



# VLUCHTELINGEN IN EUROPA

INFOBROCHURE

UPDATE: AUGUSTUS 2024



# INFOBROCHURE VLUCHTELINGEN IN EUROPA

Nog nooit waren wereldwijd zoveel mensen op de vlucht. Deze vaststelling houdt intussen al 12 jaar stand. 2022 werd het jaar waarin voor het eerst de trieste kaap van 100 miljoen mensen werd overschreden, 2024 het jaar waarin de stijgende trend zich voortzette en een dramatisch recordaantal van 120 miljoen mensen bereikte.

Toen in 2015 ineens meer mensen Europa bereikten, kwam asiel en migratie hoog op de Europese politieke agenda. Sindsdien zocht de Europese Unie naar een gemeenschappelijke aanpak, maar dit verliep moeizaam. Wetgeving maken voor dit beleidsdomein was voor lange tijd (op enkele gemeenschappelijke regels na) een bevoegdheid van de lidstaten en de visies liepen zeer sterk uiteen. De Russisch-Oekraïense oorlog zorgde voor extra druk op de ketel en op 10 april 2024, na bijna tien jaar onderhandelen, kwamen de EU-lidstaten uiteindelijk tot een gemeenschappelijk migratieakkoord. Nu is het aan hen om het pact in de praktijk om te zetten.

Deze infobundel biedt cijfers en een algemeen kader over de situatie wereldwijd en in Europa. Daarnaast toont het met welke uitdagingen de Europese Unie geconfronteerd wordt, welke inspanningen ze reeds leverde en hoe ze het asiel- en migratiebeleid verder vorm geeft.



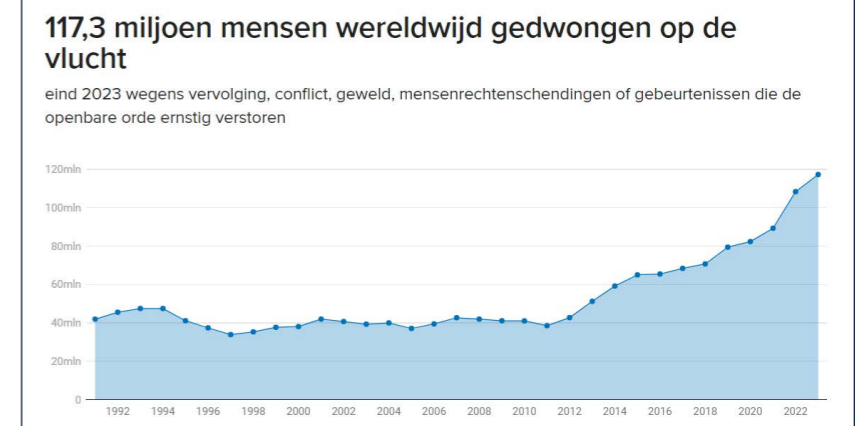
## INHOUD

<b>Recordaantal mensen op de vlucht</b>	<b>3</b>
Vluchtelingen wereldwijd .....	3
En in Europa? .....	6
<b>Internationale bescherming van vluchtelingen</b>	<b>8</b>
De Conventies van Genève .....	8
What's in a name? Enkele internationaal vastgelegde definities .....	8
<b>Hoe komen vluchtelingen naar Europa?</b>	<b>10</b>
Legaal .....	10
Irregulier .....	10
<b>De aanloop naar het migratiepact</b>	<b>12</b>
Gemeenschappelijk asiel- en migratieregels (voor het migratiepact) .....	13
Versnipperd beleid, versnipperde standpunten .....	34
Europese crisismaatregelen .....	14
<b>Het nieuwe migratiepact</b>	<b>16</b>
Het migratiepact: intern migratiemanagement ..	16
De externe dimensie: het speerpunt onder de radar .....	18
Een stap vooruit of een geconstrueerde illusie? .....	19
<b>Migratie in het publieke debat</b>	<b>20</b>
<b>Conclusie</b>	<b>20</b>
<b>Bronnen en nuttige links</b>	<b>21</b>

# RECORDAANTAL MENSEN OP DE VLUCHT

Volgens het meest recente VN-rapport waren eind 2023 naar schatting **117 miljoen** mensen op de vlucht. In de meest recente cijfers (juni 2024), die ook rekening hielden met het uitgebroken conflict in **Soedan** en het escalerende geweld in zowel **Congo** als **Myanmar** liep dit aantal op tot over de 120 miljoen. Het (nog steeds) stijgende aantal is daarnaast ook te verklaren door de aanhoudende **oorlogen in Oekraïne** en **Syrië**, de oorlog in **Palestina**, de **machtsovername van de Taliban** in **Afghanistan** en in conflicten Latijns-Amerika (vb. in Venezuela of het bendege geweld in Haïti) en Noord-Afrika (vb. in Ethiopië, Nigeria en Somalië). Daarnaast zorgen ook **klimaatrampen** (droogte, overstromingen, extreme temperaturen,..) ervoor dat steeds meer mensen noodgedwongen hun huis verlaten

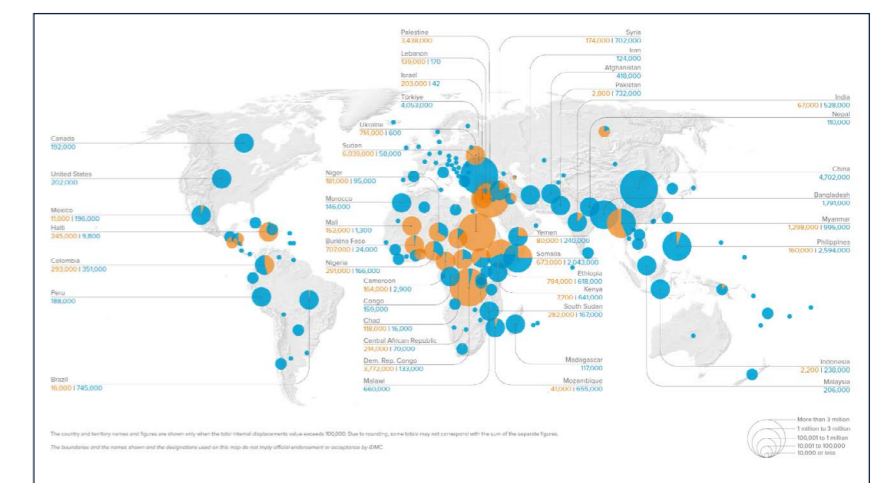
*Volgens het meest recente VN-rapport waren in 2023 naar schatting 117,3 miljoen mensen gedwongen op de vlucht.*



Bron: UNHCR Global Trends 2024

## VLUCHTELINGEN WERELDWIJD

**Opgelet!** We gebruiken in dit document de laatst beschikbare officiële data over de globale context. De officiële grafieken en cijfers uit het UNHCR rapport (juli 2024) zijn van eind 2023. Waar mogelijk werden deze aangevuld met reeds beschikbare grafieken en cijfers van 2024.



Bron: IDMC - Global Report on Internal Displacement 2024

Meer dan de helft van alle mensen op de vlucht is **ontheemd**. Zij vluchten in eigen land en **steken dus hun landsgrenzen niet over**. Naast gewapende conflicten en politiek geweld (oranje), zorgen vooral natuur- en klimaatrampen (blauw) voor de meeste interne verplaatsingen.





Waar komen mensen op de vlucht vandaan?!

Drie op vier mensen op de vlucht - die hun landsgrens overstaken - kwamen uit slechts vijf landen: **Syrië, Oekraïne, Afghanistan, Venezuela en Soedan.**

## VLUCHTELINGEN WERELWIJD (VERVOLG)

Ongeveer 49 miljoen mensen staken hun landsgrenzen over en vertrokken naar een ander land.



Bron: UNHCR Global Trends 2024

De categorie 'anderen die internationale bescherming nodig hebben' is nieuw sinds de rapportering in 2022 en omvat mensen die over internationale landsgrenzen geforceerd werden (en zich dus buiten hun thuisland bevinden). Het gaat specifiek over mensen (voornamelijk **Venezolanen**) die niet onder de categorie 'vluchteling' vallen, maar die wel internationale bescherming nodig hebben. In Syrië blijft de aanhoudende burgeroorlog de Syrische inwoners uit hun land drijven. In Afghanistan zorgde de machtsovername van de Taliban hiervoor en in Oekraïne vluchtte de bevolking door de Russische invasie.



### UNHCR vs. UNRWA

In de rapporten van de UNHCR worden Palestijnse vluchtelingen apart gecategoriseerd. Dit komt omdat zij officieel vallen onder het United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugees in the Near East of kortweg UNRWA. Deze organisatie werd in 1949 opgericht ter bescherming van Palestijnse vluchtelingen na het Arabisch-Israëliësch conflict (1948). De zes miljoen Palestijnen onder het UNRWA mandaat zijn personen die in Palestina verbleven tussen 1946 - 1948 en hun huis en middelen verloren door het conflict, alsook hun geregistreerde nakomelingen. Daarnaast zijn er ongeveer 41.000 Palestijnen die onder het UNHCR mandaat vallen. De UNHCR werd een jaar na de UNRWA opgericht om het hoofd te bieden aan de vluchtelingenstroom die volgde op de Tweede Wereldoorlog.

<sup>1</sup> Opgelet! De 6 miljoen Palestijnse vluchtelingen onder het UNRWA mandaat vallen hier niet onder.

### Minderjarigen op de vlucht

Minderjarigen (jonger dan 18 jaar) maken wereldwijd **40% uit van de vluchtelingenpopulatie**, op de vlucht met hun ouders of onbegleid. Naar schatting werden tussen 2018 - 2023 meer dan twee miljoen kinderen geboren als vluchteling. Minderjarigen op de vlucht behoren tot één van de meest kwetsbare groepen ter wereld.

Ze hebben dringend nood aan degelijke opvang, goede voeding en medische hulp. Naast deze basisvoorzieningen zijn ook psychologische bijstand en extra beschermende maatregelen tegen misbruik en geweld nodig. Bovendien is toegang tot onderwijs een belangrijke factor om een verloren generatie te vermijden.



Waar gaan mensen op de vlucht naartoe?

In 2023 kwam **69%** van de vluchtelingen terecht in **buurlanden**, wat vergelijkbaar is met de cijfers van 2022 (70%).

75% van de mensen op de vlucht kwam terecht in lage -en midden-inkomenslanden.



Bron: UNHCR Global Trends 2024

Van alle landen ter wereld ving **Iran** in 2023 de meeste vluchtelingen op: 3.7 miljoen mensen. Zij springen hiermee over Turkije, dat negen jaar op de eerste plaats stond. In Europa vangt **Duitsland** de meeste vluchtelingen op: net geen 2,6 miljoen.

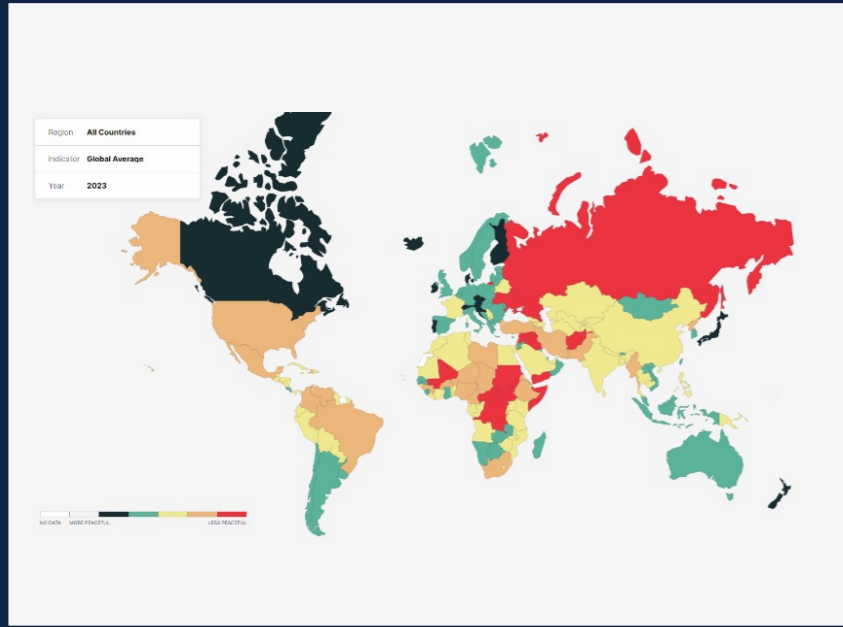
De opvang van Oekraïense vluchtelingen in voornamelijk Europese landen zorgde de laatste twee jaar voor een **stijging** in het aandeel dat werd **opgevangen in hoge inkomenslanden** (van 17% naar 25%).

De **26 lage inkomenslanden** (waaronder Uganda, Ethiopië, Rwanda, Afghanistan en Tsjad) vangen disproportioneel veel mensen op: 17% terwijl ze op economisch vlak samen **slechts 0,4% van het wereldwijde BBP** bezitten.

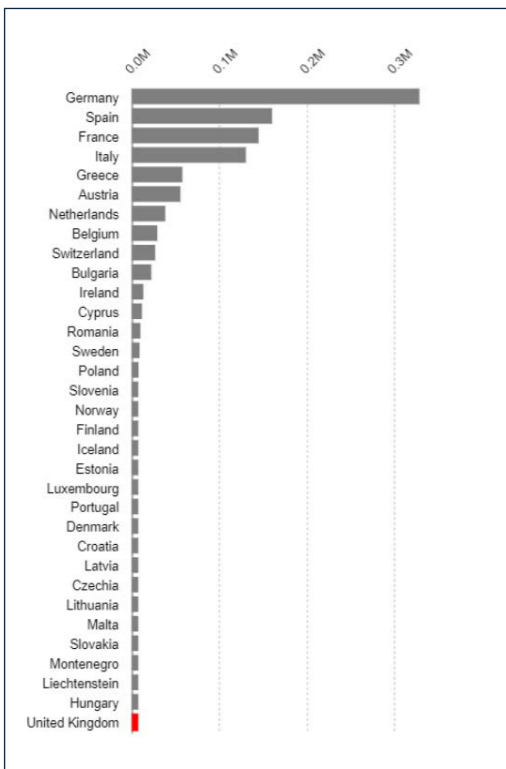




## VLUCHTELINGEN WERELWIJD (VERVOLG)



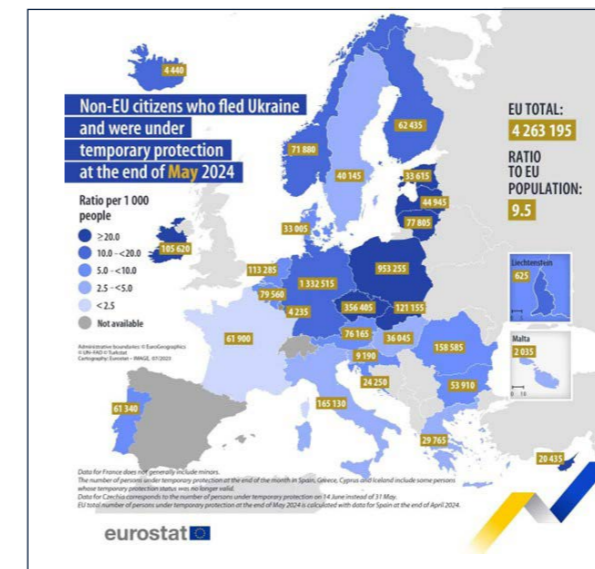
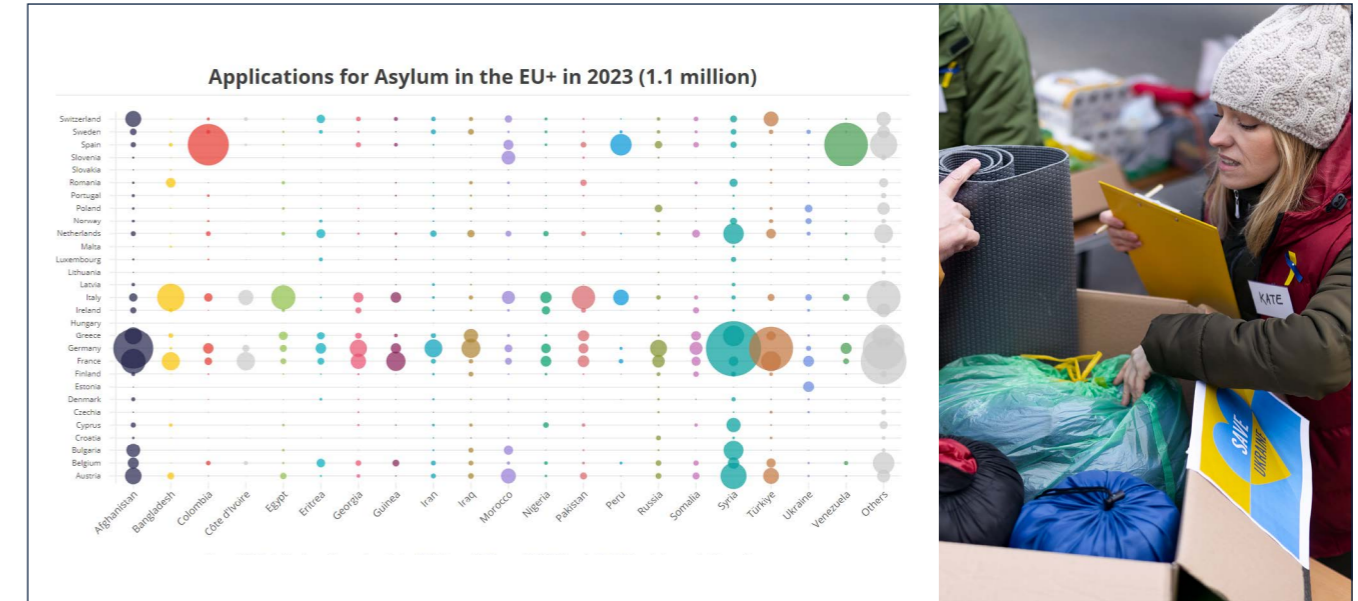
De **Global Peace Index** geeft weer hoe veilig een land is. De rood en oranje gekleurde gebieden tonen aan dat heel wat landen onveilig zijn, onder meer door conflicten en aanslagen. Dat zorgt ervoor dat het aantal vluchtelingen op het hoogste peil staat dat ooit gemeten is. Dat **Europa** voornamelijk **groen** staat ingekleurd, verklaart waarom het een aantrekkelijke bestemming is: het is er **veilig**.



### EN IN EUROPA?

Mensen op de vlucht vinden ook hun weg naar Europa. Voor de inval van Rusland in Oekraïne, ving Europa (exclusief Turkije) 15% van het aantal vluchtelingen wereldwijd op. Intussen steeg het percentage (voornamelijk door de opvang van Oekraïense vluchtelingen) **naar 26%**.

Het aantal asielaanvragen in de Europese Unie bereikte **een eerste piek van 1,3 miljoen** asielaanvragen in **2015** toen meer en meer mensen (vooral de Syrische bevolking) bescherming zochten in Europa. Dit ongeziene aantal zette de Europese Unie politiek zwaar onder druk. Zowel EU-maatregelen als het beleid van individuele lidstaten zorgde in 2017 echter voor een daling. De sterke daling in 2020 was een gevolg van de coronapandemie en de wereldwijde reisbeperkingen. Vanaf 2021 steeg het aantal asielaanvragen opnieuw tot een nieuwe piek van 1,2 miljoen aanvragen in 2023. Duitsland (351.510) en Frankrijk (166.880) kregen in 2023 de meeste asielaanvragen binnen, gevolgd door Spanje (162.420), Italië (135.820) en Griekenland (64.225). Ongeveer **4,2 miljoen mensen uit Oekraïne** vallen onder de **'Tijdelijke Bescherming'** in de Europese lidstaten.



### \*Tijdelijke bescherming voor Oekraïense vluchtelingen ≠ een asielaanvraag

Door het aanzienlijk aantal vluchtelingen uit Oekraïne naar de Europese Unie activeerde de EU begin maart 2022 de **'Richtlijn voor Tijdelijke Bescherming'**. Deze maatregel dateert van 2001 en kan ingezet worden voor het verlenen van tijdelijke bescherming in geval van massale toestroom van ontheemden. Ze werd voor het eerst van kracht om onmiddellijke bescherming te bieden aan de Oekraïense vluchtelingen (zie ook pag 16).

Artikel 17 van deze richtlijn stelt dat 'personen die tijdelijke bescherming genieten, te allen tijde een asielaanvraag moeten kunnen indienen'. Asiel aanvragen is met andere woorden mogelijk, maar niet noodzakelijk om bescherming te krijgen. Bovendien beslist elke lidstaat individueel of een Oekraïense vluchteling al dan niet onder het statuut 'Tijdelijke Bescherming' asiel kan aanvragen. In België mag dit bijvoorbeeld nog niet: Oekraïense vluchtelingen kunnen pas op het moment dat het statuut 'Tijdelijke Bescherming' vervalt, hier asiel aanvragen.

Ongeveer 4,2 miljoen mensen uit Oekraïne vallen intussen onder de 'Tijdelijke Bescherming' in de Europese lidstaten.



# INTERNATIONALE BESCHERMING VAN VLUCHTELINGEN

## DE CONVENTIES VAN GENÈVE



*De definities in dit verdrag laten toe om te bepalen of iemand erkend kan worden als vluchteling of niet.*

De **allereerste internationale afspraken** over de status van vluchtelingen volgden kort na WOII. In 1951 kwam een groep diplomaten samen in Genève om zich te buigen over het lot van toekomstige vluchtelingen. Zij riepen het recht op asiel uit tot een mensenrecht en legden een **definitie** vast voor de term **'vluchteling'**. De Conventie van Genève of het 'vluchtelingenverdrag' was geboren. De definities in dit verdrag laten toe om te bepalen of iemand erkend kan worden als vluchteling of niet. Oorspronkelijk was het verdrag beperkt in tijd. Landen konden bij het ondertekenen kiezen of ze bescherming gingen bieden aan mensen die vluchten voor: 1. "gebeurtenissen voor 1951 *in Europa*" of 2. "gebeurtenissen voor 1951 *wereldwijd*". In 1967 werd de beperking in tijd geschrapt. **In 1951 ondertekenden 150 landen het verdrag** (dat zijn bijna alle landen ter wereld), waaronder België en alle landen van de Europese Unie. Libanon en Jordanië, waar nu erg veel vluchtelingen zijn, ondertekenden het vluchtelingenverdrag niet. Turkije tekende wel, maar koos als enige land voor de eerste optie 'gebeurtenissen in Europa'. Daar gelden met andere woorden de Conventies van Genève enkel voor vluchtelingen uit Europa.



### Internationale, subsidiaire of humanitaire bescherming?

Er zijn verschillende manieren om een persoon op de vlucht bescherming te bieden. Iemand die wordt erkend als vluchteling, krijgt internationale bescherming. Dit geldt in alle landen die de conventies van Genève ondertekenden. Iemand die niet aan de definitie van vluchteling voldoet, maar wel erkend wordt als oorlogsvluchteling, kan subsidiaire (=tijdelijke) bescherming krijgen. In dit geval is de Europese wetgeving van toepassing. In situaties waar beide niet van toepassing zijn (voor mensen die bijvoorbeeld op de vlucht zijn voor armoede, hongersnood of klimaat) kan een land individueel de keuze maken om de persoon in kwestie humanitaire bescherming te bieden.

### Asielzoeker

iemand die een asielaanvraag heeft lopen. Het resultaat kan zijn:

- Een erkenning als vluchteling: permanent verblijf
- Erkenning als oorlogsvluchteling: tijdelijk verblijf
- Afwijzing van de asielaanvraag: de persoon wordt uitgewezen en moet terugkeren naar het herkomstland.

### Transmigrant

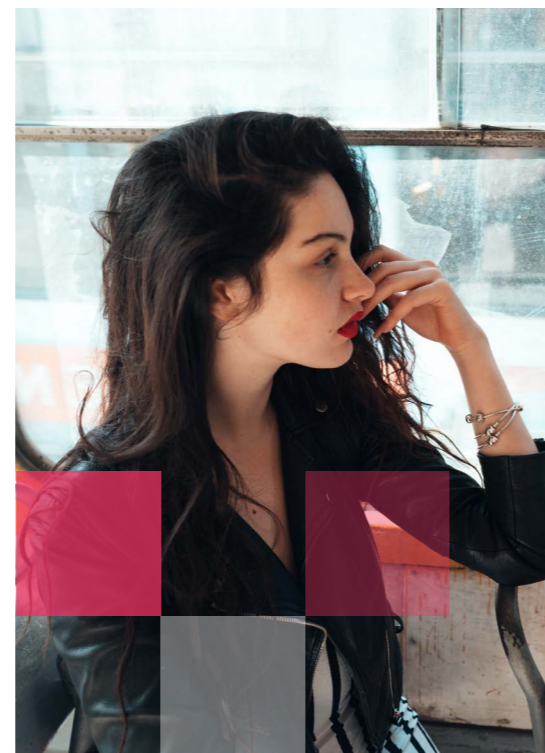
Een migrant die onderweg is naar een uiteindelijke bestemming om daar een asielaanvraag in te dienen en dus geen asiel aanvraagt in het land waar die zich op dat moment bevindt.

## WHAT'S IN A NAME? INTERNATIONAAL VASTGELEGDE DEFINITIES

**Migrant:** Een persoon die uit het thuisland vertrekt om ergens **langdurig of voor altijd** te verblijven. Dit is met andere woorden een overkoepelende term. Voorbeeld: Een Europeaan die naar de VS verhuist om er te gaan werken, is een migrant.

**Vluchteling:** Iemand die op de vlucht is voor vervolging vanwege **ras, nationaliteit, godsdienst, politieke overtuiging** of omdat die tot een bepaalde **sociale groep** behoort (=officiële definitie Conventie van Genève). Een erkende vluchteling krijgt **een verblijfsvergunning voor vijf jaar**, met nadien toegang tot een permanente verblijfsvergunning.

**Oorlogsvluchteling:** iemand die op de vlucht is voor **oorlog, terreur, foltering, doodstraf of executie**. In de EU heeft een erkende oorlogsvluchteling recht op **'subsidiaire (=tijdelijke) bescherming'**. In België staat dit gelijk aan een tijdelijke verblijfsvergunning voor één jaar<sup>2</sup>.



*Er zijn verschillende manieren om een persoon op de vlucht bescherming te bieden. Iemand die wordt erkend als vluchteling, krijgt internationale bescherming. Dit geldt in alle landen die de conventies van Genève ondertekenden.*

<sup>2</sup> Na een jaar volgt een evaluatie en kan de verblijfsvergunning opnieuw verlengd worden met een jaar. Na vijf verlengingen, volgt de toegang tot een permanente verblijfsvergunning



# HOE KOMEN VLUCHTELINGEN NAAR EUROPA?



Het is op dit moment nog niet mogelijk om van buiten de EU een asielprocedure op te starten. Mensen op de vlucht moeten dus **eerst op het grondgebied van een EU-lidstaat geraken**. Maar hoe geraak je in de Europese Unie?

## LEGAAL

### De EU Blue Card

Mensen die hun thuisland ontvluchten omwille van economische redenen worden meestal niet erkend in de EU. De **EU Blue Card** (geïnspireerd op de Amerikaanse Green Card) vormt hierop een uitzondering.

Om de Europese economie competitief te houden en de bedrijven te versterken, kunnen **hoogopgeleide arbeidsmigranten** met een bepaalde **beroepskwalificatie** een Europese Blauwe Kaart aanvragen en op die manier een werk- en verblijfsvergunning bekomen. Per land (en zelfs per regio) staat in een databank aangegeven voor welke specifieke beroepen je een EU Blue Card kan aanvragen.

### Hervestiging

Wanneer een vluchteling **niet naar het land van herkomst kan terugkeren** én deze persoon behoort tot een kwetsbare groep (bv. Zwangere vrouwen, niet-begeleide minderjarigen of nood aan dringende medische hulp), maakt een vluchteling kans op hervestiging.

### Kan je in nood zonder visum vliegen?

In theorie wel: Er is een EU-richtlijn die stelt dat een 'drager', in dit geval de luchtvaartmaatschappij, mensen die recht hebben op asiel zonder visum mag meenemen. Maar, als de persoon in kwestie niet wordt erkend in Europa, is het **de 'drager' die op zijn kosten de persoon moet terugbrengen**. Deze regel betekent in de praktijk dat de EU aan de luchtvaartmaatschappijen overlaat om te beslissen of iemand recht zal hebben op asiel. Het is vanuit economisch standpunt dus logisch dat de luchtvaartmaatschappijen het zekere voor het onzekere nemen en enkel mensen mét visum meenemen.

Het **hervestigingsprogramma** van de VN legt jaarlijks prioritaire groepen vast op basis van geografische regio's, nationaliteit en specifieke noden. Het programma is structureel, maar zeer kleinschalig. Minder dan 1% van alle vluchtelingen wereldwijd komt in aanmerking.

## IRREGULIER

De beperkte legale wegen richting Europees grondgebied, zorgen ervoor dat veel vluchtelingen op een **Irreguliere** (vaak levensgevaarlijke) manier de EU binnenkomen. Hierbij moeten ze vaak een beroep doen op mensenhandelaars die hen - vaak tegen grof geld - naar de EU brengen. Deze situatie brengt schrijnende taferelen met zich mee. Mensen riskeren hun leven op zee, verstoppen zich in de motorkap van auto's of tussen de lading van vrachtwagens of schepen.



Bron: Missing migrants project

### Migratieroutes

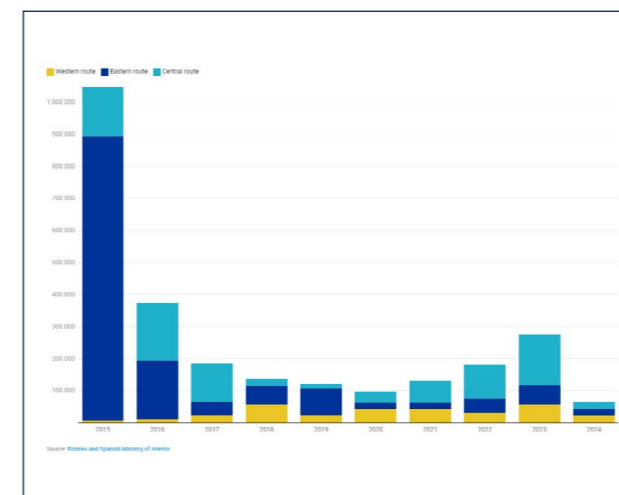
Welke route mensen op de vlucht nemen, hangt zeer sterk af van geopolitieke factoren en broeihaarden wereldwijd: migratieroutes liggen niet vast.

De **'zeeroutes'** richting de EU gaan over de Middellandse Zee. Er zijn drie verschillende routes: de **oostelijke** (van Turkije naar Griekenland), **centrale** (van Noord-Afrika

naar Italië en Malta) en **westelijke** (van West-Afrika naar Spanje) **Middellandse-zeeroute**.

In 2015 kwamen de meeste mensen op de vlucht uit Syrië en was bijgevolg de oostelijke route via Turkije de meest gebruikte. Onder invloed van Europese maatregelen, vond een verschuiving plaats en waren er meer aankomsten via de centrale en westelijke zeeroute. Sinds de Russische inval in Oekraïne, kwam een **nieuwe migratiestroom** vanuit Oekraïne op gang richting de Europese Unie. Vooral de buurlanden Polen, Roemenië, Slowakije en Hongarije werden hier geconfronteerd met een grote instroom aan mensen op de vlucht.

Een **belangrijk verschil** met de routes over zee is dat mensen die vanuit Oekraïne de grens met de EU **legaal** oversteken. Dankzij een al bestaand akkoord met het land mogen Oekraïense inwoners namelijk zonder visum 90 dagen op Europees grondgebied verblijven. Mensen die via de zee de EU binnenkomen, zijn vaak inwoners van landen waar de EU geen visa overeenkomst mee heeft. Zij komen per definitie irregulier de EU binnen.







## DE AANLOOP NAAR HET MIGRATIEPACT

Asiel- en migratie was lang grotendeels een **nationale bevoegdheid**. Dit betekende dat, behalve enkele Europese en internationale regels, elke EU-lidstaat een eigen asielbeleid uitvoerde. De EU had hierdoor weinig slagkracht en kon enkel maatregelen nemen als de lidstaten hiervoor toestemming gaven. Op 10 april 2024 kwamen de EU-lidstaten en het Europees Parlement bijna 10 jaar na de migratiecrisis tot een Europees migratieakkoord. Tot dan golden slechts enkele gemeenschappelijke regels.

### GEMEENSCHAPPELIJKE ASIEL- EN MIGRATIEREGELS (VOOR HET MIGRATIEPACT)

#### Dublinprocedure<sup>3</sup>: welke EU-lidstaat is verantwoordelijk

Bij een verzoek tot internationale bescherming bekeek de nationale bevoegde instantie (dienst vreemdelingenzaken in België) eerst welke EU-lidstaat verantwoordelijk was voor de aanvraag. Deze eerste fase heet de 'Dublinprocedure'.

Er waren **drie stappen**:

1. Had de verzoeker **familie** in een EU-lidstaat?
  - Ja, dan was de lidstaat waar de familie verbleef (en erkend was) verantwoordelijk.
  - Neen, dan telde stap twee
2. Ontving de verzoeker eerder al een **visum of verblijfstitel** van een EU-lidstaat?
  - Ja, dan was deze EU-lidstaat verantwoordelijk.
  - Neen, dan ging men over naar stap drie.

3. De eerste EU-lidstaat waar een migrant **voet aan wal zette** of het land dat de migrant doorkruiste, was verantwoordelijk voor de behandeling van de asielaanvraag en opvang tijdens de asielprocedure.

De Dublinprocedure zorgde jaren voor een **grote druk op de lidstaten in het zuiden** van de Europese Unie. In de praktijk moesten zij het grootste deel van de migranten die aankwamen registreren en voorzien in hun opvang.

#### Bed, Bad, Brood

Eens iemand is geregistreerd als asielzoeker, moet de lidstaat waar die persoon verblijft zorgen voor **onderdak, voedsel en sanitaire voorzieningen**, het 'bed-bad-brood' principe.



#### Terugkeerbeleid

Wanneer iemand niet erkend werd, moest deze persoon **terugkeren naar het herkomstland**.



#### Geen asielshoppen mogelijk

Een migrant kan maar **in één land van de EU een asielaanvraag doen**. Wordt de aanvraag afgekeurd, dan moet de dan uitgewezen migrant terug naar het herkomstland. Het is onmogelijk om in een ander EU-land opnieuw een aanvraag te doen. Om dit te controleren moeten migranten bij aankomst hun **vingerafdrukken** plaatsen. Deze worden bijgehouden in de **Eurodac-databank**. Door vingerafdrukken te vergelijken, kunnen EU-lidstaten nagaan of iemand al een asielaanvraag deed in een andere EU-lidstaat.

#### Terugkeerbeleid

Wanneer iemand niet erkend wordt, moet deze persoon **terugkeren naar het herkomstland**.

### VERSNIPPERD BELEID, VERSNIPPERDE STANDPUNTEN

De beperkte hoeveelheid aan gemeenschappelijk Europees regels gaven de lidstaten jarenlang vrij spel. Ze konden zelf bepalen hoeveel vluchtelingen ze opvingen, hoe ze dit deden en of ze al dan niet erkenning gaven. Het gevolg was een **zeer ongelijke spreiding**. Duitsland, Frankrijk, Spanje, Italië en Griekenland ontvingen elk jaar opnieuw het hoogste aantal aanvragen<sup>4</sup>. Afhankelijk van omstandigheden, nationale belangen of willekeur voerden de EU-lidstaten hun eigen nationale maatregelen door. Ze duwden vluchtelingen de grens over, bouwden muren of versterkten de grenscontroles. De bestaande asiel- en migratieregels (en zeker de Dublinprocedure) bleken in de praktijk onwerkbaar. Er werd **fel gediscussieerd**, met modder gegooid en maatschappelijke problemen werden rechtstreeks aan migratie gelinkt. De standpunten lagen mijlenver uit elkaar.



<sup>4</sup> 2022 was een uitzondering: toen stond Oostenrijk in de top 5 in plaats van Griekenland. In 2023 stonden de 351.510 asielaanvragen van Duitsland in schril contrast met de 30 asielaanvragen in Hongarije. Belangrijk: in het aantal asielaanvragen worden de Oekraïense vluchtelingen onder het statuut 'Tijdelijke Bescherming' niet meegerekend.

<sup>3</sup> Een goede uitleg over de Dublinprocedure vind je in de infobrochure 'Wat is Dublin' van Vluchtelingenwerk Vlaanderen.



## EUROPESE CRISISMAATREGELEN

De stijging van het aantal asielaanvragen, de groeiende druk op de Dublinprocedure, de grote contrasten in het asielbeleid van de lidstaten en de aanhoudende discussies, leidden tot een grote **crisis in de EU**. In hun poging om het hoofd te bieden aan de situatie ontstond in 2015 het spreidingsplan. Een jaar later volgde de deal met Turkije, dat de blauwdruk zou vormen voor nog meer deals met derde landen.

### 1. Het EU spreidingsplan

In 2015 schreeuwden de zuidelijke landen (Spanje, Italië en Griekenland) om hulp, solidariteit en steun. Kort daarop trad het EU-spreidingsplan in werking: de EU zou **op twee jaar** tijd een aantal **asielzoekers verdelen over de lidstaten** om de ongelijke spreiding tegen te gaan. Het was een uitzondering op de Dublinverordening en moest de druk op de landen aan de EU-buitengrenzen verlichten. Het plan kwam echter niet op gang. De opname van asielzoekers was **niet verplicht** en de lidstaten namen uiteindelijk maar 18% van het vooropgestelde doel asielzoekers over. Hongarije, Polen, Slowakije en Tsjechië<sup>5</sup> (Visegrad-landen) weigerden om mee te werken en probeerden vooral hun eigen grenzen te beschermen. Andere Oost-Europese lidstaten kopieerden deze **antimigratiehouding**. Voorstellen om het spreidingsplan permanent te maken, botste telkens op veel weerstand. Het stierf uiteindelijk een stille dood in 2017.

### 2. De deal met Turkije

Omdat het spreidingsplan niet op gang kwam en mensen op de vlucht bleven toekomen, sloot de EU in maart 2016 een akkoord met Turkije. Alle vluchtelingen die illegaal binnenkomen via Griekenland, stuurt de EU terug naar Turkije. Per teruggestuurde vluchteling neemt de EU één Syrische vluchteling, die in Turkije verblijft, over: het zogenaamde draaideursysteem. In ruil beloofde de Europese Unie om een aantal eisen van Turkije in te willigen, zoals afschaffing van de visumplicht, en gaf het (voor een periode tot 2021) 6 miljard euro voor de opvang van mensen op de vlucht. Intussen spendeerde de EU al meer dan 10 miljard euro aan de deal.

### De Turkijedeal onder druk

Deze deal leek het 'Europese' probleem in de eerste plaats op te lossen, gezien het aantal oversteken tussen Griekenland en



### Hongarije, Polen en Tsjechië veroordeeld door Europees Hof

In april 2020 veroordeelde het Hof van Justitie Hongarije, Polen en Tsjechië omdat ze weigerden mee te werken aan de spreiding van vluchtelingen. De argumenten die de landen gebruikten in hun verzet tegen het spreidingsplan, werden als ongeldig bestempeld in het arrest. Omdat het spreidingsplan intussen is afgelopen, is er een kleine kans dat de landen hiervoor effectief gestraft worden.



Turkije drastisch daalde. Maar het liep al snel mank. Erdogan verweet de EU haar beloften niet na te komen: de bereidheid van Europese lidstaten om vluchtelingen uit Turkije over te nemen was miniem en de beloftes over de visumafschaffing en toetredingsonderhandelingen werden niet nageleefd. De druk op de EU daalde, maar in Turkije bleef ze stijgen.

In de EU zelf stuitte de beslissing om beroep te doen op externe partners op veel kritiek. Het uitbesteden van het vluchtelingenbeleid aan Turkije zorgt (ook vandaag nog) voor een niet te onderschatten humanitaire kost. Mensenrechtenorganisaties rapporteren herhaaldelijk over de slechte opvang in overvolle kampen, uitbuiting van vluchtelingen en onvoldoende voorziening in basisnoden. Intussen werd ook bewezen dat Turkije vluchtelingen terugstuurt naar Syrië (oorlogsgebied), wat een schending van internationale afspraken is.

Toch houdt de deal voorlopig stand. Ook wanneer Erdogan deze gebruikt om druk te zetten op de EU. Zowel de Commissie als de EU-lidstaten beseffen dat Turkije een sleutelpositie inneemt en dat we zonder deze belangrijke speler niet vooruit zullen raken. Een nieuwe manier van samenwerking dringt zich op.

### Crisisrespons Russisch-Oekraïense oorlog

Ondanks het gebrek aan een akkoord, slaagden de EU-lidstaten via de 'Richtlijn voor Tijdelijke Bescherming' erin om kort na de Russische inval het hoofd te bieden aan de toestroom van Oekraïense vluchtelingen.

Nog geen week na de Russische inval deed de Europese Commissie het voorstel<sup>6</sup> om deze richtlijn te activeren. Ze dateert uit 2001 en werd aangenomen na de conflicten (en daaropvolgende vluchtelingenstroom richting de EU) in voormalig Joegoslavië.

De richtlijn stelt dat de Europese lidstaten 'minimumnormen vaststellen voor het verlenen van tijdelijke bescherming in geval van massale toestroom van ontheemden die niet naar hun land van oorsprong kunnen terugkeren'.

Op 4 maart 2022 werd de richtlijn door de Raad goedgekeurd, waardoor mensen op de vlucht uit Oekraïne in aanmerking komen voor een tijdelijke bescherming van één jaar. Intussen verlengden de lidstaten de bescherming tot **4 maart 2025**.

Opvallend was de reactie van de Oost-Europese EU-lidstaten die zich voorheen verzetten tegen een gemeenschappelijk EU-beleid. Zij stelden zich heel **gewillig op om mensen uit Oekraïne op te vangen**. Speculaties over deze wijzigende houding gaan over de gelijkenissen tussen (Oost) Europese landen met Oekraïne op vlak van taal (West en Oost-Slavisch), cultuur en godsdienst (Katholiek en Oosters-Orthodox Katholiek). In 2015 kwamen de meeste vluchtelingen uit landen met grotere verschillen op vlak van taal (Pools vs. Arabisch) en godsdienst (Christendom vs. Islam).

Meer info over de bescherming van Oekraïense vluchtelingen in de EU vind je op '**EU solidarity with Ukraine**'.



<sup>5</sup> Tsjechië nam uiteindelijk 12 asielzoekers over.

<sup>6</sup> De Europese Commissie moet in haar voorstel duidelijk aangeven voor welke specifieke doelgroep de tijdelijke bescherming geldt, op welke datum de bescherming in gaat en wat de geschatte omvang van de verplaatsing van ontheemden is. Om de richtlijn te activeren, is een goedkeuring van de Raad nodig met gekwalificeerde meerderheid.



## HET NIEUWE MIGRATIEPACT

Het falen van het spreidingsplan, de blijvende onenigheden tussen de lidstaten en de groeiende druk op de beperkte EU-migratieregels, bracht de Europese Commissie in beweging om een voorstel op tafel te leggen: het **migratiepact**. Deze set aan regels had de creatie van een gemeenschappelijk aanpak tot doel en kreeg doorheen de jaren concreet vorm via de **gewone wetgevingsprocedure**. Pas op 10 april 2024 keurde het Europees Parlement meer dan **honderden pagina's aan wetgeving** goed die impact hebben op alle fasen van het **interne asiel- en migratiebeheer**. Het **migratiepact werd daarmee in theorie een feit**, nu is het aan de lidstaten om de wetgeving ook in de praktijk om te zetten. Het doel is om binnen twee jaar alles op punt te zetten.

## HET MIGRATIEPACT: INTERN MIGRATIEMANAGEMENT

In het migratiepact ligt de focus op wat er **in de Europese Unie** moet gebeuren van zodra mensen op de vlucht onze grenzen bereiken. De vijf verordeningen die hier uitgelicht worden, omvatten verschillende fasen van het overkoepelende migratiebeheer.

### Verordening asiel -en migratiebeheer

Het falen van het spreidingsplan in 2015 deed de EU-lidstaten beseffen dat een vorm van verplichte solidariteit geen optie was. Via deze verordening komen ze met een alternatief: het **solidariteitssysteem**. In dit systeem **kiezen** lidstaten uit onderstaande maatregelen die allemaal als **gelijkwaardig** beschouwd worden:

- Opvang van asielzoekers
- Financiële bijdragen leveren
- Alternatieve maatregelen gelinkt aan migratie, opvang, asiel, terugkeer, re-integratie of grensbeheer.<sup>7</sup>

Lidstaten worden **niet verplicht** om mensen op te vangen. Wel moeten ze **elk jaar** hun solidariteitsbijdragen herbekijken en **collectief aan minstens 30.000 relocaties** (asielzoekers die herverdeeld worden) en **600 miljoen euro aan financiële bijdrage** komen.

### Screeningsverordening

Deze verordening moet voor een betere controle zorgen van personen die toekomen aan de EU-buitengrenzen. Via een grondige screening wil de EU snel bepalen welke procedure van toepassing is<sup>8</sup>. De screeningsprocedure (die max. 7 dagen duurt) bestaat uit **gezondheids, kwetsbaarheids, -en veiligheidscontroles**, identificatie en registratie (zie Eurodac verordening).

Nadien volgt het invullen van een 'debriefingsformulier' en volgt de doorverwijzing naar de juiste procedure. Personen die de screening doorlopen worden **niet officieel toegelaten op het EU-grondgebied**. De screening gaat door in eender welke locatie dichtbij de buitengrens of (indien de EU-lidstaat in kwestie dit wilt) op andere locaties in het land. Deze verordening werd goedgekeurd met 366 stemmen voor, 229 tegen en 26 onthoudingen.

### Eurodac verordening

Deze verordening is onderdeel van de screeningsprocedure aan de grens. In essentie krijgt het bestaande Eurodac-systeem hier een update. **Kinderen moeten zich nu vanaf zes jaar** (voorheen 14) registreren in het systeem. Daarnaast omvat de registratie, naast het nemen van vingerafdrukken, ook een biometrische scan van het gezicht. Tot slot krijgen

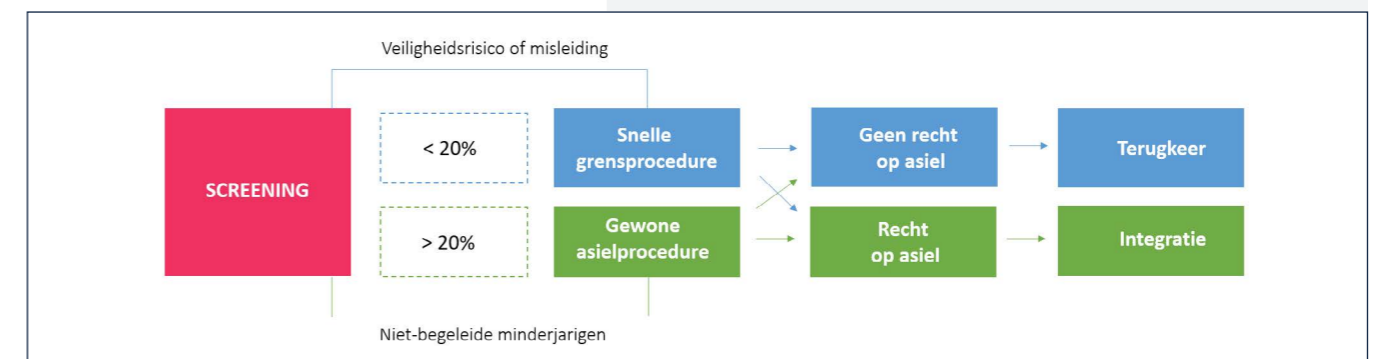
veiligheidsdiensten in uitzonderlijke gevallen toegang tot de database. Het doel is om vluchtelingen in de EU beter **te traceren en te monitoren** zodat ze minder gemakkelijk in de anonimiteit verdwijnen. Het Europees Parlement keurde deze verordening goed met 404 stemmen voor, 202 tegen en 16 onthoudingen.

### Verordening asielprocedures

De snelle grensprocedure is erop gericht om mensen met weinig kans op erkenning zo snel mogelijk uit te wijzen. Binnen de 12 weken na aanvraag moet het volledige traject doorlopen en de persoon in kwestie teruggestuurd zijn. Deze procedure geldt voor mensen wiens nationaliteit valt onder de grens van 20% kans op erkenning. Ook als blijkt dat je bewust de autoriteiten misleidt of wanneer je een gevaar vormt voor de maatschappelijke veiligheid, kom je hierin terecht. Tijdens het doorlopen van de **snelle grensprocedure** mag de persoon in kwestie het grondgebied van de EU officieel niet betreden. De bedoeling is om opvang te bieden, al houdt de EU-wetgeving ook de deur open om mensen tijdelijk op te sluiten. De **gewone asielprocedure** is voor mensen wiens nationaliteit kan rekenen op meer dan **20% kans op erkenning**. Ook alle niet-begeleide minderjarigen komen automatisch in deze procedure terecht. Personen in deze procedure worden opgevangen in het land dat de asielaanvraag moet behandelen volgens de Dublinverordening<sup>11</sup>. Het Europees Parlement keurde deze verordening goed met 329 stemmen voor, 256 tegen en 40 onthoudingen.

### Frontex

Frontex is het Europese grensbewaking en kustwacht agentschap voor de EU en de Schengenzone. Het werd in 2004 opgericht als administratief agentschap met een coördinerende rol in het bewaken van de buitengrenzen. Het takenpakket beperkte zich initieel tot informatie-uitwisseling en het maken van risicoanalyses. In 2016 werd het omgevormd naar **'Europese kust -en grenswacht'** en biedt het ook technische ondersteuning (vliegtuigen, schepen, getrainde grensbewakers). Sindsdien opereert Frontex ook als ordehandhavingdienst. Eind 2020 kwam Frontex in het midden van een mediastorm terecht toen het aantal belastende rapporten en klachten zich bleven opstapelen. Verschillende NGO's en onderzoeksjournalisten rapporteerden over misbruik door ambtenaren op het grondgebied waar Frontex ook aanwezig was. De aanklachten waren niet van de minste en beschreven geweld tegen migranten, illegale pushback<sup>9</sup> en het weigeren van toegang tot asielaanvragen. Na onderzoek viel het verdict dat Frontex medeplchtig was. Fabrice Leggeri (hoofd van Frontex) kwam onder grote druk te staan en moest uiteindelijk ontslag nemen. In het nieuwe migratiepact moet een sterker Frontex garant staan als dé manier om illegale migratie tegen te gaan. Hiervoor wordt het agentschap verder uitgebouwd tot een Europese kust- en grenswacht met **meer bevoegdheden**. Er volgt een verhoging van het budget tot 5,6 miljard euro<sup>10</sup> (tot 2027) waar dit in 2020 nog maar 460 miljoen euro was. Er komt ook een uitbreiding naar **10.000 manschappen** (in naam van de EU) en een uitbreiding van bevoegdheden (een rol bij terugkeeroperaties). De Commissie behoudt haar politieke verantwoordelijkheid, maar laat de leiding over aan een **management board** (met vertegenwoordigers uit alle lidstaten). Over zijn taken moet Frontex verantwoording afleggen aan het Europees Parlement en aan de Raad. Frontex opereert daardoor zelfstandiger, maar wel binnen de lijnen van de Europese wet. De huidige directeur is Hans Leijten.



<sup>7</sup> Dit is gericht op operationele ondersteuning, capaciteitsopbouw, diensten, personeelondersteuning, faciliteiten en technische uitrusting.

<sup>8</sup> De invulling van de daaropvolgende procedure valt onder de verordening 'asielprocedures' en pushback is het automatisch terugsturen van migranten die over land of zee Europa bereiken.

<sup>9</sup> Volgens het internationaal recht heeft elke migrant recht om een asielaanvraag in te dienen, wat een pushback dus illegaal maakt. <sup>10</sup> In 2020 bedroeg het budget van Frontex ong. 460 miljoen, toen al drie keer zo veel als het budget in 2015 (142 miljoen). <sup>11</sup> De Dublinprocedure kreeg een update: de basisstructuur blijft hetzelfde, maar er werd één nieuwe tussenstap toegevoegd. Vooraleer de verantwoordelijkheid gaat naar het land van aankomst, wordt bekeken of de aanvragen een diploma heeft dat werd uitgegeven in één van de EU-lidstaten.



### Crisis en 'force majeure' verordening

Deze verordening stelt lidstaten in staat om **crisisituaties** op het gebied van asiel en migratie aan te pakken. Een crisis is in deze context een situatie waarin een uitzonderlijke toestroom van migranten de nationale asielstelsels onder druk zetten. Wanneer dit voorvalt kunnen er **twee acties** volgen: de lidstaten krijgen de mogelijkheid om de **regels aan te passen** (bijvoorbeeld inzake de registratie van asielverzoeken of de asielgrensprocedure) of de lidstaten in moeilijkheden vragen om **extra solidariteits- en steunmaatregelen**.

In het geval van **instrumentalisatie** (mensen op de vlucht worden als middel gebruikt om druk te zetten op de EU) wordt elke persoon die toekomt aan de buitengrens onmiddellijk doorverwezen naar de **snelle grensprocedure**. Deze verordening werd goedgekeurd met 301 stemmen voor, 272 tegen en 46 onthoudingen.

## DE EXTERNE DIMENSIE: HET SPEERPUNT ONDER DE RADAR

De goedkeuring van het migratiepact en de uitwerking ervan in de komende twee jaar is een goed begin, maar de EU is hiermee lang nog niet klaar. Opvallend is dat het eigenlijke **speerpunt** van het overkoepelende asiel- en migratiebeleid onder de radar blijft, met name de **externalisatie van het migratiebeheer**. In eerste instantie wil de EU namelijk zo weinig mogelijk mensen richting de EU laten komen. Om hier vat op te krijgen sluit ze, naar voorbeeld van de Turkijedeal, partnerschappen met derde landen (landen van herkomst en doorreis).

Het gaat dan zowel om **financiële steun voor deze landen** (steun voor regio's die veel vluchtelingen opvangen en het creëren van betere levensomstandigheden in regio's van herkomst) als steun bij **politieke aspecten** (migrantensmokkel ontmantelen, vrijwillige terugkeer aanmoedigen en het verbeteren van legale migratiekanalen). Ook via **ontwikkelingshulp en het visumbeleid** probeert de commissie vorm te geven aan de verschillende partnerschappen. Ze werkte een nieuw ontwikkelingsfonds uit, **NDIC** (Neighbourhood, Development and International Cooperation Instrument), dat loopt van 2021 tot 2027. Het NDIC is een fonds dat wordt ingezet om wereldwijd armoede tegen te gaan en duurzaamheid, ontwikkeling, welvaart, vrede en stabiliteit te promoten. Van de 80 miljard euro, is **10% voorbehouden voor acties rond migratie**. Naast het toekennen

van budgetten voor bepaalde acties, kan de commissie ook onderhandelen omtrent het visumbeleid: derde landen die hun best doen bij het opvangen en overnemen van vluchtelingen, krijgen visumveroeperingen. Landen die tekortschieten, krijgen visumsancties. Alle lidstaten zijn het er over eens dat deze **externe dimensie hét speerpunt** is om sterfte op zee te vermijden, het aantal irreguliere aankomsten te doen dalen en het aantal geslaagde terugkeeroperaties te verhogen.



Van de 80 miljard euro, is 10%  
voorbehouden voor acties rond migratie

### Partnerschappen met derde landen: verschillende landen, één strategie

Sinds de Turkije deal zijn intussen soortgelijke partnerschappen met onder andere Libië, Marokko, Tunesië, Mauritanië en Egypte gesloten. Achter al deze partnerschappen schuilt dezelfde strategie: de Europese Unie geeft geld aan derde landen om daar de vluchtelingen op te vangen. Officieel wil de EU hiermee het aantal oversteken beperken en zo het aantal doden op zee doen dalen. Tussen de regels lees je echter vooral dat lidstaten weigerachtig staan tegenover de opvang van vluchtelingen op hun eigen grondgebied.

**Voorstanders** scharen zich achter deze partnerschappen vanwege de dalende cijfers: er komen drastisch minder migranten aan in de EU. **Critici** daarentegen maken de bedenking dat de EU op deze manier enorm veel macht geeft aan onbetrouwbare partners die geen schrik hebben om hier misbruik van te maken. Ook de mensenrechtenschendingen waar regelmatig over bericht wordt, komt de geloofwaardigheid van de EU niet ten goede. Verschillende Europese en internationale organisaties/NGO's bekritisieren daarom de Europese houding en verwijten de EU dat ze haar eigen waarden niet naleeft.

## EEN STAP VOORUIT OF EEN GECONSTRUEERDE ILLUSIE?

Het migratiepact kwam tot stand na lange onderhandelingen tussen verschillende lidstaten, politieke partijen en Europese instellingen. De finale tekst is een compromis en kan daardoor rekenen op harde kritiek van zowel rechtse als linkse politici.

Linkse partijen en mensenrechtenorganisaties bekritisieren de beslissing dat mensen tijdelijk opgesloten mogen worden tijdens de snelle grensprocedure. Ook de vaststelling dat lidstaten die geen vluchtelingen willen overnemen hun schuld kunnen 'afkopen', botst op veel verzet. Volgens Amnesty International wordt de last van het hoge aantal asielaanvragen in de landen rond de Middellandse Zee te weinig weggenomen.

Kritiek uit rechtse hoek is niet eenstemmig, maar voor heel wat rechtse partijen is het migratiepact niet streng genoeg. De sterke nadruk op gedeelde verantwoordelijkheid is voor hen een grote inbreuk op de nationale soevereiniteit van de lidstaten. Zij houden migratie liever als bevoegdheid voor de lidstaten. Ook het terugkeerbeleid is voor veel partijen aan de rechterzijde nogal slapjes. Beleidsanalisten uit de academische wereld zijn pragmatischer en noemen het nieuwe asiel- en migratiepact 'het hoogst haalbare' akkoord. Met onderhandelingen tussen partners die heel uiteenlopende visies hebben over het thema asiel en migratie lijkt het akkoord inderdaad een middenweg.





## MIGRATIE IN HET PUBLIEKE DEBAT

Ook in het publieke debat blijft asiel en migratie een **gevoelig thema**, zeker door de manier waarop er vaak over bericht wordt, zowel door de traditionele media als op socialemediaplatformen. Hoe ze dit precies doen, heeft zonder twijfel een invloed op de manier waarop we als EU-burger naar het thema kijken.

### Het is allemaal de schuld van...

Populisten overal in Europa wijzen gretig op de gevaren van migratie richting de EU. Door een externe zondebok aan te duiden, hopen ze stemmen te ronselen. Hierdoor lopen de gemoederen vaak hoog op en staan groepen mensen tegenover elkaar. Migratie is het thema bij uitstek waarbij er gauw **polarisering** ontstaat op basis van verkeerde cijfers en de nuance in het debat zoek geraakt.

### Vertekende beeldvorming over migratie

Ook (massa- en sociale) media gebruiken vaak **gekleurde termen of beeldspraak**. Woorden als toevloed of migrantenstroom doen uitschijnen dat Europa overspoeld wordt door vluchtelingen. Zinnen als 'Ze profiteren van het goede weer om de oversteek te maken' doen dan weer vermoeden dat mensen op de vlucht een plezierreisje maken, of dat ze met slechte bedoelingen richting Europa trekken. Mede hierdoor overschatten Europese burgers vaak het aantal migranten in de EU en groeit het wantrouwen tegenover mensen op de vlucht.

## CONCLUSIE

Tien jaar nadat migratie hoog op de Europese politieke agenda kwam, werd het nieuwe migratiepact goedgekeurd. Het is nu aan de lidstaten om de komende twee jaar de afgesproken Europese regels om te zetten in de praktijk. En dat wordt niet makkelijk.

Het nieuwe migratiepact is een totaalpakket waarin de nadruk ligt op gedeelde verantwoordelijkheid en solidariteit. en omvat honderden pagina's aan wetgeving die impact hebben op alle fasen van het interne asiel- en migratiebeheer. Voorheen beperkten de Europese asiel- en migratieregels zich slechts tot enkele afspraken: het

bed-bad-broodprincipe, de Dublin afspraken, samenwerking omtrent terugkeerbeleid en slechts één asielaanvraag in heel de EU per persoon.

Daarnaast is het pact een compromis tussen links en rechts, tussen Oost- en West-Europa, tussen Commissie en lidstaten. Hoewel het akkoord veel kritiek oogst, lijkt het op dit moment de hoogst haalbare deal. Opvallend echter is dat het eigenlijke speerpunt van het overkoepelende asiel- en migratiebeleid onder de radar blijft, met name de externalisatie van het migratiebeheer.



## BRONNEN EN NUTTIGE LINKS

In de infobrochure zelf staan hier en daar bronnen of links. Hieronder nog enkele nuttige links naar pagina's die het grotere plaatje rond asiel en migratie schetsen.

- [Infobrochure van het Europees Parlement over migratie en de EU](#)



- [Overzicht van het migratiebeleid door de Europese Raad en de Raad van de EU](#)



- [IOM, International Organization for Migration](#)



- [UNHCR: Alle cijfers, analyses en jaarrapporten over vluchtelingen in de wereld.](#)



- [Amnesty International: thema asiel en migratie](#)



- [Mo\\* Magazine: Analyses en kritische onderzoeks-journalistiek over migratie](#)







**EUROPAHUIS  
RYCKVELDE**

THUIS IN EUROPA