

Eva Berger, Willem Hutten en Tamara Karg – E. Berger LL.M is consultant
Asielprocedure bij Vluchtelingenwerk; mr. drs. W.K. Hutten en T. Karg LL.M zijn
respectievelijk secretaris en projectmedewerker bij de Commissie Meijers.

Oktober 2017 – oktober 2020

Kroniek Europees asielrecht

Hoe verhouden de voorstellen van de Europese Commissie, in het Asiel- en migratiepact, zich tot haar eerdere voorstellen? Eva Berger, Willem Hutten en Tamara Karg bespreken de verschillende onderdelen ervan en beschrijven de ontwikkelingen van aspecten van het Gemeenschappelijk Europees Asiel Systeem die niet uitdrukkelijk in het pact terugkomen: hervestiging, visumbeleid en extern migratiebeleid.¹

INHOUD

- 1. Inleiding**
- 2. Herplaatsing en hervestiging**
 - 2.1 Herplaatsing
 - 2.2 Hervestiging
- 3. Dublinverordening en Verordening betreffende asiel- en migratiebeheer**
 - 3.1 Verplichtingen en sancties
 - 3.2 Definitie gezinslid
 - 3.3 Verantwoordelijkheidscriteria
 - 3.4 Alleenstaande minderjarigen
 - 3.5 Verschuiving en beëindiging verantwoordelijkheid
 - 3.6 Solidariteit
- 4. Crisis en overmacht**
 - 4.1 Overmacht en crisis
 - 4.2 Onmiddellijke bescherming
 - 4.3 Solidariteit binnen de crisis-vo
- 5. Data-opslag**
- 6. Asielkwalificatie**
- 7. Asielprocedure**
 - 7.1 Screening
 - 7.2 Procedureverordening
Grensprocedure
Versnelde procedure
Opvolgende asielaanvragen
- 8. Opvang**
- 9. EU-Agentschappen**
 - 9.1 EU-Agentschap voor Asiel
 - 9.2 Europese Grens- en Kustwacht (Frontex)
- 10. Extern migratiebeleid**
- 11. Conclusie**

1. Inleiding

De vorige Kroniek Europees Asielrecht besloeg een periode die bekend is komen te staan als een crisisperiode (mei 2015 - september 2017).² In zowel 2015 als 2016 werden meer dan een miljoen eerste asielaanvragen gedaan in de EU. De Europese vluchtelingen crisis die daarop volgde is al door veel verschillende auteurs becommentarieerd.³

De meest roemruchte reactie op de crisis was de EU-Turkije deal van maart 2016.⁴ Minder bekend is dat de Europese Commissie in 2016 ook een reeks voorstellen deed om het Gemeenschappelijk Europees Asielsysteem (GEAS) te hervormen. Deze 'Europese Agenda voor Migratie' bevatte voorstellen voor een gewijzigde Dublinverordening, Eurodacverordening, Kwalificatieverordening, Procedureverordening, Opvangrichtlijn en Hervestigingsverordening en de omvorming van het Europees Ondersteuningsbureau voor asielzaken (EASO) naar het EU Asielagentschap. De precieze voorstellen werden in de vorige Kroniek uitgebreid beschreven.

De meeste van deze voorstellen zijn echter nooit door het Europese wetgevingsproces gekomen. In 2018 werd een overeenkomst bereikt tussen het presidentschap van de Raad en het Europees Parlement over de Opvangrichtlijn, de Hervestigingsverordening en de Kwalificatieverordening, maar dit pakket werd vervolgens afgewezen door de lidstaten in de Raad van ministers.

De politieke patstelling zorgde ervoor dat er juridisch weinig veranderde in het GEAS, reden waarom er lange tijd geen Kroniek is uitgekomen. Mogelijk is er nu toch een doorbraak. Op 23 september 2020 presenteerde de Europese Commissie het Asiel- en migratiepact, een waslijst aan nieuwe wetsvoorstellen, beleidsvoornemens en -aanbevelingen. Het pact belooft een 'frisse start' in het Europees migratiebeleid, een systeem voor de lange termijn dat migratie 'managet en normaliseert' en dat 'volledig gegrond is in de Europese waarden en het internationaal recht'.⁵ Juridisch gezien doet de Commissie nieuwe voorstellen op het gebied van Dublin (geherformuleerd als asiel- en migratiebeheer), de asielprocedure, Eurodac, en voor crisis- en overmachtsituaties. Daarnaast houdt de Commissie eerdere voorstellen aan die nog niet zijn aangenomen op het gebied van terugkeer, opvang, kwalificatie, hervestiging en het EU Agentschap voor Asiel.

2. Herplaatsing en hervestiging

Zoals algemeen bekend worden vluchtelingen sinds jaar en dag voor het overgrote deel opgevangen in 'de regio',

oftewel de omliggende landen van waaruit gevlucht wordt. Op dit moment wordt wereldwijd gezien 85 procent van de vluchtelingen opgevangen in een ontwikkelingsland.⁶ Syrische vluchtelingen worden vooral opgevangen door omliggende landen als Turkije, Libanon en Irak. De EU vangt maar een klein deel op van het aantal vluchtelingen uit deze regio. Maar ook binnen de EU zijn er grote verschillen wat betreft de verantwoordelijkheid voor de opvang van vluchtelingen. Dit is grotendeels het gevolg van de regels uit de Dublinverordening, die erin resulteren dat meestal het eerste EU-land van binnenkomst verantwoordelijk is voor de beoordeling van de asielaanvraag. Deze onbalans wordt in de praktijk grotendeels vereffend door een zwakker toepassing van de Dublinregels, waardoor veel migranten ongestoord naar het Noorden konden doorreizen zonder registratie van persoonsgegevens.⁷

Om de juridische dan wel feitelijke ongelijkheden binnen en buiten de EU te verzachten, zijn er initiatieven gestart voor het herplaatsen (binnen de EU) dan wel hervestigen (uit derde landen) van vluchtelingen naar Europese lidstaten die relatief weinig vluchtelingen opvangen.

2.1 Herplaatsing

In juli en september 2015 kwam de Europese Raad bij gekwalificeerde meerderheid tot overeenstemming over de herplaatsing van in totaal 160.000 vluchtelingen binnen de Europese Unie tussen 2015 en 2017. Op basis van een verdeelsleutel zou hiermee de asielstelsels van Italië en Griekenland moeten worden ontlast.

De afspraak stuitte op fel verzet van Hongarije, Polen, Slowakije en Tsjechië. Hongarije en Slowakije stelden tevergeefs een nietigheidsberoep in bij het HvJ EU.⁸ Tegen Hongarije, Polen en Tsjechië werden door de Europese Commissie inbreukprocedures gestart omdat zij weigerden de herplaatsingsafpraak uit te voeren.⁹ In april 2020 oordeelde het HvJ EU in het voordeel van de Commissie. Dat was niet verrassend, aangezien de lidstaten openlijk toegaven zich niet aan de afspraken te hebben gehouden.¹⁰ Er wordt dan ook niet verwacht dat de 'rebellende' lidstaten zich nu wel aan de Hofuitspraak gaan houden. Dit zou in theorie kunnen leiden tot een vervolgpprocedure waarin om een boete of dwangsom wordt verzocht, maar de kans dat de Europese Commissie hiertoe overgaat wordt niet waarschijnlijk geacht.¹¹

Ook de herplaatsing naar de overige lidstaten is in de praktijk moeizaam verlopen. Volgens de meest recente voortgangsrapportage van de Europese Commissie uit oktober 2019 zijn 34.700 personen herplaatst vanuit Griekenland en Italië op grond van het verdelingsbesluit. Daarbij zijn sinds de zomer van 2018 1.103 personen op vrijwillige basis

1 Een uitgebreide en meer gedetailleerde analyse van het pact is direct na deze kroniek gepubliceerd: 'Nieuw pact of opnieuw verpakt?' Daarin gaan de auteurs na welke problemen de voorstellen beogen op te lossen en wat de verwachte impact ervan zal zijn.

2 N. Kalkan en K. Franssen, 'Kroniek Europees Asielrecht', *A&MR* 2017-9.

3 M. den Heijer, J. Rijpma en T. Spijkerboer, 'Dwang, verbod en grootse verwachtingen. Over het falende Europees asielbeleid', *NJB* 2016-24, 1672-82; D. Thym, 'The 'Refugee Crisis' as a Challenge of Legal Design and Institutional Legitimacy', *Common Market Law Review* 53 (2016), 1545-74; N. De Genova, 'The 'Migrant Crisis' as Racial Crisis: Do Black Lives Matter in Europe?', *Ethnic and Racial Studies* 2018, Volume 41, Number 10

4 Daarbij aangekend dat volgens het Gerecht van het Hof van Justitie van de Europese Unie geen sprake was van een rechtshandeling van de EU, maar slechts van de lidstaten afzonderlijk. Als gevolg daarvan verklaarde het Gerecht zich onbevoegd een ingesteld beroep tegen de EU-Turkije te behandelen (Gerecht HvJ EU, 28 februari 2017, T-192/16).

5 Communication from the Commission on a New Pact on Migration and Asylum, COM(2020) 609 final, par. 1.

6 UNHCR Global Trends, Forced Displacement in 2019

7 Adviesraad Internationale Vraagstukken, 'Het Europese asielbeleid: twee grote akkoorden om de impasse te doorbreken' Nr. 117 - December 2020.

8 HvJ EU, 6 september 2017, *Slowaakse Republiek en Hongarije t. Raad van de Europese Unie*, ECLI:EU:C:2017:631.

9 HvJ EU 2 april 2020, *Commissie v Polen/Hongarije/Tsjechië*, ECLI:EU:C:2020:257. Het argument dat van de lidstaten dat zij zich niet aan de afspraken hoefden te houden vanwege de bescherming van de openbare orde werd door het Hof verworpen. Daarnaast hield het feit dat slechts tegen drie lidstaten een procedure was begonnen geen schending van het gelijkheidsbeginsel in.

11 H. De Waele, 'Niet-nakoming EU-besluiten over hervestiging asielzoekers', *A&MR* 2020-5, p. 241-244; J. Borneman, 'Coming to terms with relocation: the infringement case against Poland, Hungary and the Czech Republic', blog op <https://bit.ly/2Jlxe2>.

herplaatst uit deze landen.¹² Dit zou betekenen dat nog geen kwart van de afgesproken herplaatsingen in de praktijk zijn gerealiseerd.

In september 2019 namen enkele lidstaten (Malta, Italië, Frankrijk en Duitsland) een nieuw initiatief voor herplaatsingsafspraken. Dit initiatief was met name een reactie op de politieke crisis die ontstond vanaf juni 2018 toen de Italiaanse regering besloot geen migranten meer toe te laten die door schepen van NGO's waren gered na Search en Rescue operaties op de Middellandse zee.¹³ Hierdoor ontstonden diplomatieke conflicten met Malta over de toelating van individuele schepen, met grote humanitaire risico's op de schepen tot gevolg.¹⁴ Uiteindelijk kwamen de genoemde lidstaten met de zogenoemde 'Malta-verklaring', waarin de wil werd uitgesproken tot een voorspelbaar verdelingsmechanisme te komen. De overige EU-lidstaten werden opgeroepen zich hierbij aan te sluiten.¹⁵ Van deze oproep kwam echter weinig terecht. De Malta-verklaring werd weliswaar besproken in de JBZ-Raad van oktober 2019, maar kreeg amper serieuze opvolging in de Raadsconclusies.¹⁶ Het toont aan dat naast Polen en Hongarije ook veel andere lidstaten weinig behoefte hebben zich te committeren aan een substantieel herverdelingsmechanisme op EU-niveau. Het is waarschijnlijk om deze reden dat de Europese Commissie in het Migratiepact een forse stap terug doet in haar voorstellen op het gebied van de Dublinverordening (zie par. 4).

2.2 Hervestiging

Naast herplaatsing van vluchtelingen binnen de EU bestaan programma's voor de hervestiging van vluchtelingen uit derde landen. Dit gebeurt sinds jaar en dag op grond van de vrijwillige participatie van individuele landen bij programma's van de UNHCR. Zoals eerder genoemd deed de Europese Commissie in 2016 een voorstel voor een EU-hervestigingsverordening. Doel hiervan was het creëren van een kader voor een Europees gecoördineerde aanpak van de hervestiging naar EU-lidstaten. De verordening zou niet leiden tot verplichte deelname aan hervestigingsprogramma's, maar zou moeten leiden tot door de Raad vastgestelde 'hervestigingsplannen'. In deze plannen zou aandacht moeten worden besteed aan het aantal her te vestigen vluchtelingen en de geografische prioriteiten die daarbij gehanteerd worden. Lidstaten zouden in aanmerking komen voor 10.000 euro subsidie per hergevestigde vluchteling. Ook de EU-Turkije overeenkomst voorzorg in de hervestiging van vluchtelingen conform het aantal teruggekeerde vluchtelingen van Griekenland naar Turkije. Op basis hiervan zijn in de afgelopen vier jaar 27.000 Syrische vluchtelingen herplaatst in de EU.¹⁷

In juni 2018 bereikte het presidentschap van de Raad overeenstemming met het Europees Parlement over de

verordening. De lidstaten verzetten zich echter in de Raad tegen de gesloten overeenkomst, waarna het Europees Parlement weigerde de onderhandelingen te heropenen.¹⁸ Hierdoor ontstond een institutionele patstelling.

In het nieuwe pact doet de Europese Commissie geen nieuwe voorstellen op het gebied van de hervestigingsverordening. Het brengt het oude voorstel opnieuw ter tafel met daarbij een zogenoemde 'aanbeveling' om de onderhandelingen een nieuwe impuls te geven.¹⁹ In de aanbeveling krijgt de verordening echter weinig specifieke aandacht. Het document doet met name een aantal vrijblijvende aanbevelingen om de hervestigingsaantallen op te voeren. Lidstaten worden uitgenodigd om het target van 29.500 vluchtelingen te behalen over een periode van twee jaren. Dit is een zeer bescheiden target, gelet op het feit dat er in de afgelopen jaren elk jaar al zo'n 35.000 vluchtelingen in Europa werden hervestigd.²⁰

3. Dublinverordening en Verordening betreffende asiel- en migratiebeheer

In 2016 presenteerde de Commissie een voorstel tot wijziging van de Dublinverordening dat in de vorige kroniek Europees Asielrecht is besproken.²¹ Het voorstel uit 2016 bevatte onder meer een correctiemechanisme voor situaties van onevenredige migratiedruk op de lidstaten aan de buitengrenzen van de EU om tot een betere verdeling van asielzoekers te komen. Daarnaast bevatte het voorstel een uitgebreidere definitie van gezinsleden, verplichtingen en sancties voor asielzoekers, verkorte termijnen voor het reageren op een terug- of overnameverzoek en een beperking van het recht op beroep tegen een overdrachtsbesluit.

Over het voorstel uit 2016 zijn de lidstaten het onderling nooit eens geworden, wat de Commissie er nu toe noopt dit voorstel in te trekken en te vervangen door een voorstel tot een Verordening betreffende asiel- en migratiebeheer. De nieuwe Verordening heeft tot doel de Dublinverordening te vervangen en de hervorming van het GEAS nieuw leven in te blazen.²² Hoewel de Commissie in haar voorstel wijst op de tekortkomingen van het huidige Dublinsysteem²³ is van een einde aan de huidige Dublincriteria geenszins sprake. Het voorstel voor de Verordening betreffende asiel- en migratiebeheer bevat namelijk overwegend dezelfde bepalingen omtrent de verantwoordelijkheidsvaststelling als Dublin III en ook uit het ingetrokken voorstel uit 2016 komen veel aspecten terug.²⁴

3.1 Verplichtingen en sancties

De verplichting voor de asielzoeker om zijn verzoek in te dienen in de eerste lidstaat van binnenkomst uit het voorstel uit 2016 komt, enigszins herschreven, terug in de

12 European Commission, Progress Report on the Implementation of the EU Agenda on Migration, 16 oktober 2019, COM (2019) 481 final.

13 Vgl. <https://bit.ly/3rqpbBEh>.

14 Zie Politico, 'Spain will welcome migrant rescue ship turned away by Italy', 6 November 2018, online: <https://politi.co/38BPHvi>; Reuters, 'Boat caught in Europe's migration spat brings hundreds to Spain', 17 June 2018, online: <https://reut.rs/2M9an6B>.

15 'Joint declaration of intent on a controlled emergency procedure', 23 september 2019, ondertekend door Duitsland, Frankrijk, Italië en Malta, in tegenwoordigheid van het Finse presidentschap over de Europese Raad en de Europese Commissie.

16 'Outcome of the Council Meeting', Justice and Home Affairs, 7 and 8 October 2019, <https://bit.ly/37KdWrT>.

17 EC Factsheet EU-Turkey Statement March 2020, <https://bit.ly/3hmBTZF>.

18 Notitie van het presidentschap van de Raad van 14 januari 2019, raadpleegbaar op Statewatch: <https://bit.ly/3hhvy1F>.

19 Commission Recommendation on legal pathways to protection in the EU: promoting resettlement, humanitarian admission and other complementary pathways, COM (2020) 6467 final <https://bit.ly/2WKbHP2>.

20 UNCHR Europe Resettlement Overview, <https://www.unhcr.org/resettlement-data.html>.

21 COM(2016) 270.

22 COM(2020) 610 p. 2.

23 COM(2020) 610 p. 13.

24 Vgl. Commissie Meijers, CM2012 Meijers Committee Comments on the Migration Pact – The Asylum and Migration Management Regulation, <https://bit.ly/34H29J2>.

nieuwe Verordening (art. 9). Daarnaast bepaalt art. 9(2) van de Verordening dat een asielzoeker met een geldige verblijfsvergunning of een geldig visum zijn aanvraag moet indienen in de lidstaat die de vergunning of het visum heeft afgegeven. Voorts komt de Commissie net als in 2016 met een voorstel tot beperking van materiële opvangvoorzieningen wanneer de asielzoeker zich niet in de ‘juiste’ lidstaat bevindt. Bij niet-nakoming van de verplichtingen in art. 9 heeft de asielzoeker ingevolge art. 10 namelijk geen recht meer op opvang, met uitzondering van de verplichting voor iedere lidstaat in een levensstandaard te voorzien die in lijn is met het Unierecht. Hoewel het doel van deze sanctie is secundaire migratiestromen te beperken²⁵, is het onzes inziens nog maar de vraag of verzoekers er veel op achteruit gaan indien zij doorreizen vanuit bijvoorbeeld Griekenland. Of het beperken van materiële opvangvoorzieningen asielzoekers er dus van zal weerhouden zelfstandig door te reizen lijkt ons geen uitgemaakte zaak.

3.2 Definitie gezinslid

In de nieuwe Verordening wordt de definitie van gezinsleden verruimd om zo ook broer(s)/zus(sen) en gezinnen die in een land van doorreis zijn ontstaan te omvatten. Hiermee beoogt de Commissie de eerbiediging van het gezinsleven te versterken.²⁶ Hoewel dit op zichzelf een positieve ontwikkeling is, is in dit licht niet in te zien waarom de bepaling over verzoekers die wegens onder meer een ernstige ziekte, een zware handicap of hoge leeftijd afhankelijk zijn van hulp (art. 24), in het voorstel is beperkt tot hulp van een kind of ouder en afhankelijkheid van een broer of zus niet langer relevant is. In art. 16 van Dublin III, dat sterk overeenkomt met art. 24 van de voorgestelde Verordening, is bepaald dat lidstaten ook bij afhankelijkheid van een broer of zus er in beginsel voor moeten zorgen dat de verzoeker met zijn broer of zus verenigd wordt.

3.3 Verantwoordelijkheidscriteria

Naast de reeds bestaande verantwoordelijkheidscriteria bevat de nieuwe Verordening een bepaling op grond waarvan verantwoordelijkheid kan worden vastgesteld op basis van een diploma of andere kwalificatie (art. 20). De lidstaat die een visum of verblijfsdocument heeft afgegeven blijft onder het voorstel drie jaar verantwoordelijk voor een asielaanvraag, waar dat onder de huidige Dublinverordening bij een visum slechts zes maanden en bij een verblijfstitel twee jaar is. Ook na illegale grensoverschrijding blijft een lidstaat onder het voorstel langer verantwoordelijk: drie jaar in plaats van één jaar.

3.4 Alleenstaande minderjarigen

In de nieuwe Verordening betreffende asiel- en migratiebeheer is bepaald dat de lidstaat waar een niet-begeleide minderjarige voor het *eerst* een asielaanvraag heeft gedaan in beginsel verantwoordelijk is voor diens aanvraag als zich geen gezins- of familieleden wettig ophouden in één van de lidstaten. Tenzij wordt aangetoond dat dit niet in het belang van de minderjarige is. Het is maar de vraag of de bepaling in deze vorm stand kan houden, nu deze formulering indruist tegen de overwegingen van het Hof van Justitie van de Europese Unie in het arrest *M.A.* van 6 juni

2013. In dit arrest heeft het Hof heeft overwogen dat de lidstaat waar de meest recente asielaanvraag is ingediend in beginsel verantwoordelijk is voor de aanvraag van een alleenstaande niet-begeleide minderjarige.²⁷ Waar de groep niet-begeleide minderjarigen zonder gezins- of familieleden in één van de lidstaten momenteel in de nationale asielprocedure wordt opgenomen, biedt het voorstel de ruimte een ‘claim’ te leggen of een overdrachtsbesluit te nemen ten aanzien van deze minderjarigen. Dit dient wel in hun belang te zijn. Hoe dan ook valt met deze bepaling te verwachten dat meer niet-begeleide minderjarigen zullen worden onderworpen aan een ‘claim’ op een andere lidstaat. Mogelijk kunnen zij vervolgens afdoende onderbouwen dat het niet in hun belang is te worden overgedragen aan een andere lidstaat, maar deze procedure kan veel tijd in beslag nemen. Dit terwijl het Hof in het *M.A.*-arrest nu juist benadrukt dat alleenstaande minderjarigen kwetsbaar zijn en de procedure tot vaststelling van de verantwoordelijke lidstaat daarom zo kort mogelijk moet duren.²⁸ In dit kader is van belang dat deze procedure minstens enkele maanden duurt en zelf meer dan een jaar in beslag kan nemen.²⁹ Daarna moet de inhoudelijke beoordeling van het asielverzoek nog plaatsvinden.

3.5 Verschuiving en beëindiging verantwoordelijkheid

Indien wordt bepaald dat een andere lidstaat verantwoordelijk is, moet de asielzoeker in beginsel binnen zes maanden na de datum van het claimakkoord worden overgedragen. Na het verstrijken van de overdrachtstermijn, verschuift de verantwoordelijkheid voor de behandeling van de asielaanvraag naar de verzoekende lidstaat. Onder het huidige Dublinsysteem kan een lidstaat de overdrachtstermijn verlengen van zes naar achttien maanden indien de betrokken asielzoeker onderduikt in de zin van art. 29(2) van de Dublinverordening. In de nieuwe Verordening is niet langer sprake van een verlenging van de overdrachtstermijn, maar wordt de termijn gestuit indien de asielzoeker uit het zicht van de autoriteiten verdwijnt (art. 35). Als de ondergedoken asielzoeker weer in beeld komt, gaat de termijn weer lopen en mag betrokkene worden overgedragen in de tijd die nog resteert. Daarnaast zal de verantwoordelijkheid niet langer worden beëindigd indien de asielzoeker het grondgebied van de lidstaten voor ten minste drie maanden verlaat.³⁰

3.6 Solidariteit

Hoewel bovenstaande wijzigingen opvallend zijn, blijft het meest significante - en ongetwijfeld ook het meest controversiële - aspect van de Verordening het mechanisme dat voor solidariteit onder de lidstaten zou moeten zorgen. In 2016 is al een poging gedaan een dergelijk mechanisme vorm te geven. Het voorstel van de Commissie bevatte destijds een verplichte solidariteitsbijdrage van 250.000 euro per verzoeker die een lidstaat weigerde over te nemen in tijden van migratiedruk.³¹ Deze bepaling is in het huidige voorstel geschrapt. Lidstaten dienen onder de nieuwe Verordening in tijden van migratiedruk, na ontscheping bij opsporings- en reddingsoperaties op zee

25 COM(2020) 610 p. 25.

26 COM(2020) 610 p. 18.

27 HvJ EU 6 juni 2013, C-648-11, ECLI:EU:C:2013:367, *M.A.*, ve13001157.

28 HvJ EU 6 juni 2013, C-648-11, ECLI:EU:C:2013:367, *M.A.*, ve13001157, par. 55.

29 Zie: Dublin statistics on countries responsible for asylum applications <https://bit.ly/37Lu7pd>.

30 COM(2020) 610, considerans 55.

31 COM(2016) 270 final art. 37(3).

en in crisissituaties solidariteitsbijdrages te leveren in de vorm van herplaatsing van asielzoekers, terugkeersponsoring en steun voor capaciteitsopbouw. De terugkeersponsoring bestaat uit ondersteuning in het terugkeerproces. Wanneer terugkeer binnen acht maanden niet is gerealiseerd, dient de ondersteunende lidstaat de vreemdeling te herplaatsen naar het eigen grondgebied om de terugkeerprocedure daar voort te zetten. Daarnaast kunnen in tijden van migratiedruk naast asielzoekers ook statushouders in aanmerking komen voor herplaatsing.³² Naast de complexiteit van het mechanisme, valt op dat wederom niet is gekozen voor een systeem van dwingende, verplichte relocatie van asielzoekers.

Het voorgestelde solidariteitsmechanisme treedt in verschillende situaties in werking: bij migratiedruk, na ontscheping bij opsporings- en reddingsoperaties op zee en in crisissituaties. Het laatstgenoemde scenario wordt in een aparte Verordening beschreven (zie par. 5), de Verordening betreffende asiel- en migratiebeheer gaat in op de solidariteit bij migratiedruk en na ontscheping.

De migratiedruk wordt door de Commissie aan de hand van de in art. 50 uiteengezette punten beoordeelt. Wanneer wordt geconcludeerd dat een lidstaat onder migratiedruk staat, zet de Commissie uiteen welke maatregelen moeten worden genomen (art. 51). De lidstaten dragen vervolgens (vrijwillig) bij in de vorm van solidariteitsmaatregelen (art. 52). Wanneer deze bijdragen niet beantwoorden aan de benodigde maatregelen, roept de Commissie op grond van art. 52(4) een zogeheten solidariteitsforum bijeen waarin lidstaten worden opgeroepen de bijdragen aan te passen. Indien dit nog steeds onvoldoende is – dat wil zeggen: er is een tekort van 30% of hoger van het totaal aan benodigde herplaatsingen en terugkeersponsoring – dan wordt een correctiemechanisme toegepast waarbij de Commissie, op basis van een verdeelsleutel, de bijdragen bijstelt zodat elke lidstaat 50% van het, vanuit deze lidstaat, benodigde aandeel moeten dekken.³³

Voor ontscheping na opsporings- en reddingsoperaties wordt een solidariteitspool in het leven geroepen, waar lidstaten op een soortgelijke wijze aan bijdragen. De Commissie stelt een rapport op met verwachtingen voor het komende jaar waarin uiteen wordt gezet welke solidariteitsmaatregelen nodig zullen zijn. Vervolgens geven lidstaten aan op welke wijze zij willen bijdragen: via herplaatsingen en/of door middel van capaciteitsopbouw. Als de vrijwillige bijdragen tekortschieten wordt het solidariteitsforum bijeengebracht. Wanneer te weinig herplaatsingen worden toegezegd (een tekort van 30% of hoger) dan zullen de lidstaten die enkel hebben toegezegd bij te dragen aan capaciteitsopbouw alsnog verplicht worden 50%, als berekend volgens de verdeelsleutel in art. 54, bij te dragen aan herplaatsing of terugkeersponsoring. Terugkeersponsoring is binnen het solidariteitsmechanisme na ontscheping dus in beginsel niet aan de orde, tenzij er veel te weinig

herplaatsingen worden toegezegd. In dat geval kan het aan de orde zijn.

Van de lidstaten wordt overigens wel een actieve houding verwacht; indien zij geen solidariteitsplan indienen bij de Commissie, bepaalt de Commissie de bijdrage.

4. Crisis en overmacht

4.1 Overmacht en crisis

De kwestie van het beheer van asielzaken in een crisis is uit het voorstel van Dublin gesplitst in een afzonderlijk voorstel binnen het Migratiepact van september 2020.³⁴ Naast een voorstel voor een crisisverordening heeft de Commissie ook een aanbeveling over het beheer van asielcrises aangenomen. In deze aanbeveling wordt een blauwdruk voor migratieparaatheid- en crisispreventie opgesteld.³⁵ De crisis-verordening is bedoeld voor crisis- en overmachtsituaties en regelt dat kan worden afgeweken van bepaalde regels en termijnen, zoals vastgelegd in de asiel- en migratiebeheerverordening (Asylum and Migration Management regulation – AMMR), de Procedureverordening en de herziene Terugkeerrichtlijn. Er gelden verder verschillende regels voor crisis- en overmachtssituaties. Een crisissituatie is een uitzonderlijke situatie van massale instroom (of dreiging ervan) waar het asielsysteem van een lidstaat non-functioneel is geworden en daardoor serieuze consequenties heeft voor het GEAS. De Commissie bepaalt of er zo'n crisis bestaat en in het geval van een crisis kan er van bepaalde regels (art. 4-6 crisis-vo) afgeweken worden. In de crisis-vo is geen definitie van overmacht te vinden maar volgens artikel 8 crisis-vo is het in ieder geval een situatie die het lidstaten onmogelijk maakt aan condities van normale asielprocedures te voldoen.³⁶ Lidstaten mogen unilateraal bepalen of er een situatie van overmacht bestaat en in het geval van overmacht gelden afwijkende termijnen (art. 7-9 crisis-vo). De lidstaten kunnen op die manier langere termijnen voor Dublin krijgen, of kunnen zelfs worden vrijgesteld van de verplichting om overdrachten te aanvaarden. Ook kunnen zij worden vrijgesteld van de verantwoordelijkheid indien de opschorting langer dan een jaar duurt (art. 8). Zo is het ook mogelijk om tijdelijke afwijkingen van de regels inzake asielprocedures aan de grens toe te passen (verlenging van de termijn, gebruik van de procedure om meer gevallen te versnellen), terugkeerprocedures aan de grens (verlenging van de termijn, gemakkelijkere rechtvaardiging van bewaring), of de termijn voor de registratie van asielaanvragers. Verder kunnen de lidstaten in het kader van het solidariteitsmechanisme een schorsing van zes maanden krijgen (art. 9).³⁷

In een situatie van crisis kunnen de lidstaten op grond van de voorgestelde verordening de asielgrensprocedures aanzienlijk uitbreiden (art. 4 Crisisverordening). Terwijl in de asielprocedure verordening (Asylum Procedure

32 Art. 43(1)c van de Verordening schrijft voor dat het hierbij gaat om personen die sinds minder dan drie jaar internationale bescherming genieten.

33 De verdeelsleutel is op grond van art. 54 van de Verordening gebaseerd op de omvang van de bevolking (wegingsfactor 50%) en het totale bpp (wegingsfactor 50%).

34 COM(2020) 61.

35 De Migration Preparedness and Crisis Blueprint is een aanbeveling van het Migratiepact voor het opzetten van een EU-framework om crisissituaties te anticiperen en aan te pakken. Deze Blueprint houdt ook een definitie van 'crisis' in. Zie ook C(2020) 6469.

36 Het begrip overmacht is niet gedefinieerd, maar in de inleidende toelichting is de huidige COVID-19 pandemie zo'n voorbeeld voor een dergelijke situatie van overmacht.

37 Een overzicht van de verschillende termijnen is te vinden in ProAsyl's evaluatie van het migratiepact: <https://bit.ly/3nM08ml>.

Regulation) de grensprocedure onder meer van toepassing is op aanvragers uit derde landen waarvoor het aandeel van positieve asielbeslissingen in het totale aantal asielbeslissingen minder dan 20% bedraagt,³⁸ kunnen de lidstaten op grond van de crisis-verordening deze verhogen tot 75% indien zij zich in een crisissituatie bevinden. De behandelduur van grensprocedures kan verder verlengd worden tot 20 weken. Al in een ‘normale’ situatie heeft de grensprocedure brede toepassingsmogelijkheden, ontnemt zij aanvragers voldoende tijd om hun aanvraag te onderbouwen en brengt zij risico’s voor de grondrechten met zich mee - uitgebreid gebruik van grensprocedures in crisissituaties kan leiden tot ernstige schendingen van de mensenrechten en kan nieuwe situaties creëren zoals die in Moria op dit moment.³⁹

4.2 Onmiddellijke bescherming

De crisis-vo biedt ook een juridische grondslag voor de onmiddellijke bescherming van asielzoekers in een crisissituatie. Dit deel van de verordening komt in plaats van richtlijn 2001/55/EC, echter in de praktijk nooit is toegepast door lidstaten.⁴⁰ In de nieuwe crisis-vo is het verder ook de Commissie en niet meer de Raad die bepaalt of er sprake is van een crisissituatie. Naast de vereenvoudiging van het activeringsmechanisme heeft het nieuwe pact ook de reikwijdte en de duur van de onmiddellijke bescherming beperkt om de kansen op implementatie te vergroten. Het blijft de vraag of dit nieuwe voorstel, in tegenstelling tot de oude richtlijn, wel in de praktijk zal worden gebracht, aangezien de richtlijn van 2001 nooit gebruikt is worden, ook niet in de crisis van 2015. Een van de redenen dat de richtlijn inzake tijdelijke bescherming tot op heden niet is omgezet, was de overtuiging van veel lidstaten dat een activering van de richtlijn een ‘aantrekkingsfactor’ kan creëren voor migranten die de EU willen binnenkomen.⁴¹ Het blijft dus de vraag of door de veranderde naam van de beschermingsstatus, door het vereenvoudigen van het activerings-/triggeringsmechanisme en door het beperken van de reikwijdte en duur van de bescherming dit nieuwe voorstel vaker gebruikt zal worden dan de richtlijn 2001/55/EC.

4.3 Solidariteit binnen de crisis-vo

Het crisis-instrument moet verder niet alleen flexibiliteit bieden in crisis- en overmachtssituaties, het moet ook het tamelijk vrijblijvende solidariteitsmechanisme uit nieuwe Verordening betreffende asiel- en migratiebeheer aanscherpen en in gevallen van een crisissituatie zou het solidariteitsmechanisme breder en sneller toegepast kunnen worden dan in een situatie van ‘gewone migratiedruk’ (het criterium uit de nieuwe Verordening betreffende asiel- en migratiebeheer). Het voorstel voorziet in een snellere procedure waarbij een uitvoeringshandeling kan

worden vastgesteld binnen drie weken nadat de betrokken lidstaten in een crisissituatie is geraakt. In het kader van het mechanisme voor solidariteit in crisissituaties kunnen de lidstaten alleen kiezen tussen het vervullen van hun toewijzing door middel van hervestiging of door middel van terugkeersponsoring. Lidstaten kunnen dan geen solidariteit meer bieden door middel van capaciteitsopbouw en operationele steun. Verder is het toepassingsgebied van het solidariteitsmechanisme in een crisissituaties breder, omdat het ook asielzoekers die zich in de grensprocedure bevinden en irreguliere migranten kan omvatten. Bijvoorbeeld kunnen migranten, die op grond van dit nieuwe voorstel onmiddellijke bescherming genieten, ook als asielzoeker worden overgeplaatst.

5. Data-opslag

Als onderdeel van het hervormingspakket van 4 mei 2016 heeft de Commissie een voorstel ingediend om de Eurodac-verordening te wijzigen.⁴² Vervolgens heeft de Commissie LIBE in het Europees Parlement in juni 2017 van de plenaire vergadering groen licht gekregen om op basis van haar verslag van 30 mei 2017 de interinstitutionele onderhandelingen te starten.⁴³ De onderhandelingen met de Raad zijn in september 2017 van start gegaan en hebben in juni 2018 het stadium van een gedeeltelijk voorlopig akkoord bereikt. Toch konden de onderhandelingen niet worden afgerond, omdat de Raad onvoldoende vooruitgang heeft gemaakt met de Dublinverordening.⁴⁴

Het nieuwe voorstel voor Eurodac in het kader van het nieuwe Migratiepact is gebaseerd op het voorstel van 2016.⁴⁵ Dit voorstel kende al vergaande beperkingen van het recht op privacy: het Eurodac-systeem werd uitgebreid tot niet alleen vingerafdrukken, maar ook foto’s en andere (biometrische) persoonsgegevens; verlaging van de leeftijd van de personen die onder Eurodac vallen van 14 tot 6 jaar; schrapping van de tijdslimieten en de beperkingen op het gebruik van de vingerafdrukken van personen die de grens illegaal hebben overschreden; en invoering van een nieuwe verplichting om gegevens te verzamelen van alle illegale migranten die ouder zijn dan 6 jaar.⁴⁶ Het voorstel van het pact neemt deze voorstellen over, maar voorziet bovendien in interoperabiliteit met andere databanken voor grensbeheer, als onderdeel van een alomvattend en geïntegreerd migratie- en grensbeheersysteem, waarbij tijdens het screeningsproces persoonsgegevens worden verzameld, waaronder meer gegevens over de migratiestatus van elke persoon.

6. Asielkwalificatie

Een van de onderdelen van het pakket aan asielmaatregelen dat in 2016 werd gepresenteerd was het voorstel voor een Kwalificatieverordening. Dit voorstel is in de vorige

38 Amended Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council establishing a common procedure for international protection in the Union and repealing Directive 2013/32/EU, COM(2020) 611 final.

39 Commissie Meijers, CM2013 Meijers Committee Comments on the Migration Pact – Crisis and Force Majeure Regulation, <https://bit.ly/37NdoBy>.

40 Het migratiepact gebruikt ook een andere term voor dit beschermingskader: onmiddellijke bescherming (immediate protection) in plaats van tijdelijke bescherming (temporary protection).

41 Meltem Ineli-Ciger, ‘Has the Temporary Protection Directive become obsolete? An examination of the Directive and its lack of implementation in view of the recent asylum crisis in Mediterranean’ in Celine Bauloz, Meltem Ineli-Ciger, Sarah Singer, Vladislava Stoyanova (eds.) *Seeking Asylum in the European Union: Selected Protection Issues Raised by the Second Phase of the Common European Asylum System*, Brill 2015, p. 225-247.

42 COM/2016/0272.

43 European Parliament, Report on the proposal for a regulation of the European Parliament and of the Council on the establishment of ‘Eurodac’ for the comparison of fingerprints for the effective application of Regulation (EU) No 604/2013.

44 LIBE Committee, Common European Asylum System - achievements during the legislative term 2014-2019, <https://bit.ly/2Kw3cEM>.

45 COM(2020) 614.

46 Momenteel kunnen vingerafdrukgegevens voor deze groep niet worden opgeslagen, maar kunnen deze eenvoudigweg, als optie, worden gecontroleerd aan de hand van de gegevens over asielzoekers en illegale grensoverschrijders.

Kroniek aan bod gekomen. Het doel van het voorstel was harmonisatie binnen de lidstaten, strengere regels invoeren om secundaire bewegingen te bestraffen, bescherming alleen te verlenen zolang deze nodig is en integratie van statushouders te versterken.⁴⁷ Door voor het instrument van een Verordening te kiezen, worden de asielnormen zoveel mogelijk geïnformeerd. Bovendien zal niet langer mogelijk zijn op nationaal niveau gunstigere behandeling te kiezen, al kan op grond van de Verordening wel een nationale humanitaire status worden toegekend (art. 3). Het voorstel voor de Kwalificatieverordening bevat verder onder meer een verplichte systematische en regelmatige statusevaluatie om te bezien of de vreemdeling nog altijd internationale bescherming behoeft. Dit is in de Verordening zowel verplicht bij een verandering van de situatie in het land van herkomst als bij verlenging van de verblijfsvergunning.⁴⁸

De Commissie vermeldt dat de huidige politieke akkoorden met betrekking tot de in 2016 voorgestelde Kwalificatieverordening gesteund worden en zo spoedig mogelijk zouden moeten worden geïmplementeerd. Het huidige pact bevat geen gewijzigd voorstel voor de Kwalificatieverordening.

7. Asielprocedure

Met het oog op harmonisatie introduceert de Commissie een fase vóór binnenkomst die bestaat uit een screening en een grensprocedure voor asiel en terugkeer. Deze fases worden ingevuld in een nieuw voorstel voor een Verordening inzake screening en een Procedureverordening.

7.1 Screening

De screeningsprocedure is een instrument dat blijkens het voorstel zal worden toegepast op alle vreemdeling die niet voldoen aan de toegangsvoorwaarden van de Schengengrenscode, vreemdelingen die aan de buitengrens worden aangehouden vanwege illegale grensoverschrijding en na ontscheping na een zoek- en reddingsoperatie. De screening bestaat uit vier controles: een gezondheids- en kwetsbaarheidsonderzoek, een identiteitsonderzoek, registratie van biometrische gegevens en een veiligheidscheck. De screening kan maximaal 10 dagen in beslag nemen, al is onduidelijk wat de consequenties zijn van het overschrijden van dit tijdslimiet. Ook wordt niet gespecificeerd waar de screening precies plaats dient te vinden, behalve dat dit 'aan de buitengrens of in de nabijheid daarvan' moet zijn (art. 6(1)).⁴⁹

Binnen het kwetsbaarheidsonderzoek wordt onder meer nagegaan of een asielzoeker zich in een kwetsbare positie bevindt, slachtoffer is van foltering en bijzondere opvang- of procedurele behoeften heeft (art. 9(2)). Indien daar sprake van is dient tijdige en passende ondersteuning te worden gegeven (art. 9(3)). Waar de ondersteuning uit moet bestaan wordt echter niet uiteengezet.

7.2 Procedureverordening

Het voorstel voor een nieuwe Procedureverordening bouwt grotendeels voort op het voorstel van de Commissie uit 2016 dat in de vorige kroniek Europees Asielrecht besproken is. De wijzigingen in het huidige voorstel zien met name op de inrichting van de grensprocedure en de procedure voor opvolgende asielaanvragen.

Grensprocedure

Het voorstel bepaalt dat de grensprocedure wordt toegepast nadat de screening heeft plaatsgevonden. De grensprocedure is alleen van toepassing op personen die nog geen toegang hebben gekregen tot het grondgebied van de lidstaat en die niet voldoen aan de toegangsvoorwaarden van de Schengengrenscode. Hoewel lidstaten niet verplicht zijn asielzoekers tijdens de grensprocedure te detineren, bevinden deze asielzoekers zich formeel gezien niet op het grondgebied van de EU wat de lidstaten de ruimte biedt deze groep in detentie te plaatsen.

De grensprocedure betreft een versnelde asielprocedure die kan worden toegepast indien de asielaanvraag wordt gedaan aan de buitengrens, in een transitzone, na illegale grensoverschrijding aan de buitengrens en na ontscheping na een zoek- en reddingsoperatie. In bepaalde gevallen moet de grensprocedure worden toegepast: 1) de vreemdeling vormt een gevaar voor de nationale veiligheid of de openbare orde; 2) de vreemdeling heeft de autoriteiten misleid door omtrent zijn identiteit of nationaliteit valse informatie of documenten te verstrekken of door relevante informatie of documenten die een negatieve invloed op de beslissing hadden kunnen hebben, achter te houden; 3) de vreemdeling is afkomstig uit een derde land waarvoor minder dan 20 procent van het totale aantal asielbeslissingen positief is blijkens de gegevens in Eurostat. Deze bepaling treft dus ook asielzoekers die vanwege hun individuele asielgronden meer kans maken op bescherming, maar uit een land afkomstig zijn met een laag inwilligingspercentage. Alleenstaande minderjarigen en gezinnen met kinderen jonger dan twaalf jaar worden alleen onderworpen aan de grensprocedure indien zij een gevaar voor de openbare orde of nationale veiligheid vormen. Opvallend is dat het voorstel bepaalt dat lidstaten slechts voorzien in één niveau van beroep tegen een in het kader van de grensprocedure genomen beslissing (artikel 53, negende lid). Er zou tegen een beslissing in de grensprocedure dus geen hoger beroep meer open staan.

De maximale duur van de grensprocedure is vastgesteld op twaalf weken, inclusief beroep bij de rechtbank. Indien de procedure niet is afgerond binnen dit tijdsbestek, moet de vreemdeling toegang krijgen tot het grondgebied om de asielprocedure daar verder te doorlopen. Na een afwijzing in de grensprocedure wordt, ingevolge artikel 41a, de grensprocedure voor terugkeer toegepast. Deze terugkeerprocedure moet in samenhang worden bezien met het voorstel voor een herziene Terugkeerrichtlijn dat de Commissie reeds in 2018 presenteerde.⁵⁰ Het voorstel voor een herziene terugkeerrichtlijn is op het moment van schrijven nog

⁴⁷ COM(2020) 609.

⁴⁸ Voor de verblijfsvergunning op basis van vluchtelingenschap wanneer deze voor de eerste keer wordt verlengd (art. 15(1)b van de Kwalificatieverordening), voor de verblijfsvergunning voor subsidiaire bescherming wanneer deze voor de eerste of tweede keer wordt verlengd (art. 21(1)b van de Kwalificatieverordening).

⁴⁹ Voor een kritische bespreking van het voorstel, zie Commissie Meijers, CM2010 Meijers Committee Comments on the Migration Pact – Asylum Screening Regulation, <https://bit.ly/3mJXNHu>.

⁵⁰ COM(2018) 634 final, voorstel voor een Richtlijn van het Europees Parlement en de Raad over gemeenschappelijke normen en procedures in de lidstaten voor de terugkeer van onderdanen van derde landen die illegaal op hun grondgebied verblijven (herschikking).

in behandeling.⁵¹ Het Europees Parlement stelde op 21 februari 2020 een groot aantal amendementen voor.⁵² Het Parlement stemde op 16 december jl. in met het rapport van Europarlementariër Tineke Strik, dat een reactie vormt op het voorstel voor een herziene Terugkeerrichtlijn.⁵³

Voor de grensprocedure voor terugkeer in de Procedureverordening geldt een maximale duur binnen de grenslocatie van een additionele 12 weken. De lidstaten mogen hierbij daarnaast een periode voor vrijwillig vertrek af te geven die korter is dan 7 dagen (art. 9 herziene Terugkeerrichtlijn). De tijd die een vreemdeling in bewaring binnen de grenslocatie heeft doorgebracht, wordt meegerekend voor de maximale bewaringsduur die is vastgesteld in art. 15(5) en art. 15(6) van de Terugkeerrichtlijn (art. 41a Procedureverordening). De maximale duur van de bewaring, inclusief de grensprocedure en de grensprocedure voor terugkeer, zou daarmee dus 21 maanden zijn.

Opvallend is wel dat art. 41a(8) van de Procedureverordening lidstaten de mogelijkheid biedt de Terugkeerrichtlijn niet toe te passen op vreemdelingen wiens asielaanvraag in de grensprocedure is afgewezen. Er dient dan wel te worden voorzien in een behandeling en niveau van bescherming dat gelijkwaardig is aan de standaard van de Terugkeerrichtlijn. Hoe lidstaten dit invulling kunnen geven blijft onduidelijk.

Versnelde procedure

In bepaalde gevallen zal een versnelde procedure worden toegepast. De versnelde procedure kan zowel in de grensprocedure als de gewone asielprocedure van toepassing zijn. Het gaat hierbij onder meer om kennelijk ongegronde verzoeken waarbij de vreemdeling duidelijk inconsistente valse verklaringen aflegt, de autoriteiten misleidt met valse informatie of wanneer hij uit een veilig land van herkomst komt (art. 40). Ook voor de groep vreemdelingen met een relatief laag inwilligingspercentage (onder de 20%) geldt de versnelde procedure - die zelfs op alleenstaande minderjarigen van toepassing is - tenzij zich belangrijke wijzigingen hebben voorgedaan in het land van herkomst of de verzoeker behoort tot een categorie van personen voor wie het erkenningspercentage van 20% of minder niet als representatief voor de beschermingsbehoeften kan worden beschouwd.

Opvolgende asielaanvragen

In het voorstel voor een Procedureverordening zijn strengere voorwaarden opgenomen voor het toestaan van verblijf op het grondgebied van de lidstaten na het indienen van een opvolgende aanvraag. Zo stelt de Commissie onder meer voor dat volgende verzoeken die in de laatste fase van de terugkeerprocedure worden ingediend om uitzetting te verhinderen en binnen een jaar nadat een beslissing is

genomen op het eerste verzoek zijn ingediend, de vreemdeling niet het recht geven op het grondgebied van de lidstaten te verblijven.

De voorstellen van de Commissie op het vlak van de asielprocedure zullen in de huidige vorm ingrijpende veranderingen binnen de procedure tot gevolg hebben. Zo wordt een screeningsprocedure voorgesteld en wordt bredere toepassing van de grensprocedure beoogt. De grensprocedure wordt in bepaalde gevallen zelfs verplicht gesteld voor lidstaten. Hiernaast bevat het voorstel voor een Procedureverordening een versnelde asielprocedure voor bepaalde groepen asielzoekers.⁵⁴

8. Opvang

In 2016 deed de Europese Commissie een voorstel voor de herziening van de Opvangrichtlijn. De herziene Opvangrichtlijn moest voorzien in sancties en punitieve maatregelen tegen asielzoekers die zich aan het toezicht onttrekken of doorreizen binnen de EU. Dublinclaimanten zouden in hun materiële opvangvoorzieningen en hun vrijheid worden beperkt dan wel gedetineerd. De Opvangrichtlijn zou daarmee een nieuwe grondslag voor vreemdelingendetentie creëren. Dit zou een afschrikkende werking moeten hebben op het doorreizen van vluchtelingen binnen de EU. Tegelijkertijd bood het voorstel een versterking van de rechten van asielzoekers door de uitbreiding van de definitie van gezinsleden, eerdere toegang tot de arbeidsmarkt en een betere identificatie van bijzondere opvangbehoeften. Daarnaast zou het EU Agentschap voor Asiel een grotere rol krijgen bij het vaststellen van operationele normen, richtsnoeren en indicatoren en de monitoring van nationale opvangstelsels.

Net als het gros van de Commissievoorstellen uit 2016 werd ook over dit voorstel geen overeenstemming bereikt. Er was in principe sprake van een overeenkomst in 2018 tussen het presidentschap van de Raad en het Europees Parlement, een overeenkomst die ook sloeg op de hervestigingsverordening en de kwalificatieverordening (zie par. 3 en 7). Dit pakket van overeenkomsten werd echter als geheel afgewezen door de meerderheid van de lidstaten in de Raad, waarna het Europees Parlement weigerde de onderhandelingen opnieuw op te starten. De Raad had niettemin een aantal voorstellen gedaan om de overeenkomst te wijzigen, voorstellen die onlangs door Statewatch openbaar zijn gemaakt.⁵⁵ De Raad beoogt met deze voorstellen de mogelijkheden voor lidstaten om opvangvoorzieningen van asielzoekers af te nemen te verstevigen, om daarmee de medewerking van asielzoekers met de asielprocedure af te dwingen. Daarnaast wenst de Raad aanpassingen aan de overeengekomen tekst met betrekking tot vrijheidsbeperkende maatregelen voor specifieke gebieden, zodat asielzoekers bijvoorbeeld binnen de grenzen van een gemeente moeten verblijven. Ook wil de Raad wijzigingen doorvoeren op het gebied van vreemdelingenbewaring, kinderen en alleenstaande minderjarigen.

In het pact wordt het oude voorstel opnieuw in de onderhandelingen gebracht. De Commissie dringt in haar

51 Voor een bespreking van het voorstel voor een herziening van de Terugkeerrichtlijn uit 2018, zie Commissie Meijers – CM1816 Comments on the proposal for a Directive on common standards and procedures in Member States for returning illegally staying third-country nationals (recast), COM(2018) 634 final, <https://bit.ly/34D6s8g>, <https://bit.ly/2Jfxc7g>. En zie ook de blog van Galina Cornelisse en Madalina Moraru: <https://bit.ly/2M5u0wd>.

52 Committee on Civil Liberties, Justice and Home Affairs, Draft report on the proposal for a directive of the European Parliament and of the Council on common standards and procedures in Member States for returning illegally staying third-country nationals (recast) (COM(2018)0634 – C8-0407/2018 – 2018/0329(COD)).

53 Committee on Civil Liberties, Justice and Home Affairs, report on the implementation of the Return Directive (2019/2208(INI)).

54 Voor een kritische bespreking van het voorstel, zie Commissie Meijers, CM2014 Meijers Committee Comments on the Migration Pact – Asylum Procedures Regulation, <https://bit.ly/3nNuCVf>.

55 <https://bit.ly/3nOaEtx>

Roadmap aan op een snelle aanneming van het voorstel.⁵⁶ De Commissie maakt echter niet duidelijk wat haar eigen positie is in het conflict tussen de Raad en het Europees Parlement.

9. EU-Agentschappen

9.1 EU-Agentenschap voor Asiel

In 2016 heeft de Commissie een breed Europees asielpakket voorgesteld, dat onder meer de omvorming van het Europees Ondersteuningsbureau voor asielzaken (EASO) tot een opgewaarderd EU-agentenschap voor asiel (EUAA) omvatte.⁵⁷ De Raad en het Europees Parlement hebben hierover in juni 2017 een gedeeltelijk akkoord bereikt. President Juncker heeft in zijn toespraak van 12 september 2018 over de staat van de Unie het voornemen van de Commissie aangekondigd om het Europees Asielagentschap verder te ontwikkelen om ervoor te zorgen dat de lidstaten meer Europese steun krijgen bij de monitoring, de coördinatie en de behandeling van asielaanvragen.⁵⁸ De Commissie heeft vervolgens een gewijzigd voorstel uitgebracht dat alleen gerichte wijzigingen bevat die de operationele taken van de EUAA versterken.⁵⁹ Het gewijzigde voorstel bevat bepaalde verduidelijkingen, met name over de operationele taken van de EUAA, en heeft tot doel een aantal bepalingen van de voorlopige overeenkomst met betrekking tot de EUAA in overeenstemming te brengen met de nieuwe voorgestelde verordening betreffende de Europese grens- en kustwacht Frontex, en de samenwerking tussen de twee agentschappen verder te versterken. De Commissie LIBE van het Europees Parlement heeft het gewijzigde voorstel echter verworpen en erop aangedrongen de voorlopige overeenkomst te sluiten als enige solide basis voor het nieuwe mandaat van het agentschap. De Raad is er tot dusver niet in geslaagd overeenstemming voor het gewijzigde voorstel te bereiken.⁶⁰

9.2 Europese Grens- en Kustwacht (Frontex)

Sinds zijn oprichting in 2004 heeft Frontex steeds meer het voortouw genomen in het beheer van de Europese buitengrenzen. Sindsdien is het mandaat van Frontex meermaals uitgebreid, waaronder twee grote veranderingen in de afgelopen 5 jaar. Ten eerste in 2016, met het oprichten van de Europese Grens- en kustwacht, die aanzienlijke bevoegdheden heeft gekregen op het gebied van terugkeer, het toezicht op het grensbeheer van de lidstaten en het opzetten van een pool van grenswachten voor uitzonderlijke situaties.⁶¹

Ten tweede werd Frontex in 2019 uitgerust met sterkere bevoegdheden op het gebied van terugkeer, uitgebreide informatietaken binnen het hervormde Eurosur-kader, en een permanent Europees grens- en kustwachtkorps (van 10.000 manschappen tot 2027) dat voor het eerst eigen personeel van het agentschap omvat. Het voorstel van de

Commissie werd in september 2018 ingediend en werd in slechts zes maanden goedgekeurd, aangezien het de bedoeling was vóór de verkiezingen voor het Europees Parlement in mei 2019 een akkoord te bereiken. De plannen van de Commissie werden bijna volledig geaccepteerd. Toch werden er twee voorstellen geweigerd. Ten eerste het voorstel met betrekking tot de gereguleerde centra, waar de relevante EU-agentenschappen en de deelnemende landen zouden samenwerken bij het afdwingen van snelle procedures voor asiel of terugkeer. Ten tweede de bevoegdheid van het agentschap om de terugkeeroperaties van het ene derde land naar het andere te coördineren, de trilaterale onderhandelingen niet overleefd. De Commissie heeft ook geprobeerd - hoewel zonder succes - het idee van een recht op interventie nieuw leven in te blazen, daardoor zou op verzoek van de Commissie het agentschap klaar staan om op het grondgebied van een lidstaat te worden ingezet, zelfs tegen de wil van die lidstaat.⁶²

De verordening van 2019 heeft Frontex daardoor meer autonomie en operationele effectiviteit gegeven. De lidstaten blijven verantwoordelijk voor het beheer van de buitengrenzen, maar Frontex kan operationele ondersteuning bieden ter plaatse. Het permanente corps zal soortgelijke uitvoerende bevoegdheden hebben als de grenswachters, bijvoorbeeld de bevoegdheid om identiteitscontroles uit te voeren en toegang te verlenen of te weigeren. Frontex heeft ook uitrusting gekregen, namelijk de bevoegdheid om eigen lucht-, zee- en landapparatuur aan te schaffen en te beheren. Voorts versterkt de verordening de extraterritoriale grensbeheeroperaties van Frontex, aangezien het agentschap nu acties kan uitvoeren op het grondgebied van derde landen, door het inzetten van grenswachteams in het kader van gezamenlijke en terugkeeroperaties. De EBCG-verordening 2019 is dus een antwoord op de oproep van het Europees Parlement om de IBM-strategie op het gebied van Europees geïntegreerd grensbeheer, die van vitaal belang wordt geacht voor de werking van het Schengengebied, volledig te implementeren.⁶³

Met name het brede mandaat van Frontex op het gebied van terugkeer- en pre-terugkeeractiviteiten (waaronder het ter beschikking stellen van eigen terugkeerbegeleiders en -monitoren en het voorbereiden van de terugkeerbeslissingen) alsook op het gebied van de verwerking en het delen van gegevens binnen en buiten de EU heeft aanleiding gegeven tot bezorgdheid over de uitgebreide bevoegdheden van het agentschap en zijn verantwoordingsplicht voor schendingen van de grondrechten.⁶⁴ In oktober 2020 is het Agentschap onder vuur komen te liggen vanwege berichten over medeplichtigheid aan illegale pushback-operaties aan de Grieks-Turkse zee-grens in de Egeïsche Zee. De Commissie heeft gevraagd om een onderzoek naar deze illegale pushbacks te openen, maar Frontex heeft dit geweigerd en wijst elke beschuldiging van betrokkenheid bij deze pushbacks

56 <https://bit.ly/3he9Qvi>

57 COM(2016) 271, Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on the European Union Agency for Asylum and repealing Regulation (EU) No 439/2-1.

58 State of the Union Speech 2018, of lees hier de factsheet 'A reinforced European Union Agency for Asylum', <https://bit.ly/2JhEyyV>.

59 COM(2018) 633.

60 LIBE Committee, Common European Asylum System - achievements during the legislative term 2014 - 2019, <https://bit.ly/38DSB2W>.

61 Verordening (EU) 2016/1624.

62 Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on the European Border and Coast Guard and repealing Council Joint Action No 98/700/JHA, Regulation (EU) No 1052/2013 of the European Parliament and of the Council and Regulation (EU) No 2016/1624 of the European Parliament and of the Council, COM (2018) 631 final, Art. 43(1).

63 Lees hier <https://bit.ly/38t2yzY> of hier <https://bit.ly/3pjeYBI>.

64 Fundamental Rights Agency, The revised European Border and Coast Guard Regulation and its fundamental rights implications, <https://bit.ly/3hgHhxn>, Mai 2018.

van de hand.⁶⁵ Op 12 november heeft de Europese Ombudsman Emily O'Reilly een onderzoek ingeleid naar de manier waarop Frontex omgaat met vermeende schendingen van de grondrechten. In het onderzoek zal met name worden onderzocht of het klachtenmechanisme van Frontex doeltreffend en transparant is voor degenen die menen dat hun rechten zijn geschonden in het kader van de grensoperaties van Frontex. Verder zal de rol en de onafhankelijkheid van de Fundamental Rights Officer van Frontex worden beoordeeld.⁶⁶

10. Extern migratiebeleid

Niettegenstaande het feit dat momenteel 85 procent van de vluchtelingen worden opgevangen in ontwikkelingslanden, heeft de Europese Unie de afgelopen jaren sterk ingezet op het terugbrengen van de asielmigratie naar de EU door de zogenoemde externalisering van het asielbeleid. Met externalisering wordt bedoeld dat migratiebeleid niet meer alleen gaat over de eigen regels voor het toelaten van vluchtelingen, maar steeds meer over het sluiten van overeenkomsten met derde landen. Gedacht kan worden aan het financieren van de vluchtelingenopvang en de grensbewaking van derde landen. Maar externalisering betekent ook dat migratie steeds meer een element wordt in de diplomatieke betrekkingen tussen de EU en derde landen, bijv. door het bieden van ontwikkelingshulp en het verstrekken van visa afhankelijk te stellen van coöperatie met terugkeer. De focus op externalisering kreeg een impuls na het sluiten van de EU-Turkijedeal in 2016, die door de EU als een succes wordt geclaimd en wordt gezien als een blauwdruk voor verdere migratiedeals. De Commissie presenteerde al snel een Migration Partnership Framework (MPF), dat in juni 2016 door de Raad werd aangenomen. Waar de EU zoveel moeite heeft overeenstemming te bereiken over het intern migratiebeleid, toont de EU verrassend veel eensgezindheid met betrekking tot het externe beleid.

De MPF wordt gepresenteerd als een manier om win-winsituaties te creëren voor de EU en derde landen. Op de lange termijn is de gedachtegang dat het aangaan van partnerschappen met derde landen leidt tot minder migratie naar de EU en meer economische ontwikkeling van het derde land. Kortgezegd, geld in ruil voor minder migratie. Zulke partnerschappen zouden daarmee zowel in het belang van de EU als van de derde landen zijn.

De EU financiert deze partnerschappen vanuit reeds bestaande EU-fondsen, zoals het EU Emergency Trust Fund for Africa en het EU Regional Trust Fund in Response to the Syrian Crisis, Facility for Refugees in Turkey en het External Investment Plan.⁶⁷ Via deze fondsen heeft de EU € 9,7 miljard beschikbaar gesteld, waarvan € 6 miljard al is uitgegeven aan deze partnerschappen. Dit heeft geleid tot het aangaan van partnerschappen met welgeteld 23 derde landen.

De overlapping van het interne en externe migratiebeleid zien we in de in 2019 doorgevoerde wijziging van de

Visumcode (Verordening 2019/1155). In de nieuwe Visumcode worden de kosten, de behandeltijd van visa-aanvragen en de beschikbaarheid van herbruikbare visa's afhankelijk gesteld van de mate waarin de betreffende lidstaat is geslaagd in het uitzetten van migranten naar die landen. De consequentie van deze wijziging is dat migranten die legaal naar de EU willen reizen worden gestraft als er niet in slagen irreguliere migranten uit hun staat uit te zetten. Visa worden dan tot twee keer zo duur en de behandeltijd wordt een stuk langer. Dit staat op gespannen voet met de doelstelling van het MPF om legale migratie te bevorderen.

In deze kroniekperiode ontstond controversie over de samenwerking van de EU met Libië. De EU heeft fors geïnvesteerd in de Libische kustwacht om ervoor te zorgen dat vluchtelingen die vanuit Libië de Middellandse Zee opgaan worden opgepakt en teruggevoerd naar het Libische grondgebied. Libië heeft echter geen stabiele regering, is geen partij van het Vluchtelingenverdrag en is berucht om veelvuldige ernstige mensenrechtenschendingen ten opzichte van vluchtelingen aldaar. In een recent rapport stelde Amnesty dat vluchtelingen in Libië veelvuldig worden blootgesteld aan marteling, seksueel geweld en uitbuiting in een klimaat van nagenoeg volledige straffeloosheid.⁶⁸ Amnesty roept de EU daarom op om de samenwerking met derde landen als Libië afhankelijk te stellen van het respecteren van de mensenrechten van migranten.

In het Asiel- en migratiepact doet de EU geen nieuwe wetsvoorstellen op het gebied van extern migratiebeleid. Niettemin maakt het pact duidelijk de trend van externalisering te willen voortzetten.⁶⁹ De Commissie prijst de voordelen van partnerschappen (p. 17 van het Pact) en wenst deze met meer landen aan te gaan. Verwacht wordt dan ook dat er na begrotingsonderhandelingen een fors groter budget voor deze partnerschappen beschikbaar zal worden gesteld.⁷⁰

11. Conclusie

Gelet op de manier waarop de Europese Commissie het Asiel- en Migratiepact presenteerde, is het opvallend hoe weinig daadwerkelijk nieuwe voorstellen het bevat. Het pact is niet zozeer een 'frisse start', maar vooral een continuering van de lijn die door eerdere voorstellen is ingezet. Het grote verschil is de afzwakking van het voorgestelde solidariteitsmechanisme, dat nu veel meer een vrijwillig karakter heeft gekregen. De Commissie hoopt hiermee voorstellen te doen die daadwerkelijk tot een politiek akkoord kunnen komen. Ondanks de mooie woorden van de Commissie, is het pact dan ook niet ingegeven voor idealisme, maar vooral door pragmatisme. De Commissie wil op EU-niveau overeenstemming bereiken over een thema dat voor zeer sterke verdeeldheid heeft gezorgd in de lidstaten. De Commissie wil niet zozeer een frisse start voor het migratiebeleid, maar vooral een frisse start voor de vastgelopen onderhandelingen in de Europese instituties. Dat is begrijpelijk vanuit politiek pragmatisch opzicht, maar teleurstellend vanuit het opzicht van de structurele tekortkomingen van het GEAS in theorie en praktijk. ◀

65 Nikolaj Nielsen, euobserver, Frontex refuses to investigate pushbacks, despite EU demand (27 oktober 2020), <https://bit.ly/34C2VHp>.

66 Vgl. <https://bit.ly/2WKmPVA>.

67 Thomas Spijkerboer en Elies Steyger hebben in een artikel aangetoond dat de EU bij de aanbesteding van deze fondsen hebben gehandeld in strijd met het EU aanbestedingsrecht, 'European External Migration Funds and Public Procurement Law', *European Papers*, Vol. 4 2019, No 2, p. 493-521.

68 Vgl. <https://bit.ly/37K0pRe>.

69 Vgl. <https://bit.ly/3aLrBUf>.

70 Vgl. <https://bit.ly/3ru1S6i> en <https://bit.ly/3n8J8w>.