCR benadrukten vervolgens dat het niet ging om de oprichting van aanmeldingscentra, maar om capaciteitsopbouw (*capacity building*), het helpen opzetten en versterken van lokale asielprocedures. De verwarring ontstond, volgens Schuster<sup>49</sup>, omdat dezelfde landen als transitlanden werden aangewezen. Deze door de EU gefinancierde projecten werden uitgevoerd door NGO’s en de UNHCR.<sup>50</sup>

Mogelijk mede als gevolg van de vruchteloze pogingen om external processing in Europees verband vorm te geven, heeft Italië langs bilaterale weg geprobeerd om de lasten van internationale bescherming en irreguliere migratie tot een minimum te beperken. Al in 2004 sloot het een verdrag met Libië om ‘illegale migratie’ tegen te gaan.<sup>51</sup> Begin 2009 sloten de twee landen een nadere overeenkomst. Italië heeft te maken met veel irreguliere migranten die via Libië en de Middellandse Zee proberen het Italiaanse grondgebied te bereiken.<sup>52</sup> In de afspraken tussen Italië en Libië is vastgelegd dat Italiaanse autoriteiten mogen patrouilleren in Libië en haar territoriale wateren om irreguliere migranten op weg naar de EU vroegtijdig te onderscheppen.<sup>53</sup> Spanje heeft soortgelijke afspraken gemaakt met Marokko, Senegal, Mauretanië en Kaapverdië.<sup>54</sup> Dit lijkt sterk op het Duits-Italiaanse voorstel, met als verschil dat er in de Italiaanse praktijk geen sprake is van een voorprocedure waarin wordt gekeken of een irreguliere migrant mogelijk recht heeft op internationale bescherming. Naar het zich laat aanzien heeft een asielzoeker geen mogelijkheid om een asielaanvraag bij de Italiaanse autoriteiten in te dienen wanneer hij deze op Libisch grondgebied tegenkomt. Hoewel het bijzonder moeilijk is om irreguliere migranten die door Italië in Libië worden onderschept te bereiken en van juridische bijstand te voorzien, heeft een NGO in 2006 een groep Somalische asielzoekers bijgestaan om een klacht tegen Italië in te dienen bij het Europese Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM).<sup>55</sup> In een eerdere zaak beweerde een groep asielzoekers dat ze door de terugzending door Italië naar Libië slachtoffer zou zijn geworden van een schending van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM). Deze zaak is echter van de rol geschrapt nadat was gebleken dat de asielzoekers zelf niet meer in contact met hun vertegenwoordigers en met het EHRM konden komen omdat ze waren uitgezet.<sup>56</sup>

---

47 COM(2004)410. Onder duurzame oplossingen wordt verstaan regelingen waarbij een vreemdeling duurzaam ergens kan verblijven. Dit kan zijn terugkeer, integratie in het land waar hij zich bevindt of hervestiging.

48 Schuster, 2005, p. 4. De betrokken landen waren Mauretanië, Marokko, Algerije, Tunesië en Libië.

49 L. Schuster, *The Realities of a New Asylum Paradigm*, Centre on Migration, Policy and Society, 2005, p. 4.

50 Europese Commissie, *Mededeling van de Commissie aan de Raad en het Europese Parlement over regionale beschermingsprogramma's*, COM(2005)388.

51 Schuster, 2005, p. 11.

52 Zie voor de achtergronden Feruccio Pastore, *Libia's Entry into the Migration Great Game. Recent developments and Critical Issues*, Rome, 2007 op <http://www.cespi.it/PDF/Pastore-Libia-great%20game.pdf>

53 Zie het vriendschapsverdrag tussen Libië en Italië, Legge 6 febbraio 2009, n. 7 ‘Ratifica ed esecuzione del Trattato di amicizia, partenariato e cooperazione tra la Repubblica italiana e la Grande Giamahiria araba popolare socialista, fatto a Bengasi il 30 agosto 2008’ beschikbaar op <http://www.parlamento.it/parlam/leggi/09007l.htm>.

54 P. Garcia Andrade, ‘Extraterritorial Strategies to Tackle Irregular Migration by Sea: A Spanish Perspective’, in: B. Ryan en V. Mitsilegas (red.), *Extraterritorial Immigration Control. Legal Challenges*, Leiden en Boston, 2010, p. 281-310.

55 Zie de aanhangige zaak bij het EHRM, Hirsi en anderen t. Italië, zaaknummer 27765/09.

56 EHRM 19 januari 2010, zaken nrs. 10171/05, enz., (*Hussun en anderen v. Italië*).

In het Haagse Programma van 2004<sup>57</sup>, dat de opvolger van het Tampere Programma is, werd opgeroepen tot onderzoek naar de haalbaarheid van external processing zowel buiten de EU als in andere lidstaten.<sup>58</sup> Ook werd de Europese Commissie gevraagd onderzoek te verrichten naar bescherming in de regio. De Europese Commissie heeft op deze verzoeken geantwoord met een voorstel waarin wordt opgeroepen tot capaciteitsopbouw in de regio en een EU hervestigingsbeleid voor lidstaten die hier aan wilden deelnemen.<sup>59</sup> Deze ambities gingen minder ver dan de Britse en Duits-Italiaanse voorstellen, maar namen daar wel een aantal elementen van over.

Eind 2009 is het Verdrag van Lissabon in werking getreden en voor de komende vijf jaar is het Stockholmprogramma door de Europese Raad aangenomen.<sup>60</sup> Dit is een beleidsprogramma opgesteld door de JBZ-Raad. Nederland heeft zich bij de voorbereiding van het Stockholmprogramma uitgesproken voor een ruimer hervestigingbeleid en een onderzoek naar de mogelijkheden van external processing<sup>61</sup>, maar dat is in het programma niet opgenomen. De Europese Commissie heeft op basis van het beleidsprogramma een Actieplan opgesteld waarin het Stockholmprogramma naar concrete maatregelen is vertaald. Al eerder, in september 2009, kwam de Commissie met een mededeling, waarin zij een nieuw voorstel deed voor de vaststelling van een gemeenschappelijk hervestigingprogramma van de EU.<sup>62</sup> In de bijlage bij het Actieplan voor het Stockholmprogramma staat onder het kopje ‘*De externe dimensie van asiel*’ voor het jaar 2013 naast uitgebreide aandacht voor het hervestigingprogramma een ‘mededeling over een nieuwe aanpak betreffende toegang tot asielprocedures met een focus op de voornaamste landen van doorreis’.<sup>63</sup> Daaronder zou ook een vorm van external processing kunnen worden verstaan.

Uit dit overzicht blijkt dat er de afgelopen tien jaar een aantal malen vanuit verschillende kanten is opgeroepen om een mogelijkheid te creëren om de inhoudelijke behandeling van een verzoek om internationale bescherming door (een lidstaat van) de EU buiten het grondgebied van de EU te kunnen laten plaatsvinden. Om uiteenlopende redenen heeft geen van deze voorstellen geleid tot concrete stappen. Desondanks werd het idee steeds weer opnieuw naar voren gebracht.

- 
- 57 De Europese Raad voor Justitie en Binnenlandse Zaken (JBZ) stelt iedere vijf jaar een beleidsplan op. Het programma voor de periode 2004-2009 is vastgesteld tijdens de Europese Raad van Den Haag in 2004. Het programma voor de periode 2009-2014 is vastgesteld tijdens de Europese Raad van Stockholm in 2009.
- 58 Council of the European Union, Presidency Conclusions of the Brussels European Council on 4 and 5 November 2004. Annex 1: The Hague Program: Strengthening Freedom, Security and Justice in the European Union. (2004). para. III.1.3.
- 59 Europese Commissie, *Mededeling van de Commissie aan de Raad en het Europese Parlement over regionale beschermingsprogramma's*, COM(2005)388.
- 60 Raad van de Europese Unie, *The Stockholm Programme – An open and secure Europe serving and protecting the citizens*, Brussel, 2009, beschikbaar op [http://www.se2009.eu/polopoly\\_fs/1.26419!menu/standard/file/Klar\\_Stockholms-program.pdf](http://www.se2009.eu/polopoly_fs/1.26419!menu/standard/file/Klar_Stockholms-program.pdf)
- 61 Zie de teleurstelling van Nederland in juli 2009 over ‘magere ambities van de Commissie’ in dit opzicht in de brief van de Staatssecretaris van Buitenlandse Zaken over nieuwe commissievoorstellen en initiatieven van de lidstaten van de Europese Unie, in *Kamerstukken II 2008/09*, 22112, nr. 892.
- 62 Europese Commissie, COM(2009)456, Voorstel voor een beschikking van het Europees Parlement en de Raad tot wijziging van Beschikking nr. 573/2008/EG tot instelling van het Europees Vluchtelingenfonds voor de periode 2008-2013 als onderdeel van het algemeen programma ‘Solidariteit en beheer van de migratiestromen en tot intrekking van Beschikking 2004/904/EG van de Raad.
- 63 Europese Commissie, *Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Sociaal Comité en het Comité van de Regio's: Een ruimte van vrijheid, veiligheid en recht voor de burgers van Europa: Actieplan ter uitvoering van het programma van Stockholm*, COM(2010)171, p. 61-62.

Het is opvallend dat bij de meeste plannen geen derde landen werden betrokken. Dit heeft geleid tot kritiek van die landen en in een aantal gevallen tot een gebrek aan bereidwilligheid om met de Europese Unie mee te werken aan de uitvoering van die plannen.<sup>64</sup> Deze geringe bereidwilligheid werd met name beïnvloed door het gegeven dat de betrokken derde landen in ruil voor samenwerking een Europees hervestigingplan wensten. Een dergelijk plan stond, zoals aangegeven, sinds het Haagse Programma wel op de agenda, maar is nog niet van de grond gekomen.<sup>65</sup>

## 2.5 Enkele elementen van external processing nader toegelicht

Ondanks in het oog lopende verschillen, delen de meeste besproken voorstellen een aantal elementen die external processing wezenlijk onderscheiden van de huidige asielprocedures in de lidstaten.

Anders dan bij gebruikelijke asielprocedures is bij external processing sprake van een ruimtelijke opdeling van de asielprocedure. Vindt alles in de gebruikelijke procedure plaats in dezelfde staat, bij external processing kan de plaats waar het verzoek om internationale bescherming wordt ingediend buiten de staat liggen waar uiteindelijk bescherming wordt genoten. Daarbij hoeft de plaats waar het verzoek om internationale bescherming wordt ingediend ook niet in dezelfde staat te liggen als de plaats waar de beoordeling van dat verzoek plaatsvindt.

Deze ruimtelijke opdeling van de asielprocedure is niet geheel nieuw. Bij hervestiging is ook sprake van een opdeling in een land waar de beoordeling van een aanvraag plaatsvindt en een land waar uiteindelijk bescherming wordt genoten. Ook toepassing van de Dublinverordening kan ertoe leiden dat het asielverzoek wordt behandeld door en in een andere staat dan die waar het asielverzoek werd ingediend. In het eerste geval wordt de beoordeling niet door een lidstaat verricht, in het tweede geval zijn beide staten lid van de EU.

Daarbij kunnen ook financiële overwegingen een rol spelen: de behandeling van asielverzoeken buiten de EU is mogelijk aanzienlijk goedkoper dan in de Europese Unie, en voor de migrant kan het financiële en andere kosten schelen als deze niet de reis naar de EU hoeft te maken maar in de nabijheid van zijn land van herkomst een asielaanvraag kan indienen.

Door verzoeken om internationale bescherming extraterritoriaal te beoordelen, wordt duidelijker de aandacht gericht op pogingen om de controle op immigratie effectiever te maken. Een ander doel dat met external processing kan worden gediend is het waarborgen van de veiligheid van asielzoekers. Door dichterbij conflicthaarden of op transitroutes personen die in aanmerking komen voor internationale bescherming de gelegenheid te bieden een asielverzoek in te dienen, kunnen kwetsbare groepen beter worden bereikt. Voordat het zover is, zal eerst een zorgvuldig juridisch kader moeten bestaan, waarbij onder meer de verantwoordelijkheid van de betrokken lidstaten duidelijk is geregeld en de naleving van het refoulementverbod en andere relevante verdragsverplichtingen worden gegarandeerd. Dit juridische kader wordt in het volgende hoofdstuk besproken.

---

64 Sterkx, 2004, p. 13-14.

65 Schuster, 2005, p. 5. Het staat wel aangekondigd in het Actieplan van het Stockholmprogramma; zie COM(2010)171, p. 62.

## 2.6 Conclusie

In dit hoofdstuk is omschreven wat kan worden verstaan onder external processing of het extraterritoriaal beoordelen van verzoeken om internationale bescherming. Daarbij zijn de achtergronden, doelstellingen en initiatieven en voorstellen voor external processing besproken. Verschillende regeringen van lidstaten van de Europese Unie hebben external processing in diverse vormen voorgesteld. Het doel was enerzijds om de irreguliere migratie te beheersen en te beperken en anderzijds om bescherming te bieden aan die groepen vluchtelingen die onder het huidige bestel niet of nauwelijks in staat zijn gebleken om internationale bescherming binnen de EU te krijgen. Toch heeft de gedachte van external processing nooit brede steun binnen de EU en onder maatschappelijke organisaties verkregen.



## HOOFDSTUK 3

### *Juridisch kader*

In dit hoofdstuk worden de mogelijkheden verkend die binnen het huidige internationale en Europese recht bestaan om tot external processing over te gaan. Eerst wordt de regeling van de verantwoordelijkheid van een staat ten opzichte van een asielzoeker besproken en daarna worden enkele thema's belicht die relevant zijn voor external processing. Deze thema's zijn non-refoulement, normen voor verlening van een asielstatus, normen voor de asielprocedure en de bevoegdheden tot het stellen van regels over external processing binnen het EU-recht. Hierna worden uit deze thema's concrete juridische voorwaarden afgeleid waaraan external processing moet voldoen. Ook worden juridische obstakels geïdentificeerd die aan external processing in de weg staan. Ten slotte worden voor deze struikelblokken mogelijke oplossingen geïnventariseerd.

#### 3.1 Verantwoordelijkheid

Een belangrijke vraag bij external processing is welk land (of welke landen) verantwoordelijk is (of zijn) voor een persoon die om internationale bescherming vraagt. Een vraag die hieraan vooraf gaat is welke staten en organisaties bij external processing betrokken zijn. Verschillende varianten zijn denkbaar. Eén mogelijkheid is dat de EU minimumregels stelt, en lidstaten external processing uitvoeren. Deze opzet zou aansluiten bij de huidige vormgeving van het Europese asielrecht. Een tweede mogelijkheid is dat de EU niet alleen regels stelt, maar dat ook de uitvoering geheel of gedeeltelijk door de EU wordt verricht (bijvoorbeeld door een daartoe op te richten agentschap). Een derde mogelijkheid is dat uitvoering geheel of gedeeltelijk wordt overgedragen aan een derde staat waar de external processing plaatsvindt. De vraag naar de verantwoordelijkheid van de betrokken actoren betreft in deze varianten verschillende aspecten van external processing. Zo is bijvoorbeeld in de eerste variant eventuele verantwoordelijkheid van de EU beperkt tot de regels die de EU heeft gesteld. De verantwoordelijkheid van de lidstaten betreft dan de uitvoering (of niet-uitvoering) van die regels.

Bij het ontbreken van concrete plannen voor external processing is de ene variant vooralsnog niet waarschijnlijker dan de andere. Daarom is de bespreking hieronder niet beperkt tot uitwerking van één specifieke variant. In plaats daarvan wordt het leerstuk van de staatsaansprakelijkheid bij handelingen buiten de grenzen van de staat dan wel de EU besproken, waarbij de verschillende varianten aan de orde komen.

Op basis van de definitie in paragraaf 2.2 geschiedt bij external processing de beoordeling van het verzoek om internationale bescherming door de EU of door een EU-lidstaat, maar vindt buiten het grondgebied van de EU plaats, dus op het grondgebied van een staat die niet tot de EU behoort. Daarmee blijft onduidelijk welke staat verantwoordelijk is. De voor internationale bescherming belangrijkste verdragen, zoals het Internationale Verdrag inzake Burgerrechten en Politieke Rechten (IVBPR), het Vluchtelingenverdrag, het EVRM alsmede het Unierecht bevatten bovendien geen duidelijke bepalingen over de extraterritoriale verantwoordelijkheid van staten.

External processing roept dan ook een aantal complexe vragen op over de reikwijdte van de verantwoordelijkheid van staten onder de hierboven besproken verdragen. Ten eerste de geografische reikwijdte. De voor internationale bescherming relevante internationaal- en Europeesrechtelijke verplichtingen gelden voor alle asielzoekers die op het grondge-

bied of aan de grens van de lidstaten asiel aanvragen.<sup>66</sup> Ze zijn dus zonder meer van toepassing op overbrenging vanuit een lidstaat naar een centrum voor external processing buiten de EU. Maar gelden ze ook voor handelingen van (ambtenaren van) de lidstaten in het centrum voor external processing, bijvoorbeeld ten aanzien van asielzoekers die zich daar melden zonder eerst naar de EU te zijn gereisd? Een tweede vraag betreft de verantwoordelijkheid bij samenwerking tussen meerdere of alle EU-lidstaten. Wie is verantwoordelijk als de genoemde verplichtingen van toepassing zijn en een functionaris in een centrum voor external processing een daarmee strijdige handeling verricht? Alleen de staat waarvan die functionaris de nationaliteit heeft, of ook andere betrokken lidstaten? Een derde kwestie betreft de betrokkenheid van de EU. Wie is verantwoordelijk voor handelingen van de EU in het kader van external processing? Hieronder worden deze drie vragen besproken. De vraag in hoeverre de EU op grond van de EU-verdragen bevoegd is om regelgeving over external processing aan te nemen wordt apart besproken in paragraaf 3.3.

### *Staatsaansprakelijkheid*

Een algemeen kader voor het bepalen van de verantwoordelijkheid van staten onder internationaal recht wordt geboden door de 'Draft Articles on State Responsibility' (Draft Articles), opgesteld door de International Law Commission (ILC). De Draft Articles zijn nog niet neergelegd in een verdrag, maar worden wel algemeen aangemerkt als weergave van gewoonterecht en mogen uit dien hoofde als bindend worden beschouwd.<sup>67</sup> Hoofdstuk 2 van de Draft Articles definieert wat een 'act of state' is en bevat bepalingen over welke handelingen van een staat kunnen worden toegerekend aan die staat. Een handeling of het nalaten van een handeling van een staat is een onrechtmatige handeling als aan twee voorwaarden is voldaan:

- (1) de handeling of het nalaten kan worden toegerekend aan een staat en
- (2) de handeling of het nalaten is een overtreding van een internationale verplichting van deze staat.<sup>68</sup>

Een handeling of het nalaten daarvan kan worden toegeschreven aan een staat als het een handeling of nalatigheid van een staatsorgaan betreft dat volgens het internationaal recht een staatsorgaan is.<sup>69</sup> Hieruit volgt dat (het nalaten van) handelingen van een staat buiten de territoriale landsgrenzen toegeschreven kunnen worden aan de staat als de handeling wordt gepleegd door een functionaris van die staat. Staten dragen aldus verantwoordelijkheid voor de handelingen van hun functionarissen in het kader van external processing.

Het tweede criterium waaraan moet worden voldaan voordat gesproken kan worden van een onrechtmatige handeling, betreft de vraag of de handeling een schending is van

---

66 Zie nader paragraaf 3.2.

67 Zie voor een analyse van de totstandkoming van en de status van de Draft Articles: J. Crawford & S. Olleson, 'The Continuing Debate on a UN Convention on State Responsibility', *International and Comparative Law Quarterly*, 2005, p. 971.

68 Artikel 2 Draft Articles luidt: 'There is an internationally wrongful act of a state when conduct consisting of an action or omission: (a) is attributable to the State under international law; and (b) constitutes a breach of an international obligation of the State.'

69 Artikel 4 Draft Articles luidt: '1. The conduct of any state organ shall be considered an act of that State under international law, whether the organ exercises legislative, executive, judicial or any other functions, whatever position it holds in the organization of the State, and whatever its character as an organ of the central Government or of a territorial unit of the State. 2. An organ includes any person or entity which has that status in accordance with the internal law of the State.'

een internationale verplichting. Dat betekent dat bezien moet worden of de hierboven besproken verdragsverplichtingen ook gelden voor handelingen buiten de landsgrenzen. Immers, het kan zo zijn dat de desbetreffende verdragen de verplichtingen beperken tot het grondgebied van de staten die partij zijn bij het verdrag. In dat geval is er bij de huidige stand van het recht bij een extraterritoriale handeling geen sprake van verdrags-schending en dus ook niet van een onrechtmatige handeling als gedefinieerd in de Draft Articles, ook al kan de handeling wel aan een functionaris van de betrokken staat worden toegeschreven.

#### *Aansprakelijkheid bij betrokkenheid van meerdere staten*

Aan staatsaansprakelijkheid kleeft nog een ander aspect. Het is zeer goed denkbaar dat external processing wordt verricht door een aantal lidstaten gezamenlijk, door lidstaten in samenwerking met de EU, door alleen de EU, of door lidstaten dan wel de EU waarbij de uitvoering deels wordt verricht door een derde staat. Als een bepaalde handeling in external processing dan strijdig zou blijken met een verdragsverplichting van alle betrokken staten, welke staat is dan aansprakelijk? Alleen de staat waartoe de ambtenaar behoort die de litigieuze handeling verrichtte, of ook andere lidstaten? En wat als de handeling, bijvoorbeeld uitzetting naar het land van herkomst, wordt verricht door een orgaan van de derde staat waar het centrum voor external processing is gevestigd, en één of meer lidstaten zijn betrokken (bijvoorbeeld doordat zij de asielaanvraag hebben behandeld en afgewezen)?

Volgens de Draft Articles kan een staat ook worden aangesproken als hij in samenwerking met andere staten internationale verplichtingen schendt. In artikel 16 is bepaald dat staten verantwoordelijk zijn voor het assisteren bij overtredingen van internationale verplichtingen van een andere staat.<sup>70</sup> Artikel 17 bepaalt dat een staat verantwoordelijk is voor handelingen van een andere staat, als de laatstgenoemde handelt onder controle van de eerstgenoemde staat.<sup>71</sup> Dit betekent dat een staat ook verplichtingen heeft als hij andere staten beweegt bepaalde handelingen te verrichten. Dit kan bij external processing het geval zijn wanneer een staat een andere staat assisteert bij de implementatie van external processing zonder zelf direct betrokken te zijn. Ook gezamenlijk handelen van staten in overtreding van een internationale verplichting kan volgens de Draft Articles een onrechtmatige handeling zijn die toerekenbaar is aan alle staten die deelnemen aan de handeling.<sup>72</sup> Het idee achter deze individuele staatsverantwoordelijkheid is dat verantwoordelijkheid voor onrechtmatige handelingen niet kan worden ontlopen door gezamenlijk met andere staten op te treden. Voor external processing is dit relevant omdat alle staten die deelnemen kunnen worden aangesproken op het moment dat tijdens external processing onrechtmatige handelingen worden verricht. Deze gedeelde verantwoordelijkheid impliceert logischerwijze dat de vreemdeling wiens rechten geschonden zijn alle betrokken staten in rechte kan aanspreken.

---

70 Artikel 16 Draft Articles luidt: 'A State which aids or assists another State in the commission of an internationally wrongful act by the latter is internationally responsible for doing so if: (a) that State does so with knowledge of the circumstances of the internationally wrongful act; and (b) the act would be internationally wrongful if committed by that state.'

71 Artikel 17 Draft Articles luidt: 'A State which directs and controls another state in the commission of an internationally wrongful act by the latter is internationally responsible if: (a) that State does so with knowledge of the circumstances of the internationally wrongful act; and (b) the act would be internationally wrongful if committed by that state.'

72 Zie artikel 47 Draft Articles: 'Where several States are responsible for the same internationally wrongful act, the responsibility of each state may be invoked in relation to that act.'

### *Staatsaansprakelijkheid en handelingen van internationale organisaties*

De voor het asielrecht relevante internationaalrechtelijke verplichtingen rusten op de lidstaten, niet op internationale organisaties zoals de EU. De gevolgen van overdracht van bevoegdheden aan een internationale organisatie op een gebied waarop een staat internationale verplichtingen heeft, is een gecompliceerd juridisch vraagstuk.<sup>73</sup> Enerzijds is het problematisch een lidstaat aan te spreken op schending van internationale verplichtingen als het gaat om handelingen waarover hij geen zeggenschap meer heeft. Volgens het huidige internationale recht is een internationale organisatie met rechtspersoonlijkheid exclusief verantwoordelijk voor een onrechtmatige handeling, ook al zou de handeling een schending van de verplichting van haar leden zijn, als één of meer van die leden die handeling uitvoerden.<sup>74</sup> Dit kan het geval zijn als external processing wordt uitgevoerd door de Europese Commissie of een agentschap van de EU. Anderzijds is het problematisch als lidstaten zich aan verdragsverplichtingen zouden kunnen onttrekken door bevoegdheden over te dragen aan internationale organisaties. Het is dan ook de vraag in hoeverre lidstaten bevoegdheden voor het behandelen van asielverzoeken kunnen overdragen aan de EU zonder in strijd met hun verplichtingen onder het Vluchtelingenverdrag te handelen.

Sinds een aantal jaren bestaat er toenemende onvrede over de exclusieve verantwoordelijkheid van internationale organisaties voor hun handelingen. De Draft Articles werpen geen licht op deze kwestie, omdat zij geen bepalingen bevatten over staatsaansprakelijkheid voor handelingen die worden verricht in het kader van internationale organisaties.<sup>75</sup> De International Law Commission is sinds 2002 bezig om hierover Draft Articles op te stellen. Hierin wordt voorgesteld om lidstaten verregaand verantwoordelijk te maken voor onrechtmatige handelingen van internationale organisaties, waarvan zij lid zijn.<sup>76</sup> Dit is echter nog een document in wording.

Wel is de staatsaansprakelijkheid voor handelingen van internationale organisaties aan de orde geweest in meerdere uitspraken van het EHRM, in het bijzonder over de verantwoordelijkheid van lidstaten onder het EVRM voor uitoefening van bevoegdheden die aan de EU zijn overgedragen. Uit deze rechtspraak blijkt dat de aansprakelijkheid van een lidstaat onder het EVRM afhangt van de mate waarin hij zeggenschap heeft over de relevante handelingen. Daarbij zijn de volgende situaties te onderscheiden. Ten eerste valt te denken aan handelingen die worden verricht door (een orgaan van) een lidstaat waarop Europese regelgeving van toepassing is die een zekere beslissingsruimte laat aan de lidstaat. Dit is de situatie met betrekking tot vrijwel al het huidige Europese

---

73 Zie o.m. R. Lawson, *Het EVRM en de Europese Gemeenschappen*, bouwstenen voor een aansprakelijkheidsregime voor het optreden van internationale organisaties, Leiden 1999, p. 504 e.v.

74 Zie J. d'Aspremont, 'Abuse of Legal Personality of International Organizations and the Responsibility of Member States', *International Organizations Law Review*, 2007, p. 91.

75 Artikel 57 Draft Articles plaatst handelingen van internationale organisaties en staten binnen internationale organisaties buiten de reikwijdte van de Draft Articles. Sinds 2002 is de VN bezig met het opstellen van Draft Articles on the Responsibility of International Organizations, maar die zijn nog niet gereed. Zie P.J. Kuiper en E. Paasivirta, 'Further Exploring International Responsibility: The European Community and the ILC's Project on Responsibility of International Organizations', *International Organizations Law Review*, 2004, p. 111.

76 Voor informatie over deze Draft Articles, zie de site van de ILC: [http://untreaty.un.org/ilc/guide/9\\_11.htm](http://untreaty.un.org/ilc/guide/9_11.htm). Voor de verantwoordelijkheid van staten, zie het rapport van G. Gaja, VN document nr. A/CN.4/564/Add.1. Zie voor een kritische noot echter ook N. Blokker, 'Comparing Apples and Oranges? Reinventing the Wheel? Schermers' Book and Challenges for the Future of International Institutional Law', *International Organizations Law Review*, 2008, p. 211.

asielrecht.<sup>77</sup> In dit geval is de lidstaat volledig verantwoordelijk onder het EVRM. Hij kan zijn beslissingsruimte immers aanwenden om conform zijn verdragsverplichtingen te handelen.

Ten tweede valt te denken aan de situatie dat een lidstaat handelt ter uitvoering van een Europese regeling die geen enkele beslissingsruimte laat. In dat geval geldt dat, zolang er binnen de EU bescherming van fundamentele rechten en vrijheden is, die gelijkwaardig is aan die van het EVRM, het EHRM de klacht over schending in beginsel niet-ontvankelijk zal verklaren. Alleen bij een ernstige aanwijzing van een verdragsschending zal het EHRM tot een inhoudelijke beoordeling overgaan.<sup>78</sup> In beginsel wordt in dit geval dus geen individuele rechtsbescherming in Straatsburg geboden, maar het EHRM behoudt zich het recht voor om bij een ernstige aanwijzing van een verdragsschending wel individuele rechtsbescherming te bieden. Ook hier blijft de verantwoordelijkheid van de lidstaat onder het EVRM dus gehandhaafd.

Ten derde valt te denken aan de situatie dat niet een lidstaat maar een orgaan van de EU de handeling verricht, bijvoorbeeld het aannemen van een regeling die strijdig zou zijn met het EVRM of een feitelijke handeling van een medewerker van de Europese Commissie. Klachten tegen de Europese Unie worden in zo'n geval niet-ontvankelijk verklaard. De EU is immers nog geen partij bij het EVRM.<sup>79</sup> Klachten over handelingen van de Unie gericht tegen alle lidstaten gezamenlijk zijn tot op heden steeds niet geslaagd. Na de ophanden zijnde toetreding van de EU tot het EVRM kan de EU echter rechtstreeks worden aangesproken op de conformiteit van haar handelen (of dat van haar medewerkers) met het EVRM.<sup>80</sup>

De EU kan echter niet toetreden tot VN-verdragen zoals het Vluchtelingenverdrag, het IVBPR en het Anti-folterverdrag, omdat deze verdragen alleen staten toelaten als verdragspartijen.<sup>81</sup> Zoals eerder opgemerkt kunnen lidstaten zich niet aan hun internationaal-rechtelijke verplichtingen onttrekken door bevoegdheden over te dragen aan een internationale organisatie.

## 3.2 Relevante internationaal- en Europeesrechtelijke verplichtingen

Op external processing kunnen, afhankelijk van de precieze vormgeving, internationaal-rechtelijke en Europeesrechtelijke verplichtingen van toepassing zijn. Als external processing wordt uitgevoerd door een EU-agentschap ter uitvoering van EU-regelgeving, zijn (vooralnog) uitsluitend Europeesrechtelijke verplichtingen relevant. Als de EU voor external processing regels stelt die door lidstaten worden uitgevoerd, gelden Europeesrechtelijke verplichtingen als primair toetsingskader voor die handelingen van de lidstaten die binnen de reikwijdte van het relevante EU-recht vallen. Omdat lidstaten ook als ze EU-recht uitvoeren verantwoordelijk kunnen zijn onder internationaal recht (zie boven), geldt voor die handelingen echter ook het international recht als toetsingskader. Voor handelingen van de lidstaten die buiten de reikwijdte van EU-recht vallen, vormen de internationaalrechtelijke verplichtingen van de lidstaten het enige toetsingskader. Relevante Europeesrechtelijke verplichtingen vloeien voort uit het Handvest van de

---

77 Overigens vloeit de verplichting conform internationaalrechtelijke verplichtingen te handelen in een dergelijk geval tevens voort uit het Unierecht.

78 EHRM 30 juni 2005, zaak 45036/98 (*Bosphorus/Ierland*).

79 EHRM 10 juli 1978, zaak 8030/77 (*CFDT/EG of de lidstaten*).

80 Zie artikel 6 sub 2 VEU.

81 Zie de artikelen 48, eerste en derde lid, IVBPR, 39, tweede lid, Vluchtelingenverdrag en 25 en 26 Anti-folterverdrag.

Grondrechten en uit de beginselen van Unierecht.<sup>82</sup> De bepalingen van het Handvest binden sinds de inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon niet alleen de organen van de Unie, maar ook de lidstaten bij de uitvoering van Unierecht. Een aantal bepalingen lijkt zonder meer relevant voor external processing, en wordt hieronder dan ook behandeld. Echter, de precieze inhoud van de verplichtingen van het Handvest is vooralsnog onduidelijk omdat er nog maar weinig rechtspraak over is.

De beginselen van Unierecht zijn ongeschreven beginselen. In het verleden heeft het Hof van Justitie dergelijke beginselen afgeleid uit de gemeenschappelijke constitutionele tradities van de lidstaten en (vooral) uit de mensenrechtelijke verplichtingen van de lidstaten. Daardoor dienen verplichtingen uit internationaal recht van de lidstaten (ook) als toetsingskader voor handelingen binnen het bereik van het Unierecht, ook al is de EU niet gebonden door deze verdragen. Beginselen van Unierecht kunnen verplichtingen inhouden die verder strekken dan gelijksoortige bepalingen uit internationaal recht. Zulke verder reikende verplichtingen uit beginselen van Unierecht zijn op het gebied van het asielrecht echter nog niet geïdentificeerd door het Hof van Justitie.

Kortom, de Unierechtelijke verplichtingen op het gebied van het asielrecht zijn minstens equivalent aan, en op een aantal punten verder reikend dan, de verplichtingen uit internationale verdragen waarbij de lidstaten partij zijn. Maar de inhoud van zulke specifiek Europeesrechtelijke verplichtingen op het gebied van asiel is vooralsnog niet duidelijk. Verplichtingen uit internationaal recht ten aanzien van asiel die relevant kunnen zijn voor external processing zijn daarentegen wel in meer of mindere mate uitgekristalliseerd. Daarom gebeurt de bespreking van relevante verplichtingen hieronder aan de hand van verplichtingen uit internationale verdragen, waarbij steeds geldt dat dezelfde verplichtingen ook kunnen gelden als beginselen van Unierecht.

### *Non-refoulement*

De hoeksteen van het asielrecht is het verbod van het terugsturen van een persoon naar een plaats waar hij wordt vervolgd of waar zijn leven en veiligheid anderszins in gevaar zijn. Dit wordt ook wel het refoulementverbod genoemd. Het verbod van refoulement is in het Vluchtelingenverdrag opgenomen in artikel 33 lid 1.<sup>83</sup> Deze bepaling verbiedt uitzetting van een vluchteling naar een land waar hij voor vervolging heeft te vrezen. Dat betekent dat een asielzoeker niet mag worden uitgezet als hij stelt in het land van bestemming vervolging te vrezen, zonder dat in een behoorlijke procedure is beoordeeld of die stelling juist is. Meerdere verdragsbepalingen verbieden refoulement expliciet of impliciet.

Het refoulementverbod kan ook worden afgeleid uit het IVBPR. Het VN-Comité voor de Rechten van de Mens (Mensenrechtencomité),<sup>84</sup> dat toezicht houdt op de naleving van dit verdrag, stelt dat de artikelen 6 en 7 IVBPR staten verbieden personen uit te zetten als deze na uitzetting het gevaar lopen onderworpen te worden aan marteling of onmenselijke

---

82 Art. 6 (3) VEU (zie noot 79).

83 De bepaling in artikel 33 lid 1 Vluchtelingenverdrag luidt: 'Geen der Verdragsluitende Staten zal, op welke wijze ook, een vluchteling uitzetten of terugleiden naar de grenzen van een grondgebied waar zijn leven of vrijheid bedreigd zou worden op grond van zijn ras, godsdienst, nationaliteit, het behoren tot een bepaalde sociale groep of zijn politieke overtuiging.'

84 Het Mensenrechtencomité bestaat uit 18 deskundigen en zijn uitspraken zijn gezaghebbend, al zijn ze niet juridisch bindend.

lijke behandeling.<sup>85</sup>

Het VN-Verdrag tegen foltering en andere wrede, onmenselijke of onterende behandeling of bestraffing ('Anti-folterverdrag') kent een expliciet refoulementverbod.<sup>86</sup> Toezicht op de naleving van het Anti-folterverdrag is in handen van het VN-Comité tegen Foltering, dat gezaghebbende maar niet-bindende uitspraken doet.

Het EVRM kent een impliciet refoulementverbod. Uit artikel 3 EVRM is door het EHRM een refoulementverbod afgeleid.<sup>87</sup> Dit betekent dat een staat die partij is bij het EVRM een persoon niet mag uitzetten indien er een 'reëel risico' is dat betrokkene na uitzetting zal worden onderworpen aan marteling of onmenselijke of vernederende behandeling of bestraffing.<sup>88</sup> Een behandeling moet een bepaalde mate van ernst (*minimal level of severity*) hebben om binnen het bereik van artikel 3 EVRM te vallen.<sup>89</sup>

Naast direct refoulement, waarbij een vreemdeling rechtstreeks naar het land van herkomst wordt uitgezet, verbieden deze bepalingen ook indirect refoulement. Daarvan is sprake als een staat een asielzoeker uitzet naar een derde staat<sup>90</sup> die het refoulementverbod niet respecteert. In dat geval verbieden artikel 33 Vluchtelingenverdrag, artikel 3 Anti-folterverdrag en artikel 3 EVRM uitzetting naar dat derde land.<sup>91</sup>

Ten slotte is het refoulementverbod stevig verankerd in het Unierecht. Niet alleen wordt het refoulementverbod genoemd in alle asielgerelateerde richtlijnen, het kan ook worden gezien als een algemeen beginsel van Unierecht. In zowel de Kwalificatierichtlijn,<sup>92</sup> de Procedurerichtlijn<sup>93</sup> als de Terugkeerrichtlijn<sup>94</sup> is de verplichting tot naleving van het principe van non-refoulement opgenomen, overeenkomstig het Vluchtelingenverdrag.

- 
- 85 Artikel 7 IVBPR luidt: 'Niemand mag worden onderworpen aan folteringen, of aan wrede, onmenselijke of vernederende behandeling of bestraffing [...]'; Artikel 6 lid 1 IVBPR luidt: 'Ieder heeft het recht op leven. Dit recht wordt door de wet beschermd. Niemand mag naar willekeur van zijn leven worden beroofd.'; Mensenrechtencomité, General Comment no. 20 (1992), para. 9: 'State parties must not expose individuals to the danger of torture, cruel, inhuman or degrading treatment or punishment upon return to another country by way of their extradition, expulsion or refoulement.'
- 86 Artikel 3 lid 1 Anti-folterverdrag luidt: 'Geen enkele Staat die partij is bij dit Verdrag, mag een persoon uitzetten of terugzenden ('refouler') naar of uitleveren aan een andere Staat wanneer er gegronde redenen zijn om aan te nemen dat hij daar gevaar zou lopen te worden onderworpen aan foltering.'
- 87 Artikel 3 EVRM luidt: 'Niemand mag worden onderworpen aan folteringen of aan onmenselijke of vernederende behandelingen of bestraffingen.' In EHRM 7 juli 1989, zaak 14038/88, (*Soering/Verenigd Koninkrijk*) stelde het EHRM dat het Verenigd Koninkrijk Soering niet mocht uitzetten omdat hij na uitlevering naar de Verenigde Staten een reëel risico liep op een schending van artikel 3 EVRM. In EHRM 30 oktober 1991, zaak 13163/87, (*Vilvarajah en anderen/Verenigd Koninkrijk*), en in latere zaken past het EHRM dezelfde redenering toe op uitzettingen in asielzaken.
- 88 EHRM 20 maart 1991, zaak 15576/89, (*Cruz Varas en anderen/Zweden*).
- 89 EHRM 30 oktober 1991, zaak 13163/87, (*Vilvarajah en anderen/Verenigd Koninkrijk*), para 107.
- 90 Te onderscheiden van het land van herkomst, de eerste staat, en de staat waar hij asiel heeft aangevraagd, de tweede staat.
- 91 Voor artikel 33 lid 1 Vlv volgt dit uit de bewoordingen: de bepaling (klopt deze formulering: ... de bewoordingen: de bepaling?) verbiedt uitzetting 'in any manner whatsoever'. Voor artikel 3 EVRM volgt dit uit de rechtspraak van het EHRM, waaronder EHRM 11 januari 2007, zaak 1948/04, (*Salah Sheekh/Nederland*), para. 141-143; en voor artikel 3 AFV uit de zienswijzen van het Anti-Folter Comité (General Comment on the implementation of Article 3 of the Convention in the context of Article 22, 21/11/97, comment 1 onder 2). Het Mensenrechten Comité heeft zich niet over deze kwestie uitgelaten.
- 92 Preambule 2 en artikel 21 Kwalificatierichtlijn.
- 93 Preambule 2 en artikel 20, lid 2 Procedurerichtlijn.
- 94 Preambule 8, artikel 5 en artikel 9, lid 1, sub a Terugkeerrichtlijn.

Ten slotte is het refoulementverbod neergelegd in artikel 19 van het EU-Handvest van Grondrechten.

Het refoulementverbod is in verschillende fases van external processing van belang. Ten eerste kan het verbod van toepassing zijn op een voornemen asielzoekers over te brengen van een lidstaat van de Europese Unie naar een centrum voor external processing. Asielzoekers kunnen dan in beroep gaan tegen de overbrenging met als argument dat zij in het land, waar hun verzoek om internationale bescherming extraterritoriaal zal worden beoordeeld, zullen worden vervolgd of onmenselijk zullen worden behandeld. Ten tweede kunnen asielzoekers wier asielaanvraag in een centrum voor external processing is afgewezen en die dreigen te worden uitgezet, in beroep gaan tegen deze uitzetting.<sup>95</sup> In het eerste geval kan een asielzoeker in beroep gaan bij de nationale rechter van de lidstaat. Voor het tweede geval ontbreekt voornamelijk een duidelijke rechtsgang. In ieder geval kan een asielzoeker een klacht indienen bij internationale fora met een individueel klachtenrecht, zoals het EHRM, het Mensenrechtencomité of het Comité tegen Foltering. Deze zullen de uitzetting beoordelen op grond van het betreffende verdrag, daaronder begrepen de vraag of de lidstaten verantwoordelijk zijn onder de refoulementverboden voor uitzetting vanuit de derde staat naar het land van herkomst (zie para. 3.1).

#### *Normen voor statusverlening*

De refoulementverboden beschermen tegen uitzetting, maar verplichten niet tot verlening van een verblijfstatus. Ook het Vluchtelingenverdrag geeft geen recht op een verblijfsvergunning. Wel bevat het verdrag bepaalde aanspraken, zoals het recht op toelating tot onderwijs en tot de arbeidsmarkt.

De Kwalificatierichtlijn vestigt wel het recht op verlening van een verblijfsvergunning met daarbij behorende aanspraken voor personen op wie de boven besproken refoulementverboden van toepassing zijn. De vluchtelingenstatus moet worden verleend aan vluchtelingen als gedefinieerd in het Vluchtelingenverdrag.<sup>96</sup> De ‘subsidiare bescherming’ moet worden verleend aan (onder meer) personen op wie het refoulementverbod van artikel 3 EVRM van toepassing is.<sup>97</sup>

#### *Asielprocedure*

Tijdens een asielprocedure wordt vastgesteld of een asielzoeker recht heeft op internationale bescherming. Het internationaal recht geeft slechts in beperkte mate concrete aanknopingspunten voor eisen waaraan een asielprocedure moet voldoen. In het Vluchtelingenverdrag wordt niet expliciet ingegaan op de procedure waarin wordt vastgesteld of een persoon recht heeft op de bescherming die is omschreven in dit verdrag. Wel verplicht het internationaalrechtelijke effectiviteitsbeginsel staten ertoe ‘volledig effect’ te verlenen aan verdragen waaraan zij zijn gebonden en dus ook aan het refoulement-

- 
- 95 Of een mogelijke klacht van een asielzoeker die is afgewezen tijdens external processing ontvankelijk is, hangt af van de vraag of de betrokken lidstaat of lidstaten extraterritoriale rechtsmacht hebben in het centrum voor external processing.
- 96 Artikel 13 jo 2(c) Richtlijn 2004/83/EG. De laatste bepaling geeft een definitie van vluchtelingen die gelijk is aan artikel 1A (spatie) (2) Vluchtelingenverdrag behoudens hier niet ter zake doende uitzonderingen.
- 97 Artikel 18 jo 2 (spatie) (e) Richtlijn 2004/83/EG. Blijkens HvJ EG 17 februari 2009, zaak C-465/07 (*Elgafaji*) is de categorie personen gedefinieerd in artikel 2(e) jo 15 (spatie) (b) Richtlijn 2004/83/EG ‘in wezen gelijk’ aan die bedoeld in het refoulementverbod van artikel 3 EVRM.



verbod van artikel 33 Vluchtelingenverdrag.<sup>98</sup> Dat betekent op zichzelf niet dat artikel 33 staten ertoe verplicht een asielprocedure volgens een bepaalde opzet in te richten. Zolang de vreemdeling niet wordt uitgezet is het refoulementverbod immers niet in het geding. Als echter een staat wel voornemens is de vreemdeling uit te zetten en deze beroept zich op artikel 33, dan zal de staat moeten onderzoeken of dat beroep gegrond is. Als de staat zou uitzetten zonder zo'n onderzoek, zou het immers elke betekenis aan artikel 33 ontnemen.<sup>99</sup> Dat onderzoek moet zo gebeuren dat de asielzoeker afdoende en daadwerkelijke gelegenheid heeft te onderbouwen dat hij vluchteling is.<sup>100</sup>

Nadere richtlijnen voor de inrichting van de asielprocedure worden gegeven door het UNHCR-Handbook on Procedures and Criteria for Determining Refugee Status (UNHCR-Handbook). Het handboek is op zichzelf geen bindend instrument, maar wel een gezaghebbende bron voor de interpretatie van het Vluchtelingenverdrag.<sup>101</sup> Bovendien kunnen uit het effectiviteitsbeginsel enkele standaarden worden afgeleid. Ten eerste moet een asielverzoek individueel worden beoordeeld. Ook moet een asielzoeker een redelijke periode ter beschikking worden gesteld om in beroep te kunnen gaan tegen een negatieve administratieve beslissing op het asielverzoek. Al naar gelang het systeem, moet hij dat bij dezelfde instantie of een andere instantie en bij een rechtbank of een bestuursorgaan indienen.<sup>102</sup>

Verder heeft het Executive Committee van de UNHCR in 1977 een aantal aanbevelingen aan staten gedaan om te voldoen aan de verplichtingen uit het Vluchtelingenverdrag. Ook deze aanbevelingen binden niet maar gelden wel als gezaghebbend. Zo moet de functionaris die een asielverzoek in behandeling krijgt duidelijke instructies krijgen over de procedure. Ook moet de asielzoeker worden geassisteerd tijdens de asielprocedure. Er moet een centrale autoriteit zijn die verantwoordelijk is voor de afhandeling van asielaanvragen. Asielzoekers moeten bovendien waar nodig gebruik kunnen maken van tolken en moeten de mogelijkheid krijgen om contact op te nemen met de UNHCR. Als asielzoekers recht hebben op bescherming moet dit worden medegedeeld en moet de asielzoeker in het bezit worden gesteld van een document waaruit dit blijkt. Ten slotte moeten asielzoekers die in eerste aanleg worden afgewezen een redelijke termijn krijgen om in beroep te gaan tegen de negatieve beslissing.<sup>103</sup>

Ook artikel 3 EVRM verplicht tot onderzoek naar een klacht over schending bij voorgenomen uitzetting. Blijkens de jurisprudentie van het EHRM verplicht artikel 3 EVRM tot een 'indringend onderzoek' naar schending van het refoulementverbod bij eventuele uitzetting.<sup>104</sup>

---

98 H. Battjes, *European Asylum Law and International Law*, 2006, Boston en Leiden: Martinus Nijhoff Publishers, p. 292.

99 S. Legomsky, 'Secondary Refugee Movements and the Return of Asylum Seekers to Third Countries: The Meaning of Effective Protection', *International Journal of Refugee Law*, 2003, p. 73-74.

100 Zie bijvoorbeeld Hof 's-Gravenhage 31 oktober 2002, RV 2002, 22, r.o. 5.2; zie ook Battjes, *European Asylum Law*, p. 293.

101 Daarbij moet wel worden gewezen op het afgenomen respect dat rechtbanken wereldwijd lijken te hebben voor het UNHCR-Handboek. Hathaway wijt dat aan het rechterlijke activisme dat deels afwijkende interpretaties aan het vluchtelingenrecht heeft gegeven; zie Hathaway, *The Rights of Refugees under International Law*, p. 115-116.

102 Handbook on Procedures and Criteria for Determining Refugee Status under the 1951 Convention and the 1967 Protocol relating to the Status of Refugees, paragraaf 192, punt vi, te vinden op <http://www.unhcr.org/refworld>.

103 Zie UNHCR Executive Committee Conclusion No. 8 (1977).

104 EHRM 11 juli 2000, zaak nr. 40035/98 (*Jabari t. Turkije*).

Verder stelt artikel 13 EVRM normen voor de asielprocedure. De bepaling verleent aanspraak op een ‘daadwerkelijk rechtsmiddel’ tegen een beslissing tot uitzetting. Dit middel moet inhouden dat de individuele feiten en omstandigheden worden beoordeeld.<sup>105</sup> Hierbij moet wel worden aangetekend dat een beroep op artikel 13 EVRM alleen mogelijk is als betrokkene een ‘arguable claim’ heeft dat artikel 3 EVRM zal worden geschonden als hij wordt uitgezet.<sup>106</sup> Een asielzoeker kan uit artikel 13 EVRM daarom geen recht op een asielprocedure afleiden, alleen een rechtsmiddel tegen uitzetting.

De rechten op asiel en een effectief rechtsmiddel zijn in het Unierecht verankerd in de artikelen 18 en 47 van het Handvest. In het Unierecht zijn verder minimumeisen voor de asielprocedure vastgelegd in de Procedurerichtlijn.<sup>107</sup>

In de Procedurerichtlijn wordt niet ingegaan op extraterritoriale asielprocedures. De richtlijn is geschreven in een tijd dat external processing nog niet als optie op tafel lag.<sup>108</sup> Als tot invoering van een extraterritoriale beoordeling van asielverzoeken zou worden besloten zou nadere normstelling nodig zijn ten aanzien van de specifieke kenmerken van asielprocedures die extraterritoriaal worden behandeld.<sup>109</sup>

### 3.3 Voorwaarden voor external processing

In de vorige paragraaf is besproken welke internationaal- en Europeesrechtelijke bepalingen relevant zijn voor external processing. In deze paragraaf wordt bezien welke voorwaarden zij stellen, anders gezegd: ten aanzien van welke handelingen in het kader van external processing zij verplichtingen opleggen aan de lidstaten. Dat moet worden bezien tegen de achtergrond van de algemene leerstukken over staatsaansprakelijkheid die zijn besproken in paragraaf 3.1. Daarbij zagen we dat de omstandigheid dat handelingen van functionarissen verricht buiten het grondgebied van hun lidstaat onder omstandigheden aan de lidstaat kunnen worden toegerekend. Of deze handeling ook een schending van een internationaal- en/of Europeesrechtelijke bepaling inhoudt hangt echter af van de termen van de desbetreffende bepaling. Deze kunnen immers een geografische beperking stellen aan de daarin neergelegde verplichtingen.

Net als in de voorafgaande paragraaf geldt hier, dat waar de relevante handelingen binnen het bereik van het Europese recht vallen Europeesrechtelijke normen (in het bijzonder algemene beginselen van Unierecht en bepalingen van het Handvest) als primair toetsingskader dienen en internationaalrechtelijke normen vooral relevant zijn voor het geval handelingen buiten het bereik van Europees recht vallen. Omdat de inhoud van de Handvestbepalingen die relevant zijn voor external processing nog niet of nauwelijks zijn uitgewerkt en relevante beginselen van Unierecht géént zullen zijn op internationaalrechtelijke normen, dienen de laatste ook bij de bespreking hieronder als leidraad.

---

105 EHRM, 27 april 1988, zaken nrs. 9659/82 en 9658/82 (*Boyle and Rice t. Verenigd Koninkrijk*), para. 55.

106 Vgl. *Silver e.a. t. Verenigd Koninkrijk*, para. 113.

107 Richtlijn 2005/85/EG van de Raad van 1 december 2005 betreffende minimumnormen voor de procedures in de lidstaten voor de toekenning of intrekking van de vluchtelingenstatus, *PbEG* 2005 L 326/13.

108 External processing was al wel in VN-verband en tijdens discussies genoemd, maar heeft geen rol gespeeld bij het opstellen van de richtlijnen. Zo zou artikel 7 Richtlijn 2005/85/EG zo kunnen worden geïnterpreteerd dat de asielzoeker alleen op het grondgebied van de lidstaat zijn procedure mag afwachten als die procedure zich daar ook afspeelt (‘louter ten behoeve van de procedure’). De richtlijn vermeldt ook nergens dat de procedure op het grondgebied van de lidstaat moet plaatsvinden. Ten tijde van het opstellen ervan ging men daar gewoon vanuit.

109 Zie voor een bespreking hiervan paragraaf 3.5.

## *Non-refoulement*

De verplichtingen die de refoulementverboden opleggen ten aanzien van vreemdelingen die een asielverzoek indienen in de lidstaten zijn duidelijk. De refoulementverboden moeten ook bij external processing worden nageleefd. Als de veiligheid van asielzoekers bij de overbrenging naar of in het centrum voor external processing niet kan worden gegarandeerd, is het overbrengen van asielzoekers vanuit de lidstaten een overtreding van het refoulementverbod. Dat geldt ook voor de verboden van indirect refoulement: als er een reëel risico is of een gegronde vrees bestaat dat de betrokkene na overbrenging zal worden uitgezet naar zijn land van herkomst, hoewel de refoulementverboden dat in zijn geval verbieden, is overbrenging niet toegestaan. Dit geldt ook voor asielzoekers die geen recht op een beschermingsstatus blijken te hebben omdat ze een gevaar vormen voor de openbare orde of die, omdat er ernstige redenen zijn om aan te nemen dat zij een ernstig misdrijf hebben gepleegd, uitgesloten zijn van een beschermingsstatus. Ook voor deze groep moet het absolute refoulementverbod van artikelen 3 EVRM en 3 Anti-folterverdrag worden gerespecteerd. Dit kan situaties opleveren waarin de lidstaten een bepaalde persoon niet willen opnemen, maar toch ervoor moeten zorgen dat de asielzoeker niet wordt uitgezet naar een land waar hij wordt vervolgd. Een dergelijke asielzoeker kan niet worden overgedragen aan de autoriteiten van de staat waar external processing plaatsvindt, als niet duidelijk is of deze autoriteiten het refoulementverbod zullen respecteren. Dit is een probleem waaraan aandacht moet worden besteed en waarvoor een oplossing gevonden moet worden voordat aan external processing kan worden gedaan.

Minder duidelijk is welke regels gelden als de vreemdeling rechtstreeks naar het centrum voor external processing is gereisd, en dus niet aanwezig is geweest op het grondgebied van de lidstaten. Zijn in dat geval de refoulementverboden eveneens van toepassing?

Voor de bepaling van aansprakelijkheid onder het IVBPR voor handelingen die worden verricht in een derde staat is artikel 2 lid 1 van belang, dat bepaalt: ‘Iedere staat die partij is bij dit verdrag verbindt zich de in dit verdrag erkende rechten te eerbiedigen en deze aan een ieder *die binnen zijn grondgebied verblijft en aan zijn rechtsmacht is onderworpen* te verzekeren [...; cursivering ACVZ]’. Dit kan op twee manieren gelezen worden. Volgens de ene lezing zijn zowel controle over de vreemdeling als diens aanwezigheid op het grondgebied van de verdragstaat vereist.<sup>110</sup> Volgens de andere lezing zou het verdrag van toepassing zijn zowel indien de vreemdeling zich op het grondgebied van de staat bevindt, als wanneer hij zich buiten dat grondgebied, maar wel binnen de rechtsmacht van die staat bevindt.<sup>111</sup>

Het Vluchtelingenverdrag ontbeert een bepaling die de territoriale toepassing ervan reguleert. Een territoriale begrenzing kan volgens onder meer het Amerikaanse Hoogerechtshof echter wel worden afgeleid uit het tweede lid van artikel 33, dat bepaalt dat het refoulementverbod niet geldt voor de vluchteling die een gevaar vormt voor de openbare en nationale veiligheid van het land waar de vluchteling ‘is’.<sup>112</sup> Dit zou impliceren dat het

---

110 Zie Noll et al. 2003, *Study on the Feasibility of Processing Asylum Claims Outside of the EU*, p. 40. Voor een tegenovergestelde mening, zie M. Shaw, *International Law*, Cambridge, 2008, p. 322.

111 O.m. M. Shaw, *International Law*, Cambridge, 2008, p. 322 en C.W. Wouters, *International Legal Standards for the Protection From Refoulement*, p. 369 e.v. Overigens heeft het Internationaal Gerechtshof de toepasselijkheid van het IVBPR op handelingen van staten buiten het eigen grondgebied uitdrukkelijk erkend; zie Internationaal Gerechtshof 9 juli 2004 (*Advisory Opinion the Wall*); en Internationaal Gerechtshof 19 december 2005 (*Armed Activities on the Territory of the Congo; Congo v Uganda*), paras. 216-217.

112 *USSC Sale, Acting Commissioner, INS v. Haitian Centers Council* [1993] 113 S. Ct 2549.

refoulementverbod neergelegd in lid 1 alleen geldt voor de staat waar de vluchteling zich bevindt. Volgens anderen kan uit de uitzondering die verwoord is in artikel 33 lid 2 logischerwijze echter geen conclusie worden verbonden aan de territoriale reikwijdte van de hoofdregel. Deze laatste zienswijze leidt tot onlogische gevolgen.<sup>113</sup> Het zou betekenen dat als een vreemdeling artikel 33 lid 1 inroept in het centrum voor external processing, bezien moet worden of hij een gevaar vormt voor de staat waar het centrum gevestigd is. Als dat het geval is kan het verzoek worden afgewezen, ook al is betrokkene geen gevaar voor de openbare orde of nationale veiligheid van EU-lidstaten. Ten slotte valt op te merken dat de statenpraktijk niet eenduidig is wat betreft de toepasselijkheid van artikel 33 Vluchtelingenverdrag op handelingen verricht buiten de landsgrenzen.

Ook het Anti-folterverdrag bevat geen bepaling die de geografische reikwijdte van het refoulementverbod expliciet definieert. Het Comité tegen foltering gaat er wel vanuit dat de bepaling geldt voor handelingen verricht in de internationale wateren, of op het grondgebied van een andere staat.<sup>114</sup>

Meer duidelijkheid is er over het toepassingsbereik van het EVRM, omdat het EHRM zich hierover meermalen heeft uitgelaten. Artikel 1 EVRM bepaalt dat de lidstaten de rechten en vrijheden uit het EVRM moeten respecteren en garanderen binnen hun rechtsmacht. Een staat heeft per definitie rechtsmacht binnen zijn territoriale grenzen. Maar ook als een staat handelt buiten zijn territoriale grenzen kan sprake zijn van uitoefening van rechtsmacht. Dit is bijvoorbeeld het geval als een staat 'effectieve controle' heeft over handelingen die plaatshebben in het buitenland. Als een staat 'effectieve controle' heeft over external processing buiten zijn territoriale grenzen, dan moeten de verplichtingen die voortkomen uit het EVRM worden gerespecteerd. De mate waarin sprake is van effectieve controle, is doorslaggevend in de afweging of een staat rechtsmacht heeft. De in het buitenland handelende staat heeft pas effectieve controle als hij alle of sommige publieke bevoegdheden heeft overgenomen van de staat op wiens grondgebied hij handelt. Sommigen betwijfelen of external processing binnen de definitie van rechtsmacht in artikel 1 EVRM valt. De aanwezigheid van rechtsmacht hangt af van de mate van effectieve controle over external processing van een partij bij het EVRM. Dat hangt af van de organisatie en inrichting van external processing en in het bijzonder van de afspraken met de derde staat waar het centrum voor external processing is gevestigd.

Geconcludeerd kan worden dat artikel 33 Vluchtelingenverdrag vermoedelijk niet van toepassing is op handelingen verricht in een centrum voor external processing. Artikelen 6 en 7 IVBPR, 3 Anti-folterverdrag en 3 en 13 EVRM kunnen wel van toepassing zijn.

#### *Normen voor statusverlening*

Ook de toepasselijkheid van de Kwalificatierichtlijn roept vragen op. Dit instrument bevat, anders dan de andere richtlijnen over asiel, geen bepaling die het geografische toepassingsbereik definieert. Betoogd kan worden dat hieruit volgt dat de richtlijn daarom van toepassing is op het handelen van de lidstaten in derde staten en daarmee ook ziet op de verplichting tot het verlenen van een verblijfsvergunning aan hen die kwalificeren voor de vluchtelingen- of de subsidiaire beschermingsstatus. Echter, de Kwalificatierichtlijn bevat geen verplichting te bezien of asielzoekers in aanmerking komen voor deze

---

113 Noll et al., *Study on the Feasibility of Processing Asylum Claims Outside of the EU*, p. 37-40 en Moreno Lax, 'Must EU Borders have Doors for Refugees?', p. 340.

114 Comité tegen foltering, 10 november 2008, CAT/C/41/D/323/2007 (*J.H.A. t. Spanje*), paragraaf 8.2. Zie ook C.W. Wouters, *International Legal Standards for the Protection From Refoulement*, p. 435 e.v.

statussen. Die verplichting is neergelegd in artikel 28 Procedurerichtlijn. Dat betekent dat de verplichting om aan de kwalificatienormen te toetsen en eventueel een verblijfsvergunning te verlenen afhankelijk is van de geografische reikwijdte van de Procedurerichtlijn (zie onder) en dat deze niet kan worden afgeleid uit de afwezigheid van een expliciete definitie van het toepassingsbereik in de Kwalificatierichtlijn. Dat neemt niet weg dat de vraag kan worden gesteld of externe activiteiten van lidstaten die binnen het geldingsbereik van het EU-recht vallen zouden zijn vrijgesteld van de toepassing van algemene beginselen van Unierecht zoals het verbod van refoulement en het beginsel van effectieve toegang tot de rechter. Voorts is dan de vraag in hoeverre het toelaatbaar zou zijn aan die beginselen voor externe toepassing van EU-recht een andere, minder waarborgen biedende, uitleg te geven dan die ten grondslag ligt aan de kwalificatierichtlijn en de procedurerichtlijn.

### *Asielprocedure en rechtsbescherming*

De normen voor asielprocedures besproken in paragraaf 3.2 zijn van toepassing op de beslissing om een vreemdeling die in de Europese Unie asiel heeft aangevraagd over te brengen naar het centrum voor external processing. Dat ligt anders bij de asielprocedure die daar plaatsvindt. Zoals hierboven is besproken, kunnen artikel 3 van het Anti-folterverdrag en artikelen 3 en 13 EVRM van toepassing zijn. De voor de procedures relevante bepalingen van het IVBPR mogelijk niet en artikel 33 Vluchtelingenverdrag vermoedelijk ook niet.

Of en zo ja in hoeverre de Procedurerichtlijn van toepassing is op asielprocedures tijdens external processing is niet duidelijk. Om te beginnen is niet duidelijk of de EU bevoegd is tot normstelling over external processing (zie 3.4). Als de Unie dat niet is, kan de Procedurerichtlijn geen verplichtingen ten aanzien van external processing bevatten. Aangenomen dat de Unie wel bevoegd is, is de Procedurerichtlijn zelf doorslaggevend. Enerzijds bepaalt artikel 1 van de Procedurerichtlijn dat de richtlijn minimumnormen voor de 'procedures in de lidstaten' (cursivering ACVZ) beoogt vast te stellen. Dat kan reden zijn om aan te nemen dat de bepalingen van de richtlijn niet van toepassing kunnen zijn op procedures buiten de lidstaten. Anderzijds bepaalt artikel 3 van de Procedurerichtlijn dat de richtlijn van toepassing is op alle asielverzoeken die zijn gedaan op het grondgebied of aan de grens van een lidstaat. Betoogd kan worden dat als een vreemdeling in de EU een asielverzoek heeft ingediend en vervolgens wordt overgebracht naar het centrum voor external processing, de normen van de richtlijn op grond van artikel 3 ook op het handelen daar van toepassing zijn. Als dat juist is, komt de vraag op of de normen van de richtlijn ook van toepassing zouden zijn op de behandeling van het asielverzoek van een vreemdeling die niet eerst de EU is ingereisd, maar rechtsreeks naar het centrum voor external processing is gegaan. Mogelijk zou het gelijkheidsbeginsel ertoe verplichten het asielverzoek van die laatste ook conform de Procedurerichtlijn te behandelen. Kortom, de toepasselijkheid van de procedurerichtlijn op handelingen in het kader van external processing verricht buiten de grenzen van de lidstaten is onduidelijk. Het is overigens de vraag of deze kwestie geklaard moet worden. Zoals hierboven al betoogd,<sup>115</sup> zal bij nadere vormgeving van external processing een apart instrument moeten worden aangenomen dat recht doet aan de bijzonderheden ervan. Of de EU bevoegd is tot vaststelling ervan komt aan de orde in de volgende paragraaf.

---

115 Zie paragraaf 3.2.

### 3.4 Juridische obstakels

In deze paragraaf worden enkele juridische obstakels besproken die external processing op dit moment in de ogen van de ACVZ juridisch problematisch maken. Het gaat hier om de bepalingen in de Procedurerichtlijn die inhouden dat een asielzoeker de behandeling van zijn asielverzoek mag afwachten in de lidstaat waar hij asiel aanvraagt en dat een asielzoeker een betekenisvolle band moet hebben met het land waarnaar hij wordt overgebracht. Bovenal is het de vraag of en zo ja, in hoeverre het Unierecht een juridische grondslag biedt voor external processing.

#### *Asielverzoek afwachten in de staat waar het verzoek is ingediend*

Volgens artikel 7 Procedurerichtlijn heeft een asielzoeker het recht de beslissing in eerste aanleg op zijn asielverzoek af te wachten in de lidstaat die zijn asielverzoek behandelt.<sup>116</sup> Die beslissing betreft (behoudens hier niet ter zake doende uitzonderingen als herhaalde aanvragen) ofwel een oordeel over de gegrondheid van het asielverzoek, ofwel overdracht aan een veilig derde land.<sup>117</sup> Daarmee staat deze bepaling aan een overbrenging naar een centrum voor external processing ten behoeve van de beoordeling van de gegrondheid van het verzoek in de weg. De enige mogelijkheid zou zijn de overbrenging naar het centrum voor external processing op te vatten als een toepassing van de exceptie van het veilige derde land. External processing verschilt hier weliswaar van, maar het element van overbrenging is hetzelfde.

In artikel 27 sub 2 lid a Procedurerichtlijn is bepaald dat een asielzoeker alleen mag worden overgedragen naar een veilig derde land als hij een betekenisvolle band heeft met dat derde land. Dit is een rechtswaarborg om te verhinderen dat lidstaten asielzoekers aan elk willekeurig veilig derde land kunnen overdragen. Dit betekent dat overbrenging alleen is toegestaan als de asielzoeker bijvoorbeeld zekere tijd heeft verbleven in het land waar het centrum voor external processing is gevestigd. Is dit niet het geval, dan is de overbrenging volgens deze bepaling in de Procedurerichtlijn niet legitiem. Daarmee zou wijziging van de procedurerichtlijn noodzakelijk zijn alvorens external processing op een betekenisvolle manier te kunnen vormgeven.

#### *Bevoegdheden op grond van het Verdrag van de Werking van de Europese Unie (VWEU)*

Een ander juridisch vraagstuk is of de EU bevoegd is external processing te regelen. De verdeling van bevoegdheden tussen de EU en de lidstaten is gegrond op het principe dat de EU alleen wetgevingsbevoegd is als de lidstaten die bevoegdheid hebben gedelegeerd aan de EU.<sup>118</sup> Die bevoegdheid kan dan exclusief voor de EU zijn of worden gedeeld door de EU en de lidstaten. Op het gebied van asiel is de bevoegdheid om wetgeving te ontwikkelen gedeeld.<sup>119</sup> Gedeelde bevoegdheid betekent dat lidstaten bevoegd zijn om wetgeving te ontwikkelen (en uit te voeren) indien de EU geen gebruik heeft gemaakt van haar bevoegdheden.<sup>120</sup>

---

116 Artikel 7 lid 1 Richtlijn 2005/85/EG luidt: Asielzoekers mogen in de lidstaat blijven, louter ten behoeve van de procedure, totdat de beslissingsautoriteit overeenkomstig de in hoofdstuk III uiteengezette procedures in eerste aanleg een beslissing heeft genomen. Dit recht om te blijven houdt niet in dat de betrokkene recht heeft op een verblijfsvergunning.

117 Zie artikel 25 jo 28 Procedurerichtlijn.

118 Artikel 5 sub 1, VEU.

119 Artikel 4 sub 2 lid j, VWEU.

120 Artikel 2 sub 2 VWEU.

Bij het vaststellen van de bevoegdheidsverdeling moet dus eerst worden gezien of het Unierecht de EU de bevoegdheid toekent om external processing te ontwikkelen. Als het antwoord daarop bevestigend luidt, moet worden gezien in hoeverre eventueel toepasselijke EU-regelgeving nog ruimte laat voor nationale wetgeving.

Een eerste mogelijke juridische grondslag voor external processing kan artikel 78 VWEU zijn. Dit artikel bepaalt in lid 1 dat de EU een gemeenschappelijk asielbeleid zal ontwikkelen. Het tweede lid luidt als volgt: ‘Voor de toepassing van lid 1 stellen het Europees Parlement en de Raad volgens de gewone wetgevingsprocedure maatregelen vast voor een gemeenschappelijk Europees asielstelsel dat omvat:

- a) een uniforme asielstatus voor onderdanen van derde landen die in de hele Unie geldt;
- b) een uniforme subsidiaire beschermingsstatus voor onderdanen van derde landen die, als zij geen asiel krijgen in de Europese Unie, internationale bescherming behoeven;
- c) een gemeenschappelijk stelsel voor tijdelijke bescherming van ontheemden in geval van een massale toestroom;
- d) gemeenschappelijke procedures voor toekenning of intrekking van de uniforme status van asiel of van subsidiaire bescherming;
- e) criteria en instrumenten voor de vaststelling van de lidstaat die verantwoordelijk is voor de behandeling van een asielverzoek of van een verzoek om subsidiaire bescherming;
- f) normen betreffende de voorwaarden inzake de opvang van asielzoekers of van aanvragers van subsidiaire bescherming;
- g) partnerschap en samenwerking met derde landen om de stromen van asielzoekers of aanvragers van subsidiaire of tijdelijke bescherming te beheersen.’

Biedt artikel 78 VWEU een grondslag voor het vaststellen van maatregelen voor external processing? Dat specifieke terrein wordt niet met name genoemd. Aan de andere kant bevat lid 2 (anders dan zijn voorloper in artikel 63 VEG) geen territoriale beperking waardoor de grondslag voor onder meer opvang- en procedurenormen toelaat dat deze regelgeving ook van toepassing is buiten het grondgebied van de lidstaten. Ook geeft de bepaling niet aan dat deze opsomming limitatief is. Mogelijk biedt artikel 78 lid 1 juncto lid 2 aanhef dus afdoende grondslag voor het nemen van maatregelen om het gemeenschappelijke asielbeleid te ontwikkelen ten aanzien van aspecten die niet met name zijn genoemd in het tweede lid.<sup>121</sup>

Complicerende factor is wel de onder e genoemde grondslag, de criteria die bepalen welke staat verantwoordelijk is voor de behandeling van het verzoek. Betoogd kan worden dat de bepaling dient als grondslag van een regeling die primair moet voorkomen dat lidstaten verantwoordelijkheid op elkaar afschuiven. Als dat juist is, is een external processingregime waarbij zij gezamenlijke verantwoordelijkheid aanvaarden niet in strijd met artikel 78. Indien echter de bepaling wordt gelezen als een waarborg voor de asielzoeker (en daar is gezien het bepaalde in onder meer het eerste lid alle reden toe) dat hij ten minste één lidstaat kan aanspreken op de verplichting zijn asielverzoek te behandelen, komt zij erop neer dat vóórdat het asielverzoek wordt behandeld al moet vaststaan welke lidstaat daarvoor verantwoordelijk is. Dat zou betekenen dat een regeling voor external processing moet voorzien in aanwijzing van een verantwoordelijke lidstaat voor iedere asielzoeker.

---

121 Daarnaast mag de EU volgens artikel 352 VWEU wetgeving ontwikkelen als dit nodig is om een doelstelling omschreven in de verdragen na te streven en de verdragen hiervoor geen juridische grondslag bieden.

Kortom, de vraag of de EU bevoegd is tot het reguleren van external processing is niet eenduidig te beantwoorden. Als het antwoord ontkennend is, betekent dat niet alleen dat de Raad geen maatregelen omtrent external processing mag vaststellen, maar ook dat de huidige Kwalificatie- en de Procedurerichtlijn niet van toepassing zijn op handelingen verricht in het centrum voor external processing (zie hierboven, paragraaf 3.2). Als de EU wel bevoegd is, bevat artikel 78 lid 2 onder e mogelijk een verplichting ten aanzien van de vormgeving van het regime: er moet steeds een specifieke lidstaat verantwoordelijk - en dus belast met - en aansprakelijk zijn voor de behandeling van het asielverzoek.

Daarmee is ook onduidelijk in hoeverre de lidstaten vrij zijn beleid voor external processing te ontwikkelen. Indien de huidige regelgeving wegens het ontbreken van een bevoegdheidsgrondslag niet kan zien op handelingen verricht in een centrum voor external processing zouden de lidstaten geheel vrij zijn regelgeving daarover te ontwikkelen. Dit doet niet af aan de conclusies van de voorgaande paragraaf. Bij de inrichting en uitvoering van beleid voor external processing zijn de lidstaten gebonden door de huidige verdragen en Europese regelgeving. Hierdoor kan overbrenging alvorens de gegrondheid van het verzoek is beoordeeld alleen plaatsvinden naar een veilig derde land waar de asielzoeker een betekenisvolle band mee heeft.

### 3.5 Nieuwe wetgeving

Indien en voor zover de huidige wetgeving aan external processing in de weg staat, is het de vraag of het mogelijk is nieuwe wetgeving te maken of bestaande wetgeving aan te passen. In deze paragraaf wordt nagegaan welke nieuwe wetgeving nodig zou zijn voor external processing, en welke wetgeving moet worden aangepast.

#### *Juridische grondslag voor external processing in het Unierecht*

Mogelijk biedt artikel 78 VWEU geen grondslag voor EU-recht ten aanzien van external processing, of legt artikel 78 lid 2 e een verregaande beperking op. In dat geval heeft artikel 78 of het tweede lid onder e aanpassing nodig. Verder zou voor external processing vereist zijn dat artikel 27 Procedurerichtlijn wordt aangepast in die zin dat niet langer vereist is dat de asielzoeker die zich meldt op het grondgebied of aan de grenzen van een EU-lidstaat een betekenisvolle band heeft met het veilige derde land waar het centrum is gevestigd. Daarnaast is voor een EU-breed beleid voor external processing specifieke secundaire wetgeving noodzakelijk. In een verordening zouden de specifieke elementen van external processing moeten worden vastgelegd.

#### *Overeenkomst met derde staat*

Naast de juridische grondslag in het Unierecht is het noodzakelijk dat de derde staat waar external processing gaat plaatsvinden akkoord gaat. External processing behelst immers een vergaande inmenging in de rechtsorde van die derde staat. Zo zullen EU-functies belast met de uitvoering in deze staat moeten worden gevestigd. Ook moet asielzoekers toegang tot en doortocht over het grondgebied van de desbetreffende staat worden verleend. Bovendien moet kunnen worden gegarandeerd dat de derde staat geen inbreuk zal maken op de fundamentele rechten van asielzoekers.

Sommige staten zijn vanwege een omstreden mensenrechtenreputatie geen geloofwaardige partners voor external processing. Een voorbeeld van een dergelijke staat is Libië. Deze staat is geen partij bij het Vluchtelingenverdrag en heeft zich in het recente verleden schuldig gemaakt aan refolement en collectieve uitzettingen. Hiermee heeft Libië bewe-



zen geen belang te hechten aan de bescherming van vluchtelingen en het respecteren van internationale normen. Het valt af te raden om met een dergelijke staat samen te werken aan external processing.

#### *Nationale wetgeving*

Naast het aanpassen van het primaire en secundaire Unierecht en het onderhandelen over overeenkomsten met derde staten, zullen ook aanpassingen in het nationale recht van de lidstaten noodzakelijk zijn. Zo zou het nationale recht een grondslag moeten bevatten voor de overbrenging van vreemdelingen die in Nederland asiel aanvragen naar het centrum voor external processing buiten de landsgrenzen.

### **3.6 Conclusie**

Er kleven talrijke juridische haken en ogen aan het beoordelen van asielverzoeken buiten de EU. External processing kan op uiteenlopende wijzen uitgewerkt worden. De EU kan een juridisch kader stellen, waarbij de lidstaten external processing uitvoeren. Alternatieve mogelijkheden zijn dat een EU-orgaan zelf external processing uitvoert, of dat de lidstaten dat doen zonder enige bemoeienis van de EU. Ten slotte kan external processing geheel of gedeeltelijk worden overgelaten aan de staat waar het centrum zich bevindt. Complicerende factor is daarbij dat niet duidelijk is of het VWEU een afdoende basis biedt voor EU-regelgeving ten aanzien van external processing.

Het relevante juridische kader hangt af van de vormgeving waarvoor gekozen zou worden. Als de EU geen regels stelt, wordt het toetsingskader gevormd door de toepasselijke internationaalrechtelijke verplichtingen. Als de EU wel regels stelt, is het primaire toetsingskader het EU-recht, daarbij inbegrepen het Handvest en de beginselen van EU-recht. Wat deze precies behelzen voor external processing is nog niet bekend. Duidelijk is wel dat de beginselen onder meer dezelfde verplichtingen zullen inhouden als het EVRM en ander toepasselijk internationaal recht.

Op grond van het internationale recht kunnen staten individueel of collectief aansprakelijk worden gesteld voor internationale onrechtmatige handelingen die in het kader van external processing plaatsvinden. De EU zal binnen afzienbare tijd toetreden tot het EVRM en derhalve aan de asielgerelateerde verplichtingen uit dat verdrag gebonden zijn. De EU kan onder de huidige omstandigheden echter niet toetreden tot andere relevante verdragen, zoals het Vluchtelingenverdrag, het Anti-folterverdrag en het IVBPR. In hoeverre lidstaten met betrekking tot deze verdragen in rechte kunnen worden aangesproken voor handelingen van de EU is onduidelijk.

Welke vluchtelingrechtelijke verplichtingen ook van toepassing zijn op handelingen verricht door de lidstaten buiten hun grondgebied is ook niet geheel duidelijk. De refoulementverboden van artikel 3 EVRM en mogelijk ook artikelen 6 en 7 IVBPR en artikel 3 Anti-folterverdrag kunnen ook buiten de landsgrenzen binden. Het is echter onduidelijk of dat ook geldt voor relevant Unierecht. De Kwalificatierichtlijn en de Procedurerichtlijn zijn opgesteld zonder rekening te houden met de mogelijkheid om extraterritoriaal asielverzoeken te beoordelen. Hun bewoording en inhoud sluiten in een aantal opzichten dan ook slecht aan bij external processing. Daarbij dient aandacht te worden besteed aan de asielzoekers, die zich rechtstreeks naar een centrum voor external processing zouden begeven. Zij vallen niet onder het huidige Unierecht, hoewel overwegingen van rechtsgeelijkheid dat wel wenselijk maken.

Mogelijke juridische struikelblokken worden ook gevormd door de bepaling in de Procedurerichtlijn dat een asielzoeker het verloop van zijn procedure in de behandelende lidstaat mag afwachten en de vraag wie binnen de EU de bevoegdheid bezit om regelgeving over external processing op te stellen.

Ten slotte zal nieuwe wet- en regelgeving door de EU (indien deze bevoegd blijkt) en de nationale staten nodig zijn. Ook zullen er verdragen met de landen moeten worden gesloten die bereid worden gevonden om de centra voor external processing op te zetten.

## HOOFDSTUK 4

# Praktische aspecten en voorwaarden

In het vorige hoofdstuk is een aantal juridische haken en ogen met betrekking tot external processing gesignaleerd. Daarnaast valt een aantal praktische voorwaarden te noemen waaraan external processing moet voldoen. In dit hoofdstuk worden aan de hand van een zestal thema's de belangrijkste praktische voorwaarden voor external processing besproken.

Deze thema's zijn:

- 1) de *locatie* van een centrum voor external processing;
- 2) de *toegang* tot external processing;
- 3) de *opvang* van asielzoekers in een centrum voor external processing;
- 4) de *procedurele voorwaarden* van de asielprocedure;
- 5) de *herverdeling* van asielzoekers die recht hebben op internationale bescherming en
- 6) de *manier* waarop omgegaan wordt met afgewezen asielzoekers.

### 4.1 De locatie van een centrum voor external processing

Een centrum voor external processing kan op verschillende locaties worden gevestigd. Als gekozen wordt de toegang uitsluitend te verlenen aan asielzoekers die vanuit de EU worden overgebracht naar het centrum voor external processing, dan zou het voor de hand liggen om de locatie van een centrum voor external processing af te laten hangen van logistieke factoren. Een belangrijk vereiste zou dan zijn dat het centrum goed bereikbaar is vanuit de EU. Als ervoor gekozen wordt de mogelijkheid te bieden dat asielzoekers ook op eigen initiatief asiel kunnen aanvragen in een centrum voor external processing, dan ligt het meer voor de hand om het centrum te vestigen in de nabijheid van een regio waar veel vluchtelingen vandaan komen of op migratieroutes. Andere voorwaarden die moeten betrokken bij de keuze van een locatie voor external processing zijn:

#### *a. Overeenkomst met derde staat*

Een basisvoorwaarde om external processing mogelijk te maken is, zoals in het vorige hoofdstuk is opgemerkt, een overeenkomst met de derde staat waar external processing gaat plaatsvinden. In deze overeenkomst moeten allerlei praktische regelingen worden opgenomen zoals de locatie, de veiligheid en de huisvesting van de asielzoekers.

Een verdere voorwaarde voor een overeenkomst zal zijn dat in voldoende mate wordt gekeken naar wensen van het land waar het centrum voor external processing wordt gevestigd. Zoals in het tweede hoofdstuk duidelijk naar voren is gekomen is het de vraag of derde staten bereid zullen blijken medewerking te verlenen aan verzoeken om centra voor external processing op hun grondgebied op te zetten. Interessant in dit verband is de vergaande bilaterale samenwerking tussen Italië en Libië om irreguliere migratie te voorkomen. Financiële prikkels zouden ook kunnen worden aangewend om de samenwerking van een derde staat bij external processing te bewerkstelligen.

#### *b. Het derde land moet in staat zijn om een centrum te huisvesten*

Een belangrijke voorwaarde voor de locatie van een centrum voor external processing is het vermogen van de derde staat in zowel materieel als sociaal opzicht een dergelijk centrum te huisvesten.

In materieel opzicht zal de maatschappij waarin het centrum wordt geplaatst een welvaartsniveau moeten bezitten dat niet teveel afwijkt van het welvaartsniveau in het centrum. Anders zal het moeilijk zijn om het centrum van voldoende middelen te voorzien.

In sociaal opzicht verdient het de voorkeur dat het verschil in levensstandaard tussen een centrum voor external processing en de maatschappij eromheen niet te veel uiteen loopt. Het is in het belang van de asielzoekers dat de lokale maatschappij zo positief mogelijk tegen hun aanwezigheid aankijkt.<sup>122</sup> Bovendien zou een groot verschil ertoe kunnen leiden dat ook de bevolking van de lokale maatschappij probeert toegang te krijgen tot het centrum voor external processing. Een geïntegreerd ontwikkelingsbeleid kan een bijdrage leveren aan het voldoen aan deze voorwaarden.

## 4.2 Toegang tot external processing

In geval van external processing kan de toegang van asielzoekers tot extraterritoriale asielprocedures op een tweetal manieren worden vormgegeven. Ten eerste zouden asielzoekers die binnen de EU asiel aanvragen kunnen worden overgebracht naar een centrum voor external processing. Ten tweede zouden asielzoekers die zich nog niet in de EU bevinden de mogelijkheid kunnen krijgen om in een centrum voor external processing asiel aan te vragen. De asielzoekers die recht blijken te hebben op internationale bescherming kunnen vervolgens worden overgebracht naar één van de lidstaten. Ten slotte is er een tussenvorm, waarbij asielzoekers die onderweg naar de EU worden onderschept worden overgebracht naar een centrum voor external processing buiten de EU. De vorm van toegang die door de betreffende lidstaat wordt gekozen lijkt af te hangen van het door de lidstaat gehanteerde uitgangspunt voor external processing. Als beheersing van immigratie de leidende gedachte is, zal eerder worden gekozen voor het overbrengen van asielzoekers uit een lidstaat naar een centrum voor external processing. Als het verbeteren van bescherming voorop staat, zal eerder worden gekozen om asielzoekers buiten de EU een asielprocedure aan te bieden. De keuze tussen een beheersing- en een bescherminggedachte is een politieke keuze, met juridische en praktische implicaties.

### *a. Grote aantallen asielzoekers*

Een eerste voorwaarde is dat er voldoende capaciteit is om grote aantallen asielzoekers te verplaatsen en in het centrum voor external processing op te vangen. Uit cijfers van de UNHCR blijkt dat 80% van alle vluchtelingen in de regio verblijft. Zelf heeft de UNHCR meer dan tien miljoen vluchtelingen onder zijn mandaat.<sup>123</sup> Als ten aanzien van de toegang van asielzoekers wordt gekozen voor de modus die inhoudt dat asielzoekers op een locatie buiten de EU asiel kunnen aanvragen bij een EU-lidstaat (en external processing dus openstaat voor asielzoekers die niet eerst naar de EU zijn gereisd), moet rekening worden gehouden met een grote toeloop op het centrum voor external processing. Dit kan capaciteitsproblemen veroorzaken.

Het is lastig om te schatten hoeveel asielzoekers zich zouden melden bij een centrum voor external processing. Een indicatie kan worden afgeleid uit het aantal irreguliere migranten dat verblijft in transitlanden in Noord-Afrika. De Europese Commissie schat dat er

---

122 Ambtenaren van de Europese Commissie benadrukken ook de noodzaak om bij het maken van afspraken over migratie te luisteren naar de wensen van derde landen. Zie voor een soortgelijke benadering: S. Zimmerman, 'Irregular Secondary Movements to Europe: Seeking Asylum Beyond Refuge', *Journal of Refugee Studies* 2009, p. 74-96.

123 Zie *UNHCR Statistical yearbook 2009*, Genève, 2001, p. 7, te vinden op <http://www.unhcr.org/4ce530889.html>

alleen al in Libië gemiddeld tussen de 750.000 en 1.200.000 irreguliere migranten verblijven. Jaarlijks reizen naar schatting tussen de 75.000 en 100.000 irreguliere migranten naar Libië.<sup>124</sup> De meeste van hen komen daar om er voor korte tijd te werken. Ook andere staten in Noord-Afrika hebben te maken met irreguliere migratie, al is de toestroom van irreguliere migranten naar Libië het grootst.<sup>125</sup> Voor al deze irreguliere migranten kan de mogelijkheid om asiel aan te vragen (en opgevangen te worden) in het centrum voor external processing een aantrekkelijk alternatief zijn voor het irreguliere bestaan in een transitland.

#### *b. Transportperikelen*

Een andere belangrijke praktische voorwaarde voor de toegang van asielzoekers tot een procedure in een centrum voor external processing, is dat gezorgd wordt voor minimale transportvoorwaarden als veiligheid en verzorging.

In sommige gevallen kan een overbrenging naar een centrum voor external processing misschien juridisch toelaatbaar zijn, maar is het vanwege humanitaire overwegingen onwenselijk. Bij het besluit tot overbrengen van asielzoekers naar het centrum voor external processing moet daarom ook rekening gehouden worden met persoonlijke omstandigheden van de asielzoekers. Voor sommige asielzoekers zal de overbrenging vanuit humanitair oogpunt onwenselijk zijn, zoals in het geval van bijzonder kwetsbare groepen. Hierbij valt te denken aan ouders met jonge kinderen en mensen met psychische en/of gezondheidsproblemen en bejaarden. Voor deze groepen zou een asielprocedure binnen de EU mogelijk moeten blijven.

Daarnaast is het zowel procedureel wenselijk als organisatorisch efficiënt om asielzoekers die manifest wel of geen recht hebben op internationale bescherming niet over te brengen naar een centrum voor external processing, maar in de lidstaat zelf een versnelde procedure te laten doorlopen.

Een voorwaarde voor een zorgvuldige procedure zou daarom zijn om de nationale asielprocedures niet op te heffen, maar deze te handhaven voor die asielzoekers voor wie de overbrenging een onevenredige of inefficiënte maatregel zou zijn. Op deze manier kunnen asielzoekers die niet kunnen worden overgebracht naar een centrum voor external processing hun asielprocedure doorlopen in de lidstaat waar ze asiel hebben aangevraagd. Ook kennelijk gegronde en ongegronde asielaanvragen kunnen dan sneller worden behandeld. Kwetsbare asielzoekers kunnen veelal beter in de EU-lidstaat worden ondergebracht. Om te kunnen bepalen wie wordt overgebracht naar een centrum voor external processing en wie in de lidstaat wordt beoordeeld, zullen dus criteria moeten worden ontwikkeld en geïmplementeerd.

---

124. Europese Commissie, *Technical Mission to Libya on Illegal Immigration 27 nov – 6 dec 2004: Report*, 2004, <http://www.statewatch.org/news/2005/may/eu-report-libya-ill-imm.pdf>. Zie Sara Hamood, 'EU-Libya Cooperation on Migration: A Raw Deal for Refugees and Migrants?' *Journal of Refugee Studies* 2008, p. 25.

125. Zie voor een overzicht H. de Haas, *The Myth of Invasion: Irregular migration from West Africa to Maghreb and the European Union*, IMI Research Report, 2007, <http://www.imi.ox.ac.uk/pdfs/Irregular%20migration%20from%20West%20Africa%20-%20Hein%20de%20Haas.pdf>, en N. Sørensen, *Mediterranean Transit Migration*, Copenhagen: Danish Institute for International Studies, 2006, [http://www.diis.dk/graphics/Publications/Books2006/mediterranean\\_transit\\_migration/mediterranean\\_transit\\_migration\\_web.pdf?bcsi\\_scan\\_BBC5F9F623E34C49=0&bcsi\\_scan\\_filename=mediterranean\\_transit\\_migration\\_web.pdf](http://www.diis.dk/graphics/Publications/Books2006/mediterranean_transit_migration/mediterranean_transit_migration_web.pdf?bcsi_scan_BBC5F9F623E34C49=0&bcsi_scan_filename=mediterranean_transit_migration_web.pdf).

### *c. Voorprocedures in de lidstaten*

In het vorige hoofdstuk is duidelijk geworden dat beroep moet openstaan tegen een besluit tot overbrenging vanuit een lidstaat naar een centrum voor external processing. Dit betekent dat er naast de procedure in een centrum voor external processing ook een procedure in de lidstaat moet zijn die de rechtmatigheid van de overbrenging zelf toetst. Bij twijfel aan de veiligheid van de overbrenging of van het centrum voor external processing, kan de rechtsgang tegen een overbrenging een lang proces worden. Dat kan weer gevolgen hebben voor de overbrengingen. Tijdens de voorprocedures tegen de overbrenging moet een asielzoeker worden voorzien van opvang en andere noodzakelijke voorzieningen. Een mogelijk voordeel van external processing, het overbodig maken van nationale asielprocedures en voorzieningen, wordt hiermee verminderd. Door invoering van external processing kunnen de asielprocedures en opvangfaciliteiten in de lidstaten dus niet worden opgeheven.

### *d. Illegaliteit als alternatief voor overbrengingen*

Indien wordt gekozen voor een vorm van external processing, waarbij (vrijwel) alle asielaanvragen extraterritoriaal worden beoordeeld, is een andere voorwaarde voor een goede toegang tot de procedure dat de handhaving effectief is. Als vrijwel alle asielzoekers die in een EU-lidstaat asiel aanvragen worden overgebracht naar een staat buiten de EU voor external processing, ontstaat de stimulans om een leven in de illegaliteit te verkiezen boven het indienen van een asielaanvraag en te worden overgebracht naar een centrum voor external processing. Een asielzoeker zal de afweging maken of hij overtuigd is van de kans van slagen van een mogelijk asielverzoek en of de overbrenging naar een andere staat in verhouding staat met de kansen op een asielstatus. In het verleden is gebleken dat bestrijding van illegaal verblijf zeer lastig is.

## **4.3 Opvang in een centrum voor external processing**

Ervan uitgaand dat de normen voor opvang in het external processing centrum equivalent moeten zijn aan de normen die binnen de EU gelden, geldt een aantal praktische minimumvoorwaarden waaraan deze opvang moet voldoen. Ten eerste moeten asielzoekers altijd als individu worden bejegend en er moet zo min mogelijk gebruik worden gemaakt van detentie. Bijzondere aandacht dient te worden besteed aan het respecteren van familiebanden. Hetzelfde geldt voor de rechten en belangen van minderjarigen.<sup>126</sup>

Belangrijke aspecten van de opvang zijn huisvesting en andere primaire levensbehoeften, zoals voedsel en medische zorg. De opvang van asielzoekers moet voldoen aan minimale maatstaven voor huisvesting zoals die door de UNHCR en andere instanties zijn opgesteld. De UNHCR en het Rode Kruis hebben veel ervaring met de opvang van vluchtelingen in conflictgebieden. De levensstandaard in vluchtelingenkampen is doorgaans laag.<sup>127</sup> Van belang is om een acceptabel niveau van opvang en daarmee bescherming te kunnen garanderen.

---

<sup>126</sup> Zie met name artikel 17 Richtlijn 2003/9/EE, *PbEU* L31/23.

<sup>127</sup> Zie voor één van de vele voorbeelden, Human Rights Watch, 'Human Rights in Western Sahara and in Tindouf Refugee Camps', 2008, <http://www.hrw.org/sites/default/files/reports/wsahara1208web.pdf>.

## 4.4 De asielprocedure in het centrum voor external processing

De asielprocedure moet voldoen aan een aantal juridische waarborgen. Deze zijn in hoofdstuk 3 besproken. Daarnaast is er een aantal praktische aspecten en voorwaarden met betrekking tot de asielprocedure waarmee rekening dient te worden gehouden.

Allereerst moet de infrastructuur die vereist is voor het uitvoeren van de asielprocedures aanwezig zijn. Een centrum voor external processing moet voldoende capaciteit bezitten voor de daadwerkelijke fysieke opvang van de asielzoekers en de huisvesting van het personeel.

Daarnaast is het een vereiste dat er voldoende gekwalificeerd personeel kan worden aangetrokken om de opvang van asielzoekers tijdens de asielprocedure te begeleiden. In het centrum voor external processing moet naast het personeel voor de asielprocedure bijvoorbeeld ook facilitair personeel aanwezig zijn dat zorg draagt voor de leefbaarheid van het centrum. Daarnaast is medisch personeel nodig om te zorgen dat asielzoekers kunnen worden voorzien van de noodzakelijke medische zorg. Om de veiligheid in een centrum voor external processing te kunnen garanderen moet voldoende bewaking aanwezig zijn. Ook moeten er voldoende tolken en juristen aanwezig zijn om de asielprocedures en de rechtsgang te begeleiden. Ten slotte zal in alle relevante talen informatie moeten worden verstrekt aan asielzoekers over procedures en beroepsmogelijkheden.

### *Rechtbanken en rechtsbijstand*

Een andere praktische voorwaarde is dat er rechtbanken moeten worden ingericht die voldoende capaciteit hebben en moeten asielzoekers een beroep kunnen doen op rechtsbijstand. Uit het juridische kader in hoofdstuk 3 blijkt dat asielzoekers recht hebben op een eerlijke en onafhankelijke behandeling van hun asielaanvraag. Hiervoor is de aanwezigheid van een rechtsgang tegen een afwijzend besluit noodzakelijk. Dit betekent dat een rechtbank moet worden ingericht die de beroepsprocedures kan afhandelen. Deze rechtbank moet voldoende capaciteit hebben om alle asielaanvragen binnen een redelijke termijn te behandelen.

Ook moeten asielzoekers gebruik kunnen maken van een vorm van rechtsbijstand. Er zal eensgezindheid moeten bestaan over praktische zaken als de wijze en de momenten waarop vreemdelingen over het verloop van hun procedures worden geïnformeerd. Belangrijk hierbij is dat wordt verzekerd dat contact tussen asielzoeker en rechtsbijstand in stand blijft.

Om aan deze praktische voorwaarden te voldoen zullen aanzienlijke investeringen in het land van opvang moeten worden gedaan.

## 4.5 Herverdeling

Een belangrijke praktische voorwaarde is dat er een goed stelsel van herverdeling is voor de asielzoekers wier aanvraag is ingewilligd. Als tijdens een asielprocedure in external processing is besloten dat een asielzoeker recht heeft op internationale bescherming, moet vervolgens worden bepaald waar hij deze bescherming zal krijgen. Als de EU of haar lidstaten rechtstreeks betrokken zijn bij external processing, ligt het voor de hand dat een persoon die voor internationale bescherming in aanmerking komt asiel krijgt in een lidstaat.

In het huidige Unierecht bestaat een mechanisme, het zogenaamd Dublinsysteem, waarmee wordt bepaald welke lidstaat verantwoordelijk is voor een bepaalde asielzoeker.<sup>128</sup> Bij dit systeem zijn onder meer familiebanden en eerder verblijf in een lidstaat bepalende factoren. Voor zover external processing betrekking heeft op asielzoekers die van een lidstaat worden overgebracht naar een centrum voor external processing, kan dit verdeelmechanisme op de verdeling van personen die voor internationale bescherming in aanmerking blijken te komen worden toegepast. De Dublinverordening schrijft immers voor welke lidstaat verantwoordelijk was voor de betrokkenen toen de beslissing tot overbrenging werd genomen. Het feit dat de behandeling van de asielaanvraag heeft plaatsgehad tijdens external processing is hierbij niet relevant. Aangezien de Dublinprocedure geen rekening houdt met een vorm van extraterritoriale behandeling van asielverzoeken, zal de verordening eventueel moeten worden aangepast voor asielaanvragen binnen de EU.

Het verdeelmechanisme uit de Dublinverordening is echter niet van toepassing op personen die in aanmerking komen voor internationale bescherming die geen asiel in een EU-lidstaat hebben aangevraagd, maar op eigen initiatief naar een centrum voor external processing zijn gekomen. Voor deze categorie moet een alternatief verdeelmechanisme worden ontwikkeld.

Tot op heden is het niet mogelijk gebleken om in EU-verband tot een verdeelsleutel te komen waarmee de lasten van internationale bescherming op een evenredige manier over de lidstaten kunnen worden verdeeld. Als external processing ook openstaat voor personen die buiten de EU asiel hebben gevraagd, zal een dergelijke verdeelsleutel moeten worden vastgesteld. Zo'n verdeelsleutel zou bijvoorbeeld een quotasysteem kunnen zijn, waarbij periodiek wordt gekeken naar de relatieve opvangcapaciteit van de lidstaten. Daarbij zou ook rekening kunnen worden gehouden met de wensen van de personen zelf die voor herverdeling in aanmerking komen.

## 4.6 Afgewezen: en dan?

Ten slotte is een belangrijke praktische voorwaarde voor het uitvoeren van external processing dat oplossingen worden gevonden voor die asielzoekers wier asielverzoek is afgewezen. Een mogelijke uitkomst van external processing is immers dat blijkt dat iemand geen recht heeft op internationale bescherming. Als dit het geval is, kan een asielzoeker niet langer verblijven in het centrum voor external processing. Ook heeft de asielzoeker geen recht om te worden overgebracht naar een EU-lidstaat. De refoulementverboden werpen geen belemmering op om terug te keren naar het land van herkomst. Deze optie heeft traditioneel gezien steeds de voorkeur gehad. In de praktijk blijkt de terugkeer van asielzoekers naar het land van herkomst echter een moeizaam proces.<sup>129</sup> Naast terugkeer, zou verblijf in het land waar het centrum zich bevindt of in een derde land als duurzame oplossing in aanmerking kan komen. Een basisvoorwaarde is dus dat een afgewezen asielzoeker uit het centrum voor external processing kan vertrekken.

---

128 Verordening (EG) nr. 343/2003 van de Raad van 18 februari 2003 tot vaststelling van de criteria en instrumenten om te bepalen welke lidstaat verantwoordelijk is voor de behandeling van een asielverzoek dat door een onderdaan van een derde land bij een van de lidstaten wordt ingediend (*PbEU* 2003, L 50).

129 Zie bijvoorbeeld het vergelijkend onderzoek over het terugkeerbeleid in de EU-lidstaten, uitgevoerd in opdracht van de Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken: IOM, *Return migration: Policies and Practices in Europe*, IOM: 2004, [http://www.ch.iom.int/fileadmin/media/pdf/publikationen/return\\_migration.pdf](http://www.ch.iom.int/fileadmin/media/pdf/publikationen/return_migration.pdf).



De asielzoeker, die in een centrum voor external processing is afgewezen, valt onder de rechtsmacht van de derde staat waar het centrum is gevestigd. Deze staat is soeverein om te beslissen of vreemdelingen rechtmatig verblijf binnen de staat kunnen krijgen. Is verblijf niet mogelijk, dan kan de betreffende staat een afgewezen asielzoeker uitzetten. Hierbij dient deze staat echter wel de mensenrechten waaraan de betreffende staat zich heeft verbonden, te respecteren. De behandeling van afgewezen asielzoekers behoeft, ook indien en voor zover ze buiten de juridische verantwoordelijkheid van lidstaten valt, ruime aandacht. Het ontbreken van oplossingen conform het internationale en het Unierecht zou immers de legitimiteit en de effectiviteit van external processing ernstig kunnen ondergraven.

Voor de staat waar external processing plaats moet gaan vinden zal de problematiek rond afgewezen asielzoekers een belangrijk thema zijn. De kans bestaat dat deze migranten besluiten om, desnoods zonder geldig verblijfsrecht, te blijven wonen en werken in de staat waar external processing plaatsvindt. De EU kan door middel van financiële en/of economische hulp een bijdrage aan hun verblijf te leveren.

Een andere optie is dat de vreemdeling duurzaam in een derde land duurzaam wordt gevestigd. De EU en het land van opvang kunnen hiertoe overnameovereenkomsten met andere landen sluiten.

## 4.7 Conclusie

In dit hoofdstuk zijn de belangrijkste praktische voorwaarden voor external processing besproken. Hieruit blijkt dat vrijwel in iedere fase aanzienlijke inspanningen en investeringen nodig zijn om aan deze voorwaarden te voldoen. Bij de toegang tot de extraterritoriale procedure moet ervoor worden gezorgd dat omstandigheden tijdens het transport en in het centrum van dien aard zijn, dat de overbrenging in overeenstemming is met het geldende internationale en Unierecht. In bepaalde gevallen zal overbrenging niet verenigbaar zijn met internationaal recht. Daarom moet in de lidstaten een toets plaatsvinden, op basis waarvan onderscheid wordt gemaakt tussen asielzoekers die mogen worden overgebracht ten behoeve van external processing en asielzoekers die hun procedure in de lidstaat kunnen doorlopen. Gedurende en na die toets zal in de lidstaat opvang voor de betrokken asielzoekers aanwezig moeten zijn. Als locatie voor het centrum voor external processing moet een land worden gevonden dat materieel en maatschappelijk in staat is om het centrum te huisvesten, en daar ook toe bereid is. De opvang zal moeten voldoen aan minimale eisen voor een menswaardig bestaan en moeten passen binnen de ontvangende maatschappij. Er moeten voldoende faciliteiten en gekwalificeerd personeel aanwezig zijn om de centra te bemannen en te onderhouden. Ook instanties als rechtbanken, rechtsbijstand en tolkenbureaus moeten in het centrum worden gehuisvest. Ten slotte moeten zij die in aanmerking komen voor een vorm van internationale bescherming naar de EU worden overgebracht en zij die worden afgewezen een duurzame oplossing voor hun verblijf tegemoet moeten kunnen zien. Daartoe zijn vele afspraken met andere landen nodig.

## HOOFDSTUK 5

# Conclusies en aanbevelingen

### 5.1 Conclusies

In dit advies is op basis van de verschillende discussies over external processing in de afgelopen tien jaar en binnen het kader van het relevante internationale en Europese recht nagegaan aan welke juridische en praktische voorwaarden external processing zou moeten voldoen.

Zoals aangegeven, wordt external processing in de EU nog nergens daadwerkelijk uitgevoerd en is in het algemeen onduidelijk wat er precies onder wordt verstaan. External processing kan twee doelen dienen, die als kader hebben gediend voor de in dit advies gehanteerde begripsbepaling. In het kort kunnen deze doelstellingen worden aangeduid met ‘beheersing’ en ‘bescherming’. Enerzijds kan external processing worden gezien als een poging om irreguliere migratiebewegingen te beheersen. Zo zou een beleid voor external processing, waarin asielzoekers die in een EU-lidstaat asiel aanvragen worden doorgestuurd naar een centrum voor external processing, een ontmoedigend effect kunnen hebben in de zin dat migranten zonder uitzicht op een asielvergunning minder snel irreguliere migratieroutes zullen volgen. Anderzijds kan het idee van external processing worden gezien als een streven om de bescherming van vluchtelingen te verbeteren, doordat asielzoekers op een plaats buiten de EU, in de buurt van de regio van herkomst, een verzoek om internationale bescherming kunnen indienen. In een aantal gevallen zijn in de voorstellen en de literatuur elementen van beide doelstellingen aangetroffen. Om deze reden is het niet bij voorbaat duidelijk wat er met external processing wordt beoogd. Zo heeft bijvoorbeeld het voorstel van de Britse regering uit 2002 een ander uitgangspunt dan het concept van external processing dat in het rapport van Noll et al. wordt geformuleerd.<sup>130</sup>

In dit rapport is geen keuze gemaakt voor één van de twee doelstellingen. In plaats daarvan is op basis van de adviesvraag gekozen voor een aanpak waarin het internationaal en Europeesrechtelijke kader en de juridische en praktische voorwaarden voor external processing zijn besproken. Daarbij komen beide doelstellingen wel aan bod. Dit blijkt met name uit de twee verschillende manieren waarop de toegang tot external processing kan worden geregeld. Indien de doelstelling met name wordt ingegeven door de beheersingsgedachte, ligt het voor de hand dat ervoor gekozen wordt om asielzoekers die in de EU asiel aanvragen door te sturen naar een centrum voor external processing. Indien de doelstelling vooral is om de bescherming van asielzoekers te verbeteren, dan zal external processing vooral worden ingezet om asielzoekers, die zich nog niet op het grondgebied van de EU bevinden, zo snel mogelijk bescherming te laten vragen, zonder dat de asielzoeker eerst fysiek naar de EU moet reizen. Beide varianten van toegang hebben verschillende juridische en praktische aspecten die in het rapport zijn beschreven.

De algemene conclusie van hoofdstuk drie is dat een wettelijke grondslag in het EU-recht momenteel ontbreekt. Verschillende bepalingen in het Unierecht sluiten niet goed aan op external processing of staan er mogelijk zelfs aan in de weg. Indien zou worden besloten om tot external processing over te gaan, zou de aansprakelijkheid van de EU en de lidstaten door middel van nieuwe regelgeving duidelijk moeten worden gevestigd en zou het

---

<sup>130</sup> Zie paragraaf 2.4.

Unierecht moeten worden aangepast zodat de bestaande maatstaven van het asielrecht in procedureel en materieel opzicht ook gelden bij external processing. Op onderdelen zouden de bestaande verordeningen en richtlijnen die betrekking hebben op asiel moeten worden herzien zodat external processing mogelijk wordt gemaakt. Ook blijkt uit hoofdstuk drie dat het onduidelijk is wie de bevoegdheid bezit om de benodigde wettelijke aanpassingen door te voeren: de lidstaten, de lidstaten en de EU samen of de EU alleen? Deze rechtsvraag is nog onbeantwoord. Ook de bevoegdheid voor het onderhandelen over overeenkomsten met derde staten is onduidelijk.

Uit hoofdstuk vier blijkt dat vrijwel in iedere fase aanzienlijke inspanningen en investeringen nodig zijn om aan de praktische voorwaarden voor external processing te voldoen. Bij de toegang tot de extraterritoriale procedure moet ervoor worden gezorgd dat omstandigheden tijdens het vervoer en in het centrum van dien aard zijn, dat de overbrenging de rechterlijke toets kan doorstaan. Ook zal er een toets moeten zijn, op basis waarvan een onderscheid wordt gemaakt tussen die asielzoekers die extraterritoriaal worden behandeld en zij die in de lidstaat hun procedure mogen doorlopen. Gedurende en na die toets zal in de lidstaat opvang voor de betrokken asielzoekers aanwezig moeten zijn. Als locatie voor het centrum zal een land moeten worden gevonden dat materieel en maatschappelijk in staat en bereid is om het centrum te huisvesten. Er moeten voldoende faciliteiten en gekwalificeerd personeel aanwezig zijn om de centra te bemensen en te onderhouden. Ook instanties als de rechtbanken, rechtsbijstand en tolkenbureaus zullen in het centrum moeten worden gehuisvest. De asielzoekers die recht hebben op een vorm van internationale bescherming moeten deze bescherming krijgen in een EU-lidstaat. Ten slotte moet er een oplossing worden gevonden voor het vraagstuk hoe om te gaan met die migranten van wie tijdens de procedure blijkt dat ze geen recht hebben op internationale bescherming.

Zowel in juridisch als in praktisch opzicht kan derhalve worden geconcludeerd dat thans niet aan de voorwaarden wordt voldaan om over te gaan tot external processing. Daartoe zou nog veel moeten worden gedaan. Van enkele onderdelen is het zelfs de vraag of ze haalbaar zijn.

## 5.2 Aanbevelingen

Op grond van de voortschrijdende ontwikkelingen in het Europese asielrecht en gezien de aard en omvang van mogelijke plannen om external processing te ontwikkelen, lijkt een zuiver nationale aanpak onwenselijk en op termijn onhaalbaar. Het asielbeleid is dermate geharmoniseerd dat verschillende bepalingen binnen het Unierecht een dergelijke aanpak onwenselijk en, zo niet nu dan later, onhaalbaar maken. De ACVZ beveelt daarom aan om indien daartoe wordt besloten external processing in EU-verband te ontwikkelen.

Aanbeveling 1:

**Als wordt gekozen om external processing te ontwikkelen, doe dat dan in EU-verband.**

External processing kan verschillende vormen krijgen. Een mogelijkheid is dat de Europese Unie een juridisch kader stelt en lidstaten external processing uitvoeren, dan wel een EU-orgaan external processing uitvoert. In beide gevallen is ontwerp en aanvaarding van regelgeving inzake external processing vereist. Een andere mogelijkheid is dat Nederland in samenwerking met andere lidstaten external processing ontwikkelt zonder een juridisch kader van de EU. Een eventuele ontwikkeling van EU-regelgeving over external processing wordt bemoeilijkt door de omstandigheid dat niet duidelijk is of het huidige

VWEU afdoende grondslag bevat voor EU-regelgeving over external processing. Dat betekent dat mogelijk verdragswijziging vereist is om tot dergelijke regelgeving te komen. Alle mogelijke varianten van external processing worden daarnaast bemoeilijkt door de onzekerheid omtrent verantwoordelijkheid en aansprakelijkheid van EU-lidstaten en andere betrokken actoren.

Dat hoeft niet te betekenen dat, zolang het Verdrag niet wordt gewijzigd, geen stappen kunnen worden gezet in de richting van external processing. Om dit mogelijk te kunnen maken, zal een aantal condities moeten worden gecreëerd waaraan nu niet wordt voldaan. Zo is verdergaande harmonisatie van de normen voor kwalificatie vereist, alsmede een verdeelsleutel op basis waarvan personen die internationale bescherming verdienen over de lidstaten worden verdeeld.

Aanbeveling 2:

**Richt, zolang er geen duidelijkheid is over de rechtsbasis van EU-handelen op het gebied van external processing, de aandacht op realisering van voorwaarden voor external processing, waaronder harmonisatie van het Europese asielbeleid en een quotaregeling voor de verdeling van vreemdelingen die internationale bescherming behoeven.**

**BIJLAGE I**

***Adviesaanvraag 29 september 2009 van de  
staatssecretaris van Justitie***



> Retouradres Postbus 20301 2500 EH Den Haag

Aan de Voorzitter van de Adviescommissie voor  
vreemdelingenzaken  
Mevr. mr. A.C.J. van Dooijeweert  
Postbus 93127  
2509 AC DEN HAAG

ADVIESCOMMISSIE VOOR VREEMDELINGENZAKEN	
Datum:	Bk. 9-10-09 Verz.
Nummer:	ADV/2009/009
Code:	

**Directoraat-Generaal  
Wetgeving, Internationale  
Aangelegenheden en  
Vreemdelingenzaken**  
Directie Migratiebeleid  
Juridische en Algemene  
Zaken

Schedeldoekshaven 100  
2511 EX Den Haag  
Postbus 20301  
2500 EH Den Haag  
www.justitie.nl

T 070 370 74 97  
F 070 370 79 87

**Ons kenmerk**  
5620017/09

*Bij beantwoording de datum  
en ons kenmerk vermelden.  
Wilt u slechts één zaak in uw  
brief behandelen.*

Datum 29 september 2009  
Onderwerp adviesaanvraag external processing en burdensharing

Geachte Voorzitter,

Hierbij verzoek ik u een advies uit te brengen over external processing en burden sharing. Dit onderwerp maakt deel uit van uw werkprogramma voor 2009.

Er dient in EU-verband in het kader van het werken naar een inhoudelijk uniform asielbeleid te worden nagedacht over het ontwikkelen van mogelijkheden van opvang, statusdeterminatie en bescherming van asielzoekers in de regio (dat wil zeggen, in landen nabij het herkomstland en/of transit-landen).

Omwille van een evenwichtig asiel- en vluchtelingenbeleid met aandacht voor opvang in de regio, is het van belang na te gaan in hoeverre external processing en het opzetten van transit-centra in derde landen een bijdrage aan burden sharing zou kunnen leveren.

Ik wil u verzoeken het advies uit te brengen in het licht van de wens na te gaan aan welke voorwaarden external processing dient te voldoen. Daarbij stel ik het op prijs een overzicht te ontvangen van:

- de verschillende voorstellen zoals de afgelopen 10 jaar gedaan;
- de literatuur;
- de wijze waarop de Europese Commissie hierop inspeelt, c.q. hiernaar verwijst;
- juridische aspecten external processing;
- gevolgen voor Dublin en/of verdeelsleutel vluchtelingen over EU-lidstaten;
- de mogelijke tegenstellingen/valkuilen bij het bovenstaande.

Tevens zou ik graag vernemen welke waarde dient te worden toegekend aan bilaterale afspraken omtrent de behandeling van asielverzoeken in buurlanden zoals Libië.

Ik verzoek u mij te adviseren voor 1 februari 2010.

Hoogachtend,

  
De Staatssecretaris van Justitie,

## BIJLAGE 2

### Verwante termen

Naast de term external processing bestaan er verschillende verwante termen, waarvan de betekenis voor een deel overeenkomt met of verbonden is aan die van external processing: ‘protected entry procedures’ (PEP’s), ‘hervestiging’, ‘pre-entry clearance’, ‘beschermde transitzones’ en ‘burden-sharing’. Ook wordt door sommige auteurs verwezen naar het ‘outsourcen’ van asielverzoeken.<sup>131</sup>

Deze termen hebben één element gemeen: door het enkele feit dat een vreemdeling zijn asielverzoek bij de betrokken staat indient staat het geenszins vast dat daarmee ook de verantwoordelijkheid van die staat voor de bescherming van die vreemdeling wordt gevestigd. Dit komt omdat het verzoek steeds buiten het grondgebied van de betrokken staat wordt ingediend. Zoals Gammeltoft-Hansen en Gammeltoft-Hansen het verwoorden: er is sprake van een scheiding tussen het recht op een asielprocedure en het recht op asiel of internationale bescherming.<sup>132</sup>

Door middel van PEP’s zouden asielzoekers lidstaten van de EU buiten hun landsgrenzen kunnen benaderen met een verzoek om internationale bescherming. Na een inwilligend besluit op dat verzoek, als gevolg van een verkennend of definitief onderzoek, zou aan deze vreemdelingen dan toegang tot die lidstaat worden verleend. In tegenstelling tot external processing, is bij een PEP onduidelijk waar en op welke wijze de procedure plaatsvindt. Een PEP in minimale vorm lijkt sterk op een vorm van diplomatiek asiel, waarbij een asielzoeker om asiel kan vragen bij een ambassade of een consulaat van een land.<sup>133</sup>

Ook hervestiging kan deel uitmaken van external processing. In een maximale vorm, waarbij de asielzoeker zich kan begeven naar een centrum buiten de EU, waar zijn aanvraag ten volle wordt beoordeeld, komt het overeen met external processing. Hervestiging, dat in het Engels ‘resettlement’ wordt genoemd, is een beleid op basis waarvan staten vreemdelingen toe kunnen laten nadat de UNHCR in een transitland heeft geconstateerd dat zij voor de vluchtelingenstatus in aanmerking komen. Anders dan bij external processing het geval is, voert niet de staat die de uiteindelijke bescherming biedt de beoordeling van het verzoek om internationale bescherming uit, maar de UNHCR. De staat die het verzoek om hervestiging in behandeling neemt kan dat verzoek afwijzen, zonder dat er een rechtsgang voor de vluchteling openstaat. Achttien staten voeren een actief hervestigingbeleid.<sup>134</sup> Tot op heden nemen de Verenigde Staten verreweg de meeste hervestigde vluchtelingen op; bijna 50.000 in 2008, 75 % van alle hervestigde vluchtelin-

---

131 T. Gammeltoft-Hansen, *Outsourcing Migration Management: EU, Power, and the External Dimension of Asylum and Immigration Policy*, DIIS Working Paper no 2006/01.

132 Thomas en Hans Gammeltoft-Hansen, ‘The Right to Seek – Revisited. On the UN Human Rights Declaration Article 14 and Access to Asylum Procedures in the EU’, *European Journal of Migration and Law*, 2008, p. 456.

133 Een dergelijke procedure werd in een rapport, dat in 2003 in opdracht van de Europese Commissie was opgesteld, besproken; zie Gregor Noll et al., *Study on the Feasibility of Processing Asylum Claims Outside the EU Against the Background of the Common European Asylum System and Goal of a Common Asylum Procedure*, Brussel, 2003.

134 Migration Policy Institute, *Study on the feasibility of setting up resettlement schemes in EU Member States or at EU level, against the background of the Common European Asylum system and the goal of a common asylum procedure*, 2003, p. vii.

gen.<sup>135</sup> Nederland hanteert, naast de nationale asielprocedure, een quotum van 500 plaatsen voor de hervestiging van erkende vluchtelingen.<sup>136</sup> De redenen om over te gaan tot een beleid van hervestiging zijn divers. Van oorsprong is hervestiging een manier om de lasten en verantwoordelijkheden van internationale bescherming evenredig te verdelen. Een tweede reden is meer gericht op het beschermen van de vluchteling die geen duurzame bescherming kan genieten in het eerste land waar hij of zij asiel heeft gekregen. Een derde en steeds prominentere reden om over te gaan tot een hervestigingbeleid is strategisch van aard. Het gaat hierbij om het idee dat door een groter aantal plaatsen voor hervestiging te realiseren het aantal asielzoekers dat zich spontaan meldt in een EU-lidstaat daalt.<sup>137</sup> Dit past binnen het beleid voor migratiemanagement, maar er is geen bewijs dat wanneer er meer hervestiging plaatsvindt er minder ongedocumenteerde migratie is.<sup>138</sup>

Pre-entry clearance is een vorm van immigratiecontrole, waarbij een ambtenaar van een staat op een vliegveld of in een haven buiten het grondgebied van die staat controleert of een vreemdeling gerechtigd is om toegang te verkrijgen tot die staat. De ambtenaar past daarbij het nationale recht van zijn staat extraterritoriaal toe. Anders dan bij external processing ligt de nadruk bij deze werkwijze op grensbewaking en niet op internationale bescherming. Om deze reden is deze werkwijze in het verleden bekritiseerd.

Beschermde transitzones (*protected transit zones*) of regionale beschermingsgebieden (*regional protection areas*) zijn naar gebieden buiten de Europese Unie, waar migranten veilig zouden kunnen verblijven. Ook wordt wel gesproken van bescherming in de regio en van veilige derde landen. Naast opname in derde landen en terugkeer naar het land van herkomst is bescherming in de regio een van de drie duurzame oplossingen die steeds binnen het internationale asielrecht worden voorgestaan.

Burden-sharing, ook wel lastenverdeling, wordt door NGO's veelal verantwoordelijkheidverdeling (*responsibility-sharing*) genoemd.<sup>139</sup> Het bestaat veelal uit maatregelen om asielzoekers over de verschillende landen te verdelen. Deze maatregelen kunnen in geld worden uitgedrukt of in aantallen personen. Bij een financiële burden-sharing (ook wel *money-sharing*) kunnen landen andere landen financiële ondersteuning bieden. Burden-sharing van asielzoekers (ook wel *people-sharing*) voorziet in een mechanisme waarbij asielzoekers volgens een bepaalde formule over verschillende landen worden verdeeld.

Zoals uit het voorgaande blijkt, is external processing een begrip dat elementen combineert, die ook in andere begrippen uit het internationale vluchtelingenrecht voorkomen: de mogelijkheid om een verzoek om internationale bescherming in een veilig gebied buiten de EU in te dienen en bij inwilliging toegang tot de EU te verkrijgen.

---

135 UNHCR, *UNHCR Global Resettlement Statistical Report 2008*, 2009, p. 6. Hierbij dient te worden opgemerkt dat de V.S. en Canada buiten deze hervestigingprocedure niet of nauwelijks asielvergunningen verlenen. Zie James C. Hathaway, *The Rights of Refugees under International Law*, Cambridge, 2005, p. 157.

136 Zie Ministerie van Justitie, *Beleidskader hervestiging 2008-2011*, Den Haag, 2008, p. 2. Het kader is te vinden op <http://www.justitie.nl/images/>. Zie voor een verdere toelichting, Vluchtelingenwerk, *Vluchtelingen in getallen nader beschouwd*, Amsterdam, 2009, p. 4, te vinden op <http://www.vluchtelingenwerk.nl/pdf-bibliotheek/>.

137 Executive Committee of the High Commissioner's Programme, Standing Committee, *The Strategic use of Resettlement (A Discussion Paper Prepared by the Working Group on Resettlement)*, WGR/03/04/Rev3, 3 juni 2003, para. 26.

138 J. Van Selm, 'The Strategic Use of Resettlement: Changing the Face of Protection', *Refugee* 2003, p 44.

139 Zie het onlangs verschenen onderzoek in opdracht van het Europe Parlement Thielemann e.a., *What system of burden-sharing between Member States for the reception of asylum seekers?*, Brussel, 2010 te vinden op <http://www.europa.eu/activities/committees/studies/>.



## BIJLAGE 3

# Literatuuroverzicht

Afeef, K. F. (2006), *The Politics of Extraterritorial Processing: Offshore Asylum Policies in Europe and the Pacific*, Oxford: University of Oxford, Refugee Studies Centre.

d'Aspremont, J. (2007), 'Abuse of Legal Personality of International Organizations and the Responsibility of Member States', *International Organizations Law Review*, p. 91.

Battjes, H. (2006), *European Asylum Law and International Law*, Leiden en Boston: Martinus Nijhoff Publishers.

Betts, A & J.F. Durieux (2007), 'Convention Plus as a Norm-Setting Exercise', *Journal of refugee studies*, p. 509-535.

Blokker, N. (2008), 'Comparing Apples and Oranges? Reinventing the Wheel? Schermers' Book and Challenges for the Future of International Institutional Law', *International Organizations Law Review*, p. 211.

Bundesministerium des Innern (2005), *Effektiver Schutz für Flüchtlinge, wirkungsvolle Bekämpfung illegaler Migration. Überlegungen des Bundesministers des Innern zur Errichtung einer EU Aufnahmeeinrichtung in Nordafrika*.

Ceyhan, A. & A. Tsoukaia (2002), 'The Securitization of Migration in Western Societies: Ambivalent Discourses and Policies', *Alternatives*, special issue, p. 23, 31.

Craig & De Burca (2008), *EU Law. Text, Cases and Materials*, Oxford.

Crawford, J. & S. Olleson (2005), 'The Continuing Debate on a UN Convention on State Responsibility', *International and Comparative Law Quarterly*, p. 971.

Durand, A. (2005), *Comment les projets dits <<d'externalisation de l'asile>> ont-ils été inscrits à l'agenda européen?* <[www.univ-paris1.fr/IMG/pdf/DURAND.pdf](http://www.univ-paris1.fr/IMG/pdf/DURAND.pdf)>

Feller, E. (1989), 'Carrier Sanctions and International Law', *International journal of refugee law*, p. 48.

Gammeltoft-Hansen, Th. (2009), *Access to Asylum. International Refugee Law and the Offshoring and Outsourcing of Migration Control* (Dissertatie Aarhus University), Aarhus University.

Gammeltoft-Hansen, Th. (2006), *Outsourcing migration management. EU, power and the external dimension of asylum and immigration policy*, DIIS.

Gammeltoft-Hansen, Th. & H. Gammeltoft-Hansen (2008), 'The right to seek – revisited. On the UN Human Rights Declaration article 14 and access to asylum procedures in the EU', *European journal of migration and law*, p. 439-459.

Garlick, M. (2006), 'The EU Discussions on Extraterritorial Processing: Solution or Conundrum?', *International Journal of Refugee Law*, p. 601-629.

- Goodwin-Gill, G. & J. McAdam (2007), *The Refugee in International Law*, Oxford: Oxford University Press.
- Guild, E. (2006), 'The Europeanisation of Europe's Asylum Policy' *International Journal of Refugee Law*, p. 630-651
- Haas, H. de (2007), *The Myth of Invasion: Irregular migration from West Africa to Maghreb and the European Union*, IMI Research Report, 2007, <[www.imi.ox.ac.uk](http://www.imi.ox.ac.uk)>
- Hamood, S. (2008), 'EU-Libya Cooperation on Migration: A Raw Deal for Refugees and Migrants?', *Journal of refugee studies*, p. 19-42.
- Hathaway, J. (1992), 'The Emerging Politics of Non-Entrée', *Refugees*, p. 40.
- Hathaway, J. (2005), *The Rights of Refugees under International Law*, Cambridge.
- Home Office (2003), *New International Approaches to Asylum Processing and Protection*, London.
- House of Lords, European Union Committee (2004), *Handling EU asylum claims. New Approaches Examined. Report with Evidence*, London: House of Lords, European Union Committee.
- Human Rights Watch (2008), 'Human Rights in Western Sahara and in Tindouf Refugee Camps', <[www.hrw.org](http://www.hrw.org)>
- IOM (2004), *Return Migration: Policies and Practices in Europe*, Geneva: IOM.
- Jong, J.J.P. de (2001), 'De migratiecrisis. Oorzaken, prognose en aanzet tot een beleidsdiscussie', *Internationale spectator*, p. 138-143.
- Kuiper, P.J. & E. Paasivirta (2004), 'Further Exploring International Responsibility: The European Community and the ILC's Project on Responsibility of International Organizations', *International Organizations Law Review*, p. 111.
- Lavenex, S. & E.M. Uçarer (eds.) (2003), *Migration and the Externalities of European Integration*, Oxford. <[www.migrationpolicy.org](http://www.migrationpolicy.org)>
- Legomsky, S. (2003), 'Secondary Refugee Movements and the Return of Asylum Seekers to Third Countries: The Meaning of Effective Protection', *International Journal of Refugee Law*, p. 73-74.
- Martin, M. (1999), 'Fortress Europe' and Third World Immigration in the Post-Cold War Global Context', *Third World Quarterly*, p. 821-837
- Migration Policy Institute (2003), *Study on the Feasibility of Setting up Resettlement Schemes in EU Member States or at EU Level, against the Background of a Common European Asylum System and the Goal of a Common Asylum Procedure*, Migration Policy Institute.
- Ministerie van Justitie (2008), *Beleidskader hervestiging 2008-2011*, Den Haag: Ministerie van Justitie.

Mitsilegas, V. (2010), 'Extraterritorial Immigration Control in the 21<sup>st</sup> Century: The Individual and the State Transformed', in: B. Ryan & V. Mitsilegas (red.), *Extraterritorial Immigration Control. Legal Challenges*, Leiden en Boston, p. 39.

Moreno Lax, V. (2008), 'Must EU Borders have Doors for Refugees? On the Compatibility of Schengen Visas and Carriers' Sanctions with EU Member States' Obligations to Provide International Protection to Refugees', *European Journal of Migration and Law*, p. 315-363.

Noll, G., J. Fagerlund & F. Liebaut (2002), *Study on the Feasibility of Processing Asylum Claims Outside the EU Against the Background of the Common European Asylum System and the Goal of a Common Asylum Procedure*, The Danish Centre for Human Rights.

Pastore, F. (2007), *Libya's Entry into the Migration Great Game. Recent Developments and Critical Issues*, Roma: CeSPI. <[www.cespi.it](http://www.cespi.it)>

Ryan, B. & V. Mitsilegas (red.)(2010), *Extraterritorial Immigration Control. Legal Challenges*, Leiden en Boston.

Schuster, L. (2005), *The Realities of a New Asylum Paradigm*, Centre on Migration, Policy and Society.

Selm, J. van (2003), 'The Strategic Use of Resettlement. Changing the Face of Protection', *Refuge*, p. 44.

Shaw, M. (2008), *International Law*, Cambridge.

Sørensen, N. (2006), *Mediterranean Transit Migration*, Copenhagen: Danish Institute for International Studies, 2006 <[www.diis.dk](http://www.diis.dk)>

Sterkx, S. (2004), *The Comprehensive Approach Off Balance: Externalisation of EU Asylum and Migration Policy*. <[webhost.ua.ac.be/psw/pswpapers](http://webhost.ua.ac.be/psw/pswpapers)>

Thielemann e.a. (2010), *What system of burden-sharing between Member States for the reception of asylum seekers?*, Brussel: Europarlement. <[www.europarl.europa.eu/activities/committees/studies](http://www.europarl.europa.eu/activities/committees/studies)>

UNHCR (2005), *Convention plus at a glance* <[www.unhcr.org/refworld](http://www.unhcr.org/refworld)>

UNHCR (1992), *Handbook on Procedures and Criteria for Determining Refugee Status under the 1951 Convention and the 1967 Protocol relating to the Status of Refugees*. [www.unhcr.org/refworld](http://www.unhcr.org/refworld)

UNHCR (2009), *UNHCR Global Resettlement Statistical Report 2008*, Geneva: UNHCR.

UNHCR (2003), *UNHCR's three-pronged proposal*, Geneva: UNHCR <[www.unhcr.org/refworld](http://www.unhcr.org/refworld)>.

VluchtelingenWerk Nederland (2009), *Vluchtelingen in getallen nader beschouwd*, Amsterdam: VluchtelingenWerk Nederland <[www.vluchtelingenwerk.nl](http://www.vluchtelingenwerk.nl)>

Vries, K. de (2007), 'An Assessment of 'Protection in Regions of Origin' in relation to European Asylum Law', *European journal of migration and law*, p. 83-103.

Zieck, M. (2009), 'Doomed to Fail from the Outset? UNHCR's Convention Plus Initiative Revisited', *International journal of refugee law*, p. 390 en 419.

Zimmermann, Susan E. (2009), 'Irregular Secondary Movements to Europe. Seeking Asylum beyond Refuge', *Journal of Refugee Studies*, p. 74-96.

## BIJLAGE 4

# Afkortingen

AFV	Anti-folterverdrag
CAT	Committee Against Torture
EHRM	Europees Hof voor de Rechten van de Mens
EP	External processing
EVRM	Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden
EU	Europese Unie
HLWG	High Level Working Group
IOM	Internationale Organisatie voor Migratie
IVBPR	Internationaal Verdrag inzake Burgerrechten en Politieke Rechten
JBZ	Justitie en Binnenlandse Zaken
MVV	Machtiging voor Voorlopig Verblijf
NGO	Non-governmental organisation
PbEG	Publicatieblad van de Europese Gemeenschappen
PbEU	Publicatieblad van de Europese Unie
PEP's	Protected Entry Procedures
RI	Richtlijn
Trb	Tractatenblad
UNHCR	Hoge Commissaris voor de Vluchtelingen (United Nations High Commissioner for Refugees)
Vc. 2000	Vreemdelingencirculaire 2000
VEG	Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap
VEU	Verdrag betreffende de Europese Unie
Vlv	Vluchtelingenverdrag
Vw 2000	Vreemdelingenwet 2000
VWEU	Verdrag betreffende de Werking van de Europese Unie





# Samenstelling van de Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken per 1 mei 2010

Voorzitter:

- mr. A.C.J. van Doijeweert, coördinerend vice-president rechtbank 's-Gravenhage, sector strafrecht

Plaatsvervangend voorzitter:

- mr.dr. H.H.M. Sondaal, voormalig Nederlands ambassadeur

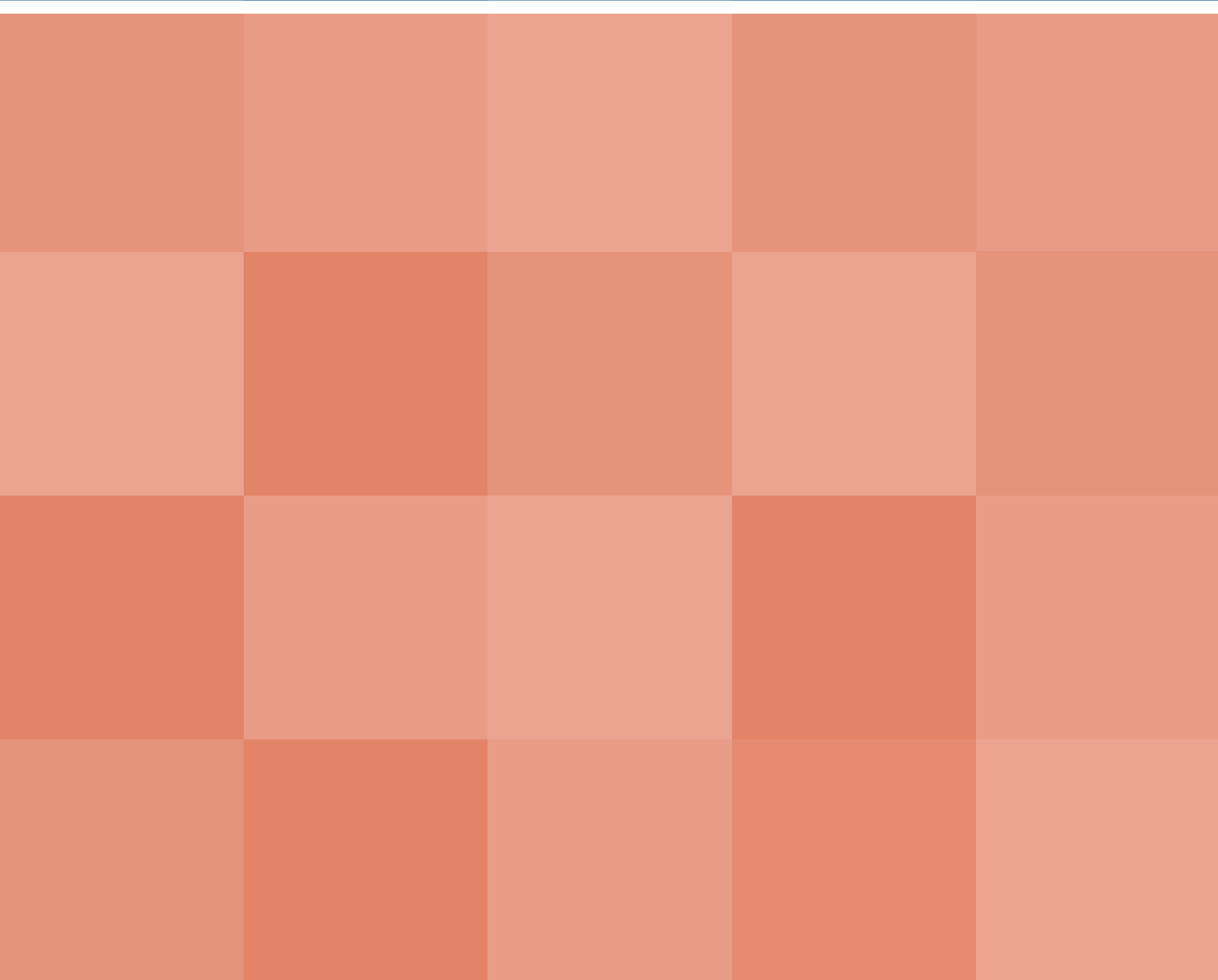
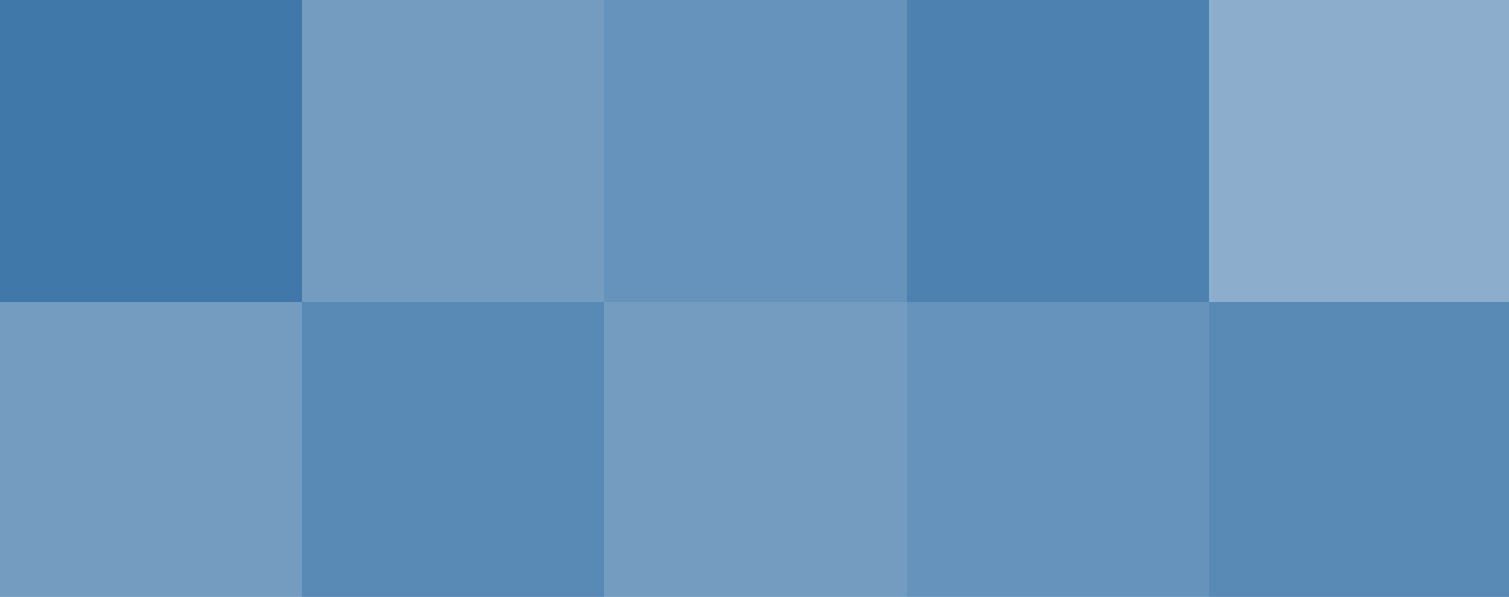
Leden:

- prof.mr. dr. H. Battjes, hoogleraar Europees Migratierecht / Universitair Hoofddocent aan de Vrije Universiteit Amsterdam
- prof.mr.dr. C.C.J.H. Bijleveld, senior onderzoeker Nederlands Instituut Criminaliteit en Rechtshandhaving (NSCR), tevens hoogleraar methoden en technieken criminologisch onderzoek aan de Vrije Universiteit Amsterdam
- prof.mr. P. Boeles, emeritus hoogleraar immigratierecht
- drs. R.J. Glaser, Adviseur strategische beleidsadvisering en overheidsstrategie, Glaser Public Affairs
- dr. M.S. Menéndez, Lid College van Bestuur Haagse Hogeschool
- prof.dr. W. Shadid, Emeritus bijzonder hoogleraar interculturele communicatie en was verbonden aan de Universiteit van Tilburg en de Universiteit Leiden.
- prof.mr. dr. A.B. Terlouw, hoogleraar Rechtssociologie Radboud Universiteit Nijmegen
- dr. L.H.M. van Willigen, arts, consultant gezondheidszorg vluchtelingen en mensenrechten

Secretaris:

- mr. W.N. Mannens





9 789085 210511 >

ISBN 978-90-8521-051-1