

Mei 2015 – september 2017

Kroniek Europees asielrecht

Deze kroniek geeft een overzicht van de belangrijkste ontwikkelingen op het gebied van de Europese asielwet- en regelgeving.

1. Inleiding
2. Europese Migratieagenda
3. Herplaatsingsbesluiten
4. Dublinverordening
5. Eurodacverordening
6. Kwalificatieverordening
7. Procedureverordening
8. Opvangrichtlijn
9. Hervestigingsverordening
10. EU-agentschappen
 - 10.1 Europese Grens- en Kustwacht
 - 10.2 EU-Agentschap voor Asiel
11. Tot slot

1. Inleiding

In de vorige kroniek is uitgebreid stil gestaan bij het aannemen van het, destijds, nieuwe Europees asielpakket in juli 2013.² Sindsdien is er veel veranderd. Opgeschrikt door de verschrikkelijke beelden van verongelukte bootvluchtelingen bij Lampedusa, zag de Europese Commissie zich genooddaakt om met maatregelen te komen. De president van de Europese Commissie Jean-Claude Juncker heeft, bij het aantreden van de nieuwe Commissie in november 2014, een aantal politieke prioriteiten gesteld.³ In de tussentijd namen ook de aantallen vluchtelingen toe die via Turkije Griekenland bereikten. In deze omstandigheden werd op 13 mei 2015 de Europese Migratieagenda⁴ gepresenteerd. Daarbij werden de korte en lange termijndoelen van de Europese Commissie geschetst voor de periode van 2014 tot en met 2019.

Drie jaar later, in 2016, stelt de Europese Commissie voor het EU-asielpakket wederom te wijzigen. Deze vond plaats in twee rondes. In de eerste ronde, in mei 2016, werd een wijziging van de Dublin- en Eurodacverordening gepresenteerd. Ook werd voorgesteld om het Europees Ondersteuningsbureau

voor Asielzaken (EASO) om te vormen tot een EU Agentschap voor Asiel. Kort daarna, in juli 2016, stelde de Europese Commissie nog een drietal wijzigingen voor: de Procedure- en Kwalificatierichtlijnen worden omgezet in verordeningen en ook de Opvangrichtlijn wordt herzien. Ook werd een voorstel tot een Hervestigingsverordening gedaan. Op dit moment vinden er standpuntbepalingen plaats van het Europees Parlement en de Raad van Ministers (de Raad) met betrekking tot deze voorstellen.

In deze kroniek bespreken we al deze maatregelen en voorstellen. Aan het eind bekijken wij aan de hand van de recente voortgangsrapportage wat er tot op heden terecht is gekomen van de Europese Migratieagenda en de genoemde maatregelen.

2. Europese Migratieagenda

2.1 Korte termijn

De korte-termijnmaatregelen beoogden om onmiddellijk het lijden en het verlies van mensenlevens op de Middellandse Zee een halt toe te roepen. Deze maatregelen zijn gepresenteerd in de vorm van een tienpuntenplan. Onderdeel van deze onmiddellijke en noodzakelijke maatregelen was onder andere de uitbreiding van *search and rescue* operaties. De operaties van EU-grensbewakingsagentschap Frontex moesten worden uitgebreid tot het (assisteren van) bewaken van grenzen enerzijds en het redden van levens op zee anderzijds. Daarnaast werd

¹ Beiden schrijven op persoonlijke titel.

² K.A.E. Franssen, *Kroniek Europees asielrecht, Asiel & Migrantenrecht (A&MR)* 2014, nr. 10.

³ Europese Commissie, Publications, *Politieke Beleidslijnen van de Commissievoorzitter Juncker, Een nieuwe start voor Europa: mijn agenda voor banen, groei, billijkheid en democratische verandering*, 15 juli 2014, <http://bit.ly/2z2ikhU>.

⁴ COM(2015) 240.

het aanpakken en bestrijden van mensensmokkelaars een prioriteit.

In het tienpuntenplan werd tevens het idee voor een noodstelsel voorgesteld. Mensen die daadwerkelijk in aanmerking komen voor internationale bescherming zouden tijdelijk uit Griekenland en Italië binnen de EU worden herplaatst. Dit betreft een tijdelijke afwijking van het Dublinsysteem. In paragraaf 3 gaan wij nader in op de twee herplaatsingsbesluiten van de Raad die hieraan ten grondslag lagen.

Onder de Europese Migratieagenda erkende de EU ook een plicht om meer mensen vanuit derde landen te hervestigen. Bovendien wilde de EU ook onmiddellijke maatregelen nemen om migratieoorzaken bij de bron aan te pakken. Door samen te werken in zogenaamde partnerschappen met derde landen van herkomst en doorreis, kon volgens de Europese Unie dit snel en doeltreffend worden bereikt. Voor het eerste werd ook de hotspot-aanpak voorgesteld, waarbij EU-agentschappen EASO, Frontex en Europol lidstaten die te maken hebben met 'onevenredige migratiedruk' assisteren in het identificeren en registreren van asielzoekers.⁵

2.2 Lange termijn

Volgens de Europese Commissie bracht de migratiecrisis ook structurele tekortkomingen van het EU-migratiebeleid aan het licht. Europa moest een veilige haven blijven voor diegenen die bescherming nodig hebben en een aantrekkelijke bestemming voor buitenlands talent, ondernemers, onderzoekers en arbeiders. Aan de andere kant moesten de externe grenzen van de Europese Unie goed worden bewaakt. Mensen die geen recht hebben op asiel en op verblijf en die toch in de EU blijven, vormen volgens de Europese Commissie een serieus probleem. Om deze problemen het hoofd te bieden heeft de Commissie destijds vier thema's met acties voorgesteld.

Oorzaken onregelmatige migratie wegnemen

In de Europese Migratieagenda werd een kiem gelegd voor de partnerschappen met derde landen om zo migratie te beheersen. Migratie zal een belangrijkere rol gaan spelen in het externe beleid van de EU. De EU-steun voor externe samenwerking moet een grote rol spelen bij het aanpakken van armoede, onzekerheid, ongelijkheid en werkloosheid. Het doel daarvan is om de onderliggende oorzaken van migratie weg te nemen.

Er zijn ook concrete acties voorgesteld om mensenhandel en -smokkel te voorkomen. Dit is bedoeld om uitbuiting van migranten te voorkomen en samenwerking met derde landen is hierbij volgens de Europese Commissie cruciaal. Verder zal de Europese Commissie de richtlijn werkgeverssancties, die de tewerkstelling verbiedt van onderdanen van derde landen die geen recht van verblijf hebben in de EU,⁶ beter gaan afdwingen. Het Europees terugkeersysteem is volgens de Europese Commissie imperfect en trekt daarom irreguliere migratie aan. Slechts een deel van de terugkeerbesluiten wordt daadwerkelijk uitgevoerd. Het beleid over terugkeervereenkomsten zal

worden herzien met prioriteit voor de belangrijkste landen van herkomst van irreguliere migranten. Bovendien moet ervoor worden gezorgd dat herkomstlanden aan hun internationale verplichtingen voldoen en hun eigen onderdanen die illegaal in de EU verblijven terugnemen. Aan de andere kant moeten de lidstaten zelf de Terugkeerrichtlijn toepassen. In het kader van het Schengenevaluatiemechanisme wordt de praktijk inzake terugkeer in de lidstaten onderzocht. Daarnaast zal er een EU-handboek voor terugkeer worden opgesteld. De rol van Frontex moet wettelijk worden verankerd om haar rol bij terugkeer operaties te versterken. Inmiddels heeft de Europese Commissie een hernieuwd actieplan voor terugkeer gepresenteerd en een aantal aanbevelingen gedaan aan lidstaten om de terugkeerprocedures doeltreffender te maken.⁷

Levens redden en de buitengrenzen beveiligen

De regels voor het grenstoezicht zijn vastgesteld, maar het grensbeheer varieert enorm. De EU komt met een unienorm voor grensbeheer. Dit betekent dat er ook beter gebruik moet worden gemaakt van IT-systemen en technologieën. Daarom nam de Commissie zich voor om in 2016 een gewijzigd voorstel te doen met betrekking tot 'slimme' grenzen.⁸ De fondsen uit het EU-naberschap en ontwikkelingsbeleid kunnen worden gebruikt om Afrikaanse landen bij te staan bij het beheren van hun grenzen. In dit voorstel kondigt de Europese Commissie aan dat er nagedacht zal worden over een Europese Grens- en Kustwacht. Ten tijde van het schrijven van deze kroniek is deze Europese Grens- en Kustwacht al operationeel (zie hierover meer in paragraaf 10.1).

Sterk gemeenschappelijk asielbeleid

Een belangrijk doel van de EU is een sterk gemeenschappelijk asielbeleid. Een van de aangekondigde stappen is een nadere uitwerking van de reeds bestaande gemeenschappelijke regels op het gebied van asiel. Deze moeten de grondslag leggen voor wederzijds vertrouwen, een meer gedeelde verantwoordelijkheid voor de lidstaten en misbruik tegengaan (zie verder de paragrafen 4-10).

Nieuw beleid voor legale migratie

In 2015 zal de Europese Commissie een nieuw pakket voorstellen inzake arbeidsmobiliteit en inzake vaardigheden. De EU zal in de toekomst te maken hebben met een schaarste van bepaalde (hoogopgeleide) werknemers en de vergrijzing zal toenemen. Daardoor zal de behoefte aan economische migratie toenemen en moet de EU aantrekkelijk blijven voor migranten. De Europese Commissie vindt de richtlijn studenten en onderzoekers een stap in de goede richting om talenten aan te blijven trekken. Zij komt verder met een openbare raadpleging over de werking van de Blauwekaartrichtlijn en, indien nodig, met een aanpassing van het wetsvoorstel. Er zal een dialoogplatform komen met het bedrijfsleven, vakbonden en andere sociale partners. Bestaande en mogelijk nieuwe webportalen kunnen zorgen voor betere afstemming van vraag en aanbod. Ook het visumbeleid dient ertoe om migratie in goede banen te leiden. De EU zal meer inzetten op het koppelen van migratie en ontwikkelingssamenwerking voortbordurend op

5 Zie voor een evaluatie van deze hotspot-aanpak onder meer de rapporten van Dutch Council for Refugees, Greek Council for Refugees, Italian Council for Refugees (CIR), ECRE and ProAsyl, *The implementation of the hotspots in Italy and Greece*, December 2016; Neville D., Sy S. and Rigon A., *On the frontline: the hotspot approach to managing migration*, Study conducted for the European Parliament's Committee on Civil Liberties, Justice and Home Affairs, May 2016, <http://bit.ly/1U35rtg> en Amnesty International, *Hotspot Italy: how EU's flagship approach leads to violations of refugees and migrant rights*, October 2016, <http://bit.ly/2k15Fyu>.

6 Richtlijn 2009/52/EG van het Europees Parlement en de Raad van 18 juni 2009 tot vaststelling van minimumnormen inzake sancties en maatregelen tegen werkgevers van illegaal verblijvende onderdanen van derde landen, PbEU L 168, 30 juni 2009, p. 24-32.

7 Op 9 september 2015 heeft de Europese Commissie het EU-actieplan inzake terugkeer voorgesteld met 38 maatregelen om terugkeer te bevorderen. Desondanks bleef de impact beperkt en de EU kreeg te maken met nieuwe uitdagingen. Daarom presenteerde de Europese Commissie nieuwe maatregelen aan in een vernieuwd actieplan inzake terugkeer in COM(2017) 200, 2 maart 2017.

8 COM(2016) 194, 6 april 2016.

onder andere mobiliteitspartnerschappen.⁹ Inmiddels heeft de Europese Commissie een voorstel gedaan voor de wijziging van de Blauwekaartrichtlijn en de onderhandelingen (triloo)g hierover zijn al bezig.¹⁰

2.3 Nieuw partnerschapskader met derde landen

De komst van grote aantallen vluchtelingen naar de EU ging gepaard met een beleidsverandering waarbij de focus kwam te liggen op het 'externaliseren' van het asielbeleid. De EU startte met het voeren van gesprekken met derde landen, bijvoorbeeld met Turkije, over het beheersen van de grote aantallen asielzoekers die vanuit Turkije naar Griekenland kwamen. Deze gesprekken en onderhandelingen eindigden in de afspraken van 18 maart 2016.¹¹ Onder Nederlands voorzitterschap werd de EU-Turkije verklaring uitgegeven die later als blauwdruk moest dienen voor migratiepartnerschappen met andere derde landen.

In juni 2016 werd ook een nieuw kader voorgesteld voor EU-partnerschappen met derde landen (pacten)¹² waarin de Europese Commissie voortbouwt op de Europese Migratieagenda. De Europese Commissie refereerde aan de top in Valletta (Malta) met Afrikaanse leiders in november 2015 en de EU-Turkije verklaring van maart 2016, die volgens de Commissie tot onmiddellijk zichtbare resultaten en tot meer orde heeft geleid. Dat vanuit een mensenrechtelijk perspectief veel kritiek¹³ was op de EU-Turkije deal, wordt door de Commissie niet gemeld. De Europese Unie intensiverde ook de financiële hulp aan de landen van herkomst om, zagezegd, de diepe oorzaken van migratie aan te pakken. Er moest volgens de Europese Commissie echter nog veel meer gebeuren. Het idee achter het nieuwe partnerschapskader is dus dat alle betrokkenen, te weten de lidstaten, EU-instellingen en cruciale derde landen, als partners moeten samenwerken om orde te scheppen in de 'migratiestromen'.

Volgens de Europese Commissie zullen de derde landen geholpen worden met capaciteitsopbouw inzake grensbeheer, asiel en aanpak van mensensmokkel. Daartoe zal het EU-ontwikkelings- en nabuurschapsbeleid gebruikt worden. Bestaande projecten worden ingezet ter verbetering van omstandigheden in belangrijke derde landen, om op lange termijn de oorzaken van migratie aan te pakken. Vluchtelingen moeten de mogelijkheid hebben in de buurt van hun thuisland te blijven en daarom zal de EU financiële steun geven en hulp bieden aan derde landen die de meeste vluchtelingen opvangen. Aan de andere kant zal de EU werken aan het vergroten van het aantal hervestigde personen. Mensenhandel en -smokkel moet door alle partijen rigoureuus worden bestreden. Om mensen die geen recht hebben op internationale bescherming daadwerkelijk af te schrikken moet sprake zijn van een effectief EU-terugkeerbeleid. Het beleid en de financiële bijdragen van de EU moeten worden afgestemd op concrete resultaten en de bereidheid van derde landen om mee te werken aan migratiebeheersing. Het EU-beleid zal op maat worden ontworpen voor een aantal prioritair aangewezen herkomst- en doorreislanden.

Ten aanzien van 16 prioritaire landen zijn landenpakketten besproken met de lidstaten, waarin de verschillende belangen in kaart zijn gebracht, evenals de instrumenten en prikkels die op EU-niveau beschikbaar zijn om de samenwerking op het gebied van migratie, inclusief terugkeer en overname, te bevorderen. Daaruit is een aantal kernmaatregelen gekozen:

- Pacten sluiten met Jordanië en Libanon, en de beste manier zoeken om de samenwerking tussen de EU en Tunesië op een hoger niveau te brengen;
- Pacten opstellen en sluiten met Niger, Nigeria, Senegal, Mali en Ethiopië;
- Klaar staan om de Libische regering van nationale eenheid te helpen bij haar inspanningen om irreguliere migratiestromen te beheren, onder meer door de regionale samenwerking met de zuidelijke buurlanden van Libië en de Sahel te versterken.¹⁴

Alhoewel de eerbiediging van mensenrechten uitdrukkelijk in deze mededeling wordt genoemd, is de vraag gerechtvaardigd in hoeverre de samenwerking van de EU met sommige van bovengevoerde landen in het terugdringen van migratie in overeenstemming is met EU mensenrechtelijke verplichtingen.¹⁵

3. Herplaatsingsbesluiten¹⁶

Zoals in 2.1 al kort is aangestipt, stelde de Europese Commissie in de zomer van 2015 in reactie op de grote aantallen asielzoekers die via Italië en Griekenland de EU binnenkwamen een regeling voor die bedoeld was om deze landen tegemoet te komen. Het introduceerde een solidariteitssysteem waarbij volgens een verdeelsleutel asielzoekers die in aanmerking komen voor internationale bescherming gedurende een periode van twee jaar (eindigend op 26 september 2017) over de overige lidstaten worden verdeeld.¹⁷ In eerste instantie zou het gaan om 40.000 asielzoekers, later kwamen daar nog 120.000 asielzoekers bij.¹⁸ In totaal ging het dus om 160.000 asielzoekers die vanuit Griekenland (66.400) en Italië verplicht zouden worden herverdeeld over de EU lidstaten. Enkele lidstaten waaronder Hongarije tekenden bezwaar aan tegen het verplichtende karakter van de maatregelen. Toch zette de Europese Commissie door en wist met behulp van grote lidstaten als Duitsland en Frankrijk het merendeel van de Raad van Ministers te overtuigen. Hoewel gestreefd werd naar unanimititeit werden door besluitvorming bij gekwalificeerde meerderheid de protesterende lidstaten buiten spel gezet. Zoals gezegd, ziet de regeling op asielzoekers die een aanzienlijke kans maakten op internationale bescherming. EU-breed moet er een erkenningspercentage gelden van 75% of meer. Dit betekent dat met name Syriërs, Eritreeërs en Irakezen (de laatste groep tot eind 2016) in aanmerking komen voor herplaatsing.

14 COM(2016) 385, p. 16.

15 Zie: *Human Act or Devil's Pact? Afspraken tussen de EU en derde landen op het gebied van migratie*, 30 mei 2016, het College voor de Rechten van de Mens in samenwerking met de Commissie Meijers.

16 Zie hierover ook M.J. Speth, 'Hervestiging en herplaatsing: beproevingen op de weg naar een nieuwe EU-benadering van asiel en migratie', JNVR 2016, nr. 2/7 en M.J. Speth, 'Hervestiging en herplaatsing in de EU', JNVR 2015, nr. 3/14.

17 Deze verdeelsleutel is gebaseerd op factoren als nationaal inkomen, grootte van het land, het werkloosheidscijfer en de reeds aanwezige asielzoekers.

18 Besluit (EU) 2015/1523 van de Raad van 14 september 2015 tot vaststelling van voorlopige maatregelen op het gebied van internationale bescherming ten gunste van Italië en Griekenland (PB L 239 van 15.9.2015, blz. 146) en besluit (EU) 2015/1601 van de Raad van 22 september 2015 tot vaststelling van voorlopige maatregelen op het gebied van internationale bescherming ten gunste van Italië en Griekenland (PB L 248 van 24.9.2015, blz. 80).

9 COM(2011) 743: Mededeling van de Commissie: 'De totaal aanpak van migratie en mobiliteit'.

10 COM(2016) 378, 7 juni 2016.

11 Europese Raad, Raad van de Europese Unie, Persmededelingen en verklaringen, 'EU-Turkije Verklaring', 18 maart 2016, <http://bit.ly/2wkMmeT>.

12 COM(2016) 385.

13 Zie onder anderen Maarten den Heijer, Jorrit Rijkma e.a., 'Dwang, verbod en grootse verwachtingen. Over het falende Europese asielbeleid', *Nederlandse Juristenblad*, afl. 24, 1672 – 1682, 17 juni 2016.

Vanaf het prille begin verliep de relocatie stroef. Uit de vele voortgangsrapportages van de Europese Commissie bleek telkens weer dat het aantal daadwerkelijke herplaatsingen vanuit Griekenland en Italië ver achter bleef bij de aantallen die werden genoemd in de bijlagen bij de herplaatsingsbesluiten.¹⁹ Hongarije en Slowakije verzetten zich openlijk en vroegen officieel om nietigverklaring van de besluiten bij het Hof van Justitie EU²⁰, andere lidstaten deden dit op een subtielere manier door bijvoorbeeld voorkeuren voor bepaalde personen uit te spreken of door personen op onduidelijke gronden te weigeren.²¹

Op 6 september 2017 verwierp het Hof van Justitie EU de beroepen van Hongarije en Slowakije.²² Volgens het Hof van Justitie EU is bij besluit 2015/1601 de juiste rechtsgrondslag toegepast en kan het besluit als geschikt en noodzakelijk worden bestempeld.

Ook het aantal van 160.000 bleek niet 'heilig'. De Europese Commissie maakte het in maart 2016 mogelijk dat 54.000 plaatsen onder het tweede besluit gebruikt konden worden voor hervestiging van Syrische vluchtelingen uit Turkije (als onderdeel van de EU-Turkije deal).²³ Dit terwijl hervestiging vanuit een derde land toch een andere vorm van solidariteit is dan herplaatsing binnen de EU. Verder stelde de Europese Commissie in november 2016 het aantal van 160.000 naar beneden bij tot 98.255. Volgens haar bevonden zich in Griekenland en Italië inmiddels aanzienlijk minder personen die in aanmerking kwamen voor herplaatsing.

In Nederland leidde de niet gehaalde aantallen tot een rechtszaak van de Stichting 'We gaan ze halen' tegen de Nederlandse Staat. Op 20 juni 2017 oordeelde het Gerechtshof Den Haag dat de in de Raadsbesluiten genoemde aantallen asielzoekers niet absoluut zijn, maar afhankelijk van het aantal daadwerkelijk voor herplaatsing geselecteerde asielzoekers. Dit aantal was sinds september 2015 achtergebleven bij de verwachting waardoor niet kan worden vastgehouden aan de aantallen te herverdelen asielzoekers die op die verwachting waren gebaseerd.²⁴

De vraag is of de aantallen inderdaad een stuk lager zijn dan verwacht en zo ja, hoe dit komt. Met name in Italië, waar veel Eritreeërs aankomen, wordt lang niet iedereen die in aanmerking komt voor herplaatsing geïdentificeerd en geregistreerd. Zo arriveerden tussen 1 januari 2016 en 1 juli 2017 meer dan 20.900 Eritreeërs, maar er werden er maar 10.000 geregistreerd voor herplaatsing.²⁵ Ook alleenstaande minderjarigen worden onvoldoende geïdentificeerd en geregistreerd. Ook personen die na 20 maart 2016 in Griekenland arriveren (waaronder tienduizend Syriërs) komen als gevolg van de EU-Turkije deal de facto niet meer in aanmerking voor herplaatsing.

In een ultieme poging om de herplaatsing toch te laten slagen voor eind september 2017 is de Europese Commissie op 14 juni

2017 een inbreukprocedure begonnen tegen drie lidstaten die tot nu toe nog geen enkele of slechts enkele vluchtelingen hebben opgenomen, te weten Hongarije, Polen en Tsjechië. Op 26 juli 2017 is er een met redenen omkleed advies uitgebracht, de volgende fase in de inbreukprocedure.²⁶

4. Dublinverordening

4.1 Voorstel

De gewijzigde Dublinverordening²⁷ beoogt om het huidige systeem ten aanzien van het aanwijzen van de verantwoordelijke lidstaat voor een asielverzoek te behouden. Er komt wel een correctiemechanisme voor situaties van onevenredige druk op de lidstaten aan de buitengrenzen van de EU, om te zorgen voor meer solidariteit en betere verdeling van de asielzoekers. Verder zullen maatregelen worden voorgesteld en zelfs sancties worden opgelegd om zelfstandige secundaire bewegingen van asielzoeker te voorkomen. Opmerkelijk is dat waar het om niet-begeleide minderjarige asielzoekers gaat, de Commissie een ander standpunt inneemt dan in 2014. Zo stelt de Europese Commissie voor dat ook in het geval van een minderjarige een asielaanvraag voortaan in het eerste land van binnenkomst wordt behandeld. Dit is onzes inziens niet overeenkomstig de uitspraak van het Hof in *MA vs. UK*.²⁸ Hieronder lichten wij sommige punten van het voorstel verder toe.

Verplichtingen van asielzoekers en sancties

Ten eerste wordt volgens dit herzien voorstel het registeren en verblijven in de eerste lidstaat van irreguliere of reguliere binnenkomst een verplichting (artikel 4). Vervolgens is deze lidstaat tijdens de hele procedure verantwoordelijk voor het asielverzoek. Het voorstel ontnemt ook de discretionaire bevoegdheid van de lidstaten om zelf te bepalen of ze als verantwoordelijke lidstaat willen optreden of niet (wijziging van het huidige artikel 19).

Bij het niet-naleven van artikel vier zal het asielverzoek versneld worden afgedaan. Bovendien heeft een verzoeker geen recht meer op opvang in de andere lidstaat, met uitzondering van dringende medische hulp (artikel 5). Deze rechten en plichten zullen aan een asielzoeker persoonlijk (en schriftelijk) moeten worden meegedeeld in een voor hem/haar begrijpelijke taal (artikel 7).

Eerste land van asiel of veilig derde land

Daarnaast zal het eerste land van binnenkomst eerst bekijken of het verzoek ontvankelijk is met het oog op de eerste land van asiel en veilige derde landen begrippen (artikel 3). Als een verzoeker komt uit een op de EU lijst opgenomen veilig land van herkomst zal het verzoek worden behandeld in een versnelde procedure (artikel 31). Dit laatste zal ook gebeuren indien een verzoeker een gevaar vormt voor de openbare orde. Bij een niet-ontvankelijk verklaring zal de lidstaat verantwoordelijk blijven voor het verzoek.

Uitbreiding definitie gezinsleden

Positieve voorstellen in Dublin verordening zijn de verruiming van het begrip gezinslid (artikel 2) en het voorop stellen van het belang van het kind als het gaat om niet-begeleide minderjarige asielzoekers (artikel 8). In het geval dat de gezinsleden zich in een andere lidstaat bevinden en daar een verzoek hebben

19 Hoewel het aantal herplaatsingen sinds begin dit jaar is toegenomen, met een gemiddelde van 2.300 herplaatsingen per maand sinds februari 2017, blijkt uit de laatste voortgangsrapportage van de Europese Commissie dat op 4 september 2017 'slechts' 27.695 mensen daadwerkelijk zijn herplaatst vanuit Griekenland en Italië (19.244 uit Griekenland en 8.451 uit Italië). Nederland nam tot dusverre 2.357 van de toegezegde 5.947 asielzoekers over uit Italië en Griekenland.

20 Zaken C-643/15 en C-647/15; zie hierover in dit nummer de Uitspraak Uitgelicht van Henri de Waele.

21 ECRE, *Relocation Not Procrastination, ECRE's assessment of the obstacles to relocation of asylum seekers from Greece and Italy and its proposals for a continuation of relocation after September 2017*, 6 September 2017, p. 2.

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

23 COM (2016) 171.

24 Gerechtshof Den Haag, 20 juni 2017, ECLI:NL:GHDHA:2017:1664, JV 2017/169.

25 ECRE, *Relocation Not Procrastination, ECRE's assessment of the obstacles to relocation of asylum seekers from Greece and Italy and its proposals for a continuation of relocation after September 2017*, 6 September 2017, p. 2.

26 Zie <http://bit.ly/2eNaq2b>.

27 COM(2016) 270, p. 3.

28 HvJ EU, 6 juni 2013, *M.A. e.a. t. SSHD* (C-648/11), JV 2013, 250.

ingediend, dan is die lidstaat verantwoordelijk voor het verzoek en de behandeling van alle gezinsleden (artikel 11-13).

Er moeten ook daadwerkelijke rechtsmiddelen tegen besluiten van overdracht kunnen worden ingesteld, als een verzoeker aanvoert dat een andere lidstaat verantwoordelijk is, omdat hij een gezinslid in een andere lidstaat heeft.

Termijnen

De termijnen om te reageren op een overnameverzoek tussen de lidstaten zijn verkort. Bij het uitblijven van een reactie van de lidstaat, wordt dit gelijkgesteld met een aanvaarding van het overnameverzoek. Wat eerder een terugnameverzoek is geweest wordt nu geen verzoek, maar een kennisgeving inzake terugname (artikel 26). Ook worden de termijnen waarbinnen een beroep tegen een overdracht beslissing kan worden ingesteld verkort tot 7 dagen (artikel 28). Dit lijkt moeilijk te rijmen met de uitspraken van het Hof waarin gesproken wordt van het belang van een redelijke termijn.²⁹

De termijn om iemand in bewaring te stellen wordt ingeperkt en de voorwaarden voor bewaring voor een Dublinoverdracht zijn duidelijker geformuleerd (artikel 29). Waar in de vorige kroniek hoopvol werd geschreven over het invoeren van een daadwerkelijk rechtsmiddel tegen een overdracht doet dit voorstel van de Commissie dat teniet. Zorgelijk is volgens ons ook dat het recht op beroep beperkt wordt tot de gevallen waarin er sprake kan zijn een onmenselijke of vernederende behandeling.

Correctiemechanisme

Om te compenseren dat de lidstaten aan de buitengrenzen van de EU te maken krijgen met een grote en onevenredige toestroom en om voor solidariteit in de verdeling te zorgen, zal het toewijzingsmechanisme worden toegepast. Dit mechanisme zal automatisch ingaan als meer dan 150% van het referentieaantal wordt overschreven. Het referentieaantal zal worden bepaald aan de hand van een verdeelsleutel en criteria voor elke lidstaat zoals het bevolkingsaantal, het totale bbp en het aantal opgenomen vluchtelingen. De lidstaten kunnen voor een periode van twaalf maanden hiervan worden uitgezonderd. Daarna, indien lidstaten geen mensen opnemen die ze volgens toewijzing zouden moeten opnemen, moeten ze een solidariteitsbijdrage betalen van 250.000 euro voor iedere verzoeker die tijdens de betrokken periode van 12 maanden anders aan hem zou zijn toegewezen. Er wordt een geautomatiseerd systeem ingesteld voor registratie en monitoring van het aandeel in de verzoeken om internationale bescherming in alle lidstaten (artikel 22).

4.2 Stand van onderhandelingen

Momenteel zijn de Raad en het Europees Parlement bezig met hun standpuntbepalingen met betrekking tot Dublin IV. Rapporteur Wikström (Zweden, ALDE) heeft haar rapport gepubliceerd in februari 2016.³⁰ Daarna hebben andere leden in het Europees Parlement de kans gekregen om het Commissievoorstel te amenderen. De deadline voor het amenderen is inmiddels verstreken. Ten tijde van het schrijven van deze kroniek wordt er gewerkt aan compromis amendementen. Daarna zal er in de Commissie LIBE (burgerrechten, justitie en binnenlandse zaken) eerst gestemd worden over

het rapport en de amendementen. Vervolgens volgt een stemming in de plenaire sessie. Meestal wordt de uitkomst van de Commissie LIBE gevolgd. In de plenaire vergadering stemt het hele Europees Parlement en wordt een onderhandelingspositie aangenomen. De onderhandelingen zullen interessant zijn, omdat rapporteur Wikström op sommige punten een duidelijk andere koers volgt dan de Europese Commissie.

Het meest opvallende verschil inzake het correctiemechanisme is dat waar de Europese Commissie voorstelt dat een lidstaat 150% van zijn aandeel aan verzoekers opneemt alvorens hulp te krijgen via het correctiemechanisme voor toewijzing, de rapporteur die drempel verlaagt tot 100%. Zij schrapt de zogenaamde solidariteitsbijdrage van 250.000 euro en linkt een behoorlijke deelname aan het correctiemechanisme als voorwaarde voor het aanspraken uit het Europees Structuur- en Investeringsfonds.

Ook schrapt zij het gebruik van ontvankelijkheidsprocedures omdat dit alleen zou leiden tot een onredelijke (nieuwe) bijkomende last voor de lidstaten waar de betrokken personen de Europese Unie voor het eerst binnenkomen. De rapporteur is het ermee eens dat de Dublin procedures moeten worden verkort, maar is tegelijkertijd van mening dat de lidstaten over een redelijke termijn moeten beschikken voor de tenuitvoerlegging van alle voorgeschreven procedures van deze verordening. De voorgestelde termijnen van de Commissie worden als onrealistisch beschouwd.

Wat betreft het voorstel om niet-minderjarige asielzoekers te verplaatsen naar het eerste land van aankomst zou het volgens de rapporteur alleen mogen als het in het beste belang van het kind is. Ze stelt voor versterkt de rechten van niet-begeleide minderjarigen en de rol en toewijzing van een voogd.

De discretionaire bevoegdheden van de lidstaten (artikel 19), die de Europese Commissie wil schrappen, wordt door de rapporteur van het Europees Parlement zelfs uitgebreid. Om secundaire bewegingen te bestrijden wil zij de verzoekers de mogelijkheid bieden om een specifieke lidstaat te kunnen vragen de verantwoordelijkheid voor zijn of haar verzoek op zich te nemen. Ze stelt zich ook op het standpunt dat het wegnemen van redenen van secundaire bewegingen effectiever is dan sancties op te leggen. Ook introduceert zij het recht om als groep aanspraak te mogen maken naar een lidstaat te worden overgedragen.

Bovendien stelt de rapporteur, anders dan het voorstel van de Europese Commissie, dat het EU-Asielagentschap bepaalde bevoegdheden op zich moet nemen, zoals bijvoorbeeld het ontwikkelen van voorlichtingsmateriaal. Het Agentschap moet verantwoordelijk zijn voor het bijhouden van een speciale website met informatie over de werking van het GEAS voor verzoekers en potentiële verzoekers. Dit moet de vaak onjuiste informatie die zij van de smokkelaars krijgen ontwrichten. Bovendien moet het Agentschap geleidelijk verantwoordelijk worden voor de overdracht van personen die overeenkomstig deze verordening een aanvraag voor internationale bescherming hebben ingediend, of die overeenkomstig deze verordening internationale bescherming genieten.

Tot slot kiest de rapporteur voor een andere filosofie voor het bestrijden van secundaire bewegingen. 'In plaats van te proberen niet-doeltreffende sancties op te leggen voor gedrag dat onder de bestaande regels in feite volstrekt rationeel is, moeten we werken aan het wegnemen van de onderliggende redenen voor secundaire bewegingen. Het moet niet mogelijk

29 HvJ EU, 28 juli 2011, *Samba Diouf* (C-69/10), *JV* 2011/373 en *RV* 2011, nr. 63, m.nt. Strik.

30 Europees Parlement, </DocRef> Commissie burgerlijke vrijheden, justitie en binnenlandse zaken, 24 februari 2017, Cecilia Wikström 2016/0133</RefProc><RefTypeProc>(COD), ontwerpverslag, </Titre> (COM(2016)0270 – C8-0173/2016 – 2016/0133(COD)).

zijn dat verzoekers invloed uitoefenen op de vaststelling van de verantwoordelijke lidstaat door naar die lidstaat toe te gaan.³¹

Wikström vindt dat asielzoeker zich moeten houden aan de plichten die ze hebben in de procedures. Ze is echter van mening dat rigide procedurele voorwaarden het risico van gecompliceerde en tijdrovende procedures verhogen. Verzoekers die geregistreerd zijn in een staat, die ze niet direct uit een derde land kunnen bereiken, zouden automatisch verplaatst moeten worden naar een andere lidstaat. Volgens de rapporteur worden op deze wijze de primaire redenen van secundaire bewegingen weggenomen en worden de lidstaten gestimuleerd om alle aanvragers zo spoedig mogelijk te registreren. In de Raad was er ten tijde van het schrijven van dit kroniek geen consensus over de solidariteitscomponent van het voorstel. De non-paper van het Maltees voorzitterschap hierover had ook geen oplossing geboden uit deze impasse. Na de Duitse verkiezingen wordt een paper verwacht geschreven door Frankrijk, Duitsland en Italië met oplossingen bedoeld om de huidige impasse te doorbreken.

4.3 Analyse

Volgens de Europese Commissie is het doel van het Europese migratiebeleid enerzijds om te voorkomen dat mensen gevaarlijke reizen maken en mensenhandel tegen te gaan, maar anderzijds ook het mogelijk maken voor mensen die bescherming nodig hebben om de EU legaal te kunnen betreden. Bij alle voorstellen van de Europese Commissie wordt dit herhaaldelijk uitgesproken. Volgens de Commissie moeten diegenen die geen internationale bescherming vragen of uiteindelijk onterecht vragen worden teruggestuurd. Bij de aanvraag van asiel moeten de procedures efficiënt zijn en de opvang fatsoenlijk.

Dublinoverdrachten naar Griekenland zijn door de uitspraken van het EHRM opgeschort vanwege een schending van artikel 3 van het EVRM. In deze zaak was een asielzoeker teruggestuurd naar Griekenland en was hij daar in onmenselijke omstandigheden terechtgekomen.³² De opvangmogelijkheden en de procedures in dat land waren nog niet voldoende verbeterd volgens de vele monitoringsrapportages van de Europese Commissie. In de winter van 2015 leidde dit tot beelden van onderkoelde mensen die lang verbleven in tentenkampen in Griekenland. Volgens de voortgangsrapportages van de Europese Commissie had het land nog niet alles op orde om Dublin transfers te hervatten, maar kon er geleidelijk een begin worden gemaakt met de transfers. Dit werd gesteld in maart 2017 voordat dit voorstel werd gepresenteerd.³³

In 2014 heeft een kwart van alle terugname- en overnameverzoeken geleid tot een Dublinoverdracht. Bij de grote toestroom in 2015 werd er door de Raadsbesluiten van Dublin afgeweken omdat het systeem in de praktijk niet werkte. Toch lijkt de Europese Commissie op hetzelfde niet werkend systeem³⁴ verder te bouwen. De eerste lidstaat waar een aanvrager binnenkomt blijft verantwoordelijk voor de asielaanvraag. Daarnaast wil de Europese Commissie solidariteit afdwingen. Verder lijkt de 'schuld' gelegd te worden bij de 'doorreizende'

asielzoeker. Zo staat er bijvoorbeeld in het nieuwe voorstel van de Europese Commissie: 'Om te voorkomen dat de werking van de Dublinmechanisme wordt ontregeld, als gevolg van misbruik en asieltoerisme door verzoekers en begunstigden van internationale bescherming'.³⁵ Sommige tekortkomingen worden wel onderkend, zoals het feit dat het systeem niet voorziet in het verdelen van vluchtelingen binnen de EU. Er wordt echter grotendeels voorbijgegaan aan de verschillen tussen de lidstaten in de opvang en procedures en aan het feit dat sommige lidstaten niet in de staat zijn om alle asielzoekers te registreren en/of te identificeren.

Het meest opmerkelijke in het EU-asielrecht is een gebrek aan vernieuwing gepaard gaand met een gebrek aan vertrouwen en solidariteit. De Dublinverordening, die altijd tot uitgangspunt heeft gehad dat de lidstaat waar een asielzoeker binnenkomt verantwoordelijk is voor de behandeling van de asielaanvraag, houdt te weinig rekening met de realiteit. De meest asielzoekers en migranten komen eerst aan in de lidstaten aan de buitengrenzen van de EU. Tevens zijn dit ook de lidstaten waar de asielopvang en procedures vaak het minst op orde zijn. In praktijk blijken het juist de lidstaten zoals onder andere Duitsland en Zweden die het meeste vluchtelingen hebben opvangen. Deze lidstaten, net als Nederland, werken ook al van oudsher mee aan de hervestiging van vluchtelingen. Het gaat in die gevallen om enkele honderdtallen mensen.

5. Eurodacverordening

5.1 Voorstel

Op 4 mei 2016 werd door de Europese Commissie ook het voorstel gedaan om de Eurodacverordening voor de tweede keer te herschikken.³⁶ Doel van deze herschikking is enerzijds de aanpassing van EURODAC aan de beoogde wijzigingen van de nieuwe Dublinverordening, anderzijds uitbreiding van de werkingssfeer van EURODAC ten behoeve van bredere migratiedoelinden, zoals het tegengaan van irreguliere secundaire migratiestromen en het bevorderen van terugkeer. Ten opzichte van de huidige EURODAC-Verordening, no 603/2013, behelst het voorstel daarom een aantal verstrekkende en volgens ons ernstige privacybeperkende wijzigingen. Het voorstel maakt het mogelijk om ook gegevens van onderdanen van derde landen of staatlozen die geen asielverzoek hebben ingediend en zonder verblijfsstatus in de EU verblijven op te slaan en te vergelijken. Ook kunnen er meer persoonsgegevens in EURODAC worden opgenomen zoals namen, geboortedata, nationaliteit en identiteitsgegevens of reisdocumenten en worden lidstaten verplicht om naast vingerafdrukken ook gezichtsopnamen af te nemen en vast te leggen. Ingeval de vreemdeling niet wil meewerken, kunnen lidstaten doeltreffende, evenredige en afschrikkende sancties (waaronder in laatste instantie detentie) opleggen. Verder wordt de leeftijd om vingerafdrukken af te nemen verlaagd van veertien naar zes jaar en wordt de bewaartermijn van gegevens betreffende illegale grensoverschrijding verlengd van achttien maanden naar vijf jaar. Tot slot maakt het voorstel het mogelijk om in voorkomende gevallen gegevens te delen met derde landen met het oog op terugkeer.

31 Europees Parlement, </DocRef> Commissie burgerlijke vrijheden, justitie en binnenlandse zaken, 24 februari 2017, Cecilia Wikström, 2016/0133</RefProc><RefTypeProc>(COD), ontwerpverslag, </Titre> (COM(2016)0270 – C8-0173/2016 – 2016/0133(COD))Amendement 7 Justification.

32 EHRM, 21 januari 2011, *MSS t. België en Griekenland*, 30696/09, JV 2011, 68.

33 Europese Commissie, 8 december 2016, C(2016) 8525, Aanbeveling van de Commissie van 8.12.2016 aan de lidstaten inzake de hervatting van overdrachten aan Griekenland uit hoofde van Verordening (EU) nr. 604/2013.

34 SEC (2007) 742.

35 COM(2016) 270, p. 3.

36 COM(2016) 272.

5.2 Stand van onderhandelingen

Op 8 juni 2017 heeft het Europees Parlement het rapport van rapporteur Macovei (Roemenië, ECR) geamendeerd aangenomen.³⁷ Het Europees Parlement steunt de uitbreiding van het toepassingsbereik tot data van illegaal verblijvende derdelanders die geen asiel aanvragen, zodat ook hun bewegingen binnen de EU in kaart kunnen worden gebracht en tegengegaan. Zij wenst tevens een verdere uitbreiding tot data van 'hervestigde' derdelanders en staatlozen.³⁸ Verder wenst het Europees Parlement dat de toegang van Europol tot Eurodac vergemakkelijkt wordt en dat rechtshandhavingsinstanties -in de strijd tegen terrorisme- behalve vingerafdrukken en gezichtsonopnamen ook alfanumerieke gegevens met elkaar kunnen vergelijken. Het Europees Parlement steunt verder de verlaging van de leeftijd om vingerafdrukken te nemen. Volgens haar is dit essentieel om alleenstaande minderjarigen, die zich bijvoorbeeld onttrokken hebben aan het toezicht van voogdi-instellingen, te traceren en hen te beschermen tegen smokkel en uitbuiting. Ook de Raad kan zich in hoofdlijnen vinden in de wijzigingen zoals die zijn voorgesteld door de Europese Commissie. Het Maltese voorzitterschap deed in april 2017 de suggestie om ook data van toegelaten personen in Eurodac te registreren en, net als het Europees Parlement, rechtshandhavingsinstanties in Eurodac te laten zoeken op alfanumerieke gegevens en kleurkopieën van paspoorten en identiteitskaarten op te nemen. De verwachting is dat de triloog in september 2017 van start gaat en dat nog voor het einde van 2017 onder Ests voorzitterschap overeenstemming wordt bereikt.

5.3 Analyse

In de loop der jaren is het toepassingsbereik van de Eurodacverordening steeds verder uitgebreid. Het oorspronkelijk doel van de verordening was om toepassing van de Dublinverordening te vergemakkelijken door lidstaten in staat te stellen na te gaan of asielzoekers al een asielverzoek in een andere lidstaat hadden ingediend. In de Eurodacverordening van 2013 kregen rechtshandhavingsinstanties, zoals de politie en Europol, toegang tot de databank. Het idee hierachter was dat zo terroristische misdrijven en andere ernstige strafbare feiten konden worden voorkomen, opgespoord en onderzocht. In het huidige voorstel wordt de werkingssfeer wederom verbreed en wordt de verordening ingezet om irreguliere migratie en secundaire bewegingen tegen te gaan en terugkeer te bewerkstelligen. Hierbij rijst allereerst de vraag in hoeverre dit verenigbaar is met het recht op privacy en databescherming.³⁹ Hoewel de Europese Commissie in de toelichting bij het voorstel stelt dat het voorstel volledig in overeenstemming is met het EU Grondrechtenhandvest, wijzen diverse organisaties erop dat behalve de hierboven genoemde privacyrechten, ook rechten als het belang van het kind en de menselijke waardigheid door het huidige voorstel ernstig in het gedrang komen.⁴⁰

37 A8-0212/2017, 8 juni 2017.

38 Zo zouden de lidstaten mogelijke secundaire stromen van hervestigde personen vanuit de lidstaat van hervestiging naar andere lidstaten kunnen volgen. Zie ook de toelichting bij het Commissievoorstel tot een Hervestigingsverordening, COM(2016), 468, p. 5.

39 Zie onder meer de artikelen 7 en 8 van het EU Grondrechtenhandvest, richtlijn 95/46 en de Algemene Verordening Gegevensbescherming. Volgens vaste rechtspraak van het Hof van Justitie EU moet het gebruik van persoonsgegevens in overeenstemming zijn met beginselen van noodzakelijkheid en proportionaliteit, hetgeen betekent dat het doel van databanken strikt moet worden omschreven (*Schwarz tegen Bochum*, DRI tegen Ierland).

40 ECRE, *Comments on the Commission Proposal to recast the Eurodac Regulation*, 13 July 2016; Meijers Committee, CM1609 Note on the proposed reforms of the Dublin Regulation (COM(2016) 197), the Eurodac recast proposal (COM(2016) 272 final), and the proposal for an EU Asylum Agency (COM(2016) 271 final).

Bovendien moet er voor worden gewaakt dat, met het oog op terugkeer, gegevens met betrekking tot personen die op de vlucht zijn voor de autoriteiten in hun land van herkomst niet worden gedeeld met diezelfde autoriteiten of met autoriteiten van landen waar illegale migratie op zichzelf wordt beschouwd als misdadaad.

6. Kwalificatieverordening

6.1 Voorstel

Een van de onderdelen van het tweede pakket aan asielmaatregelen was het voorstel tot een Kwalificatieverordening.⁴¹ Ook hier koos de Europese Commissie uitdrukkelijk voor het instrument van een verordening om de asielnormen in de lidstaten zoveel mogelijk te uniformeren (onder meer wat betreft beschermingswijzen en geldigheidsduur van de verstrekte vergunningen), zodat secundaire bewegingen van asielzoekers naar lidstaten waar een hogere kans op bescherming is, worden beperkt. Deze uniformering wil de Europese Commissie onder meer bereiken door meer bindende voorschriften (in plaats van optionele bepalingen) vast te stellen. Zo is er geen bepaling meer op grond waarvan de lidstaten een gunstigere behandeling kunnen kiezen.⁴² Wel bepaalt artikel 3, lid 2 van het voorstel (volgens ons) enigszins verwarrend dat lidstaten vrij zijn om een nationale humanitaire status toe te kennen aan personen die niet aan de voorwaarden van de verordening voldoen, maar deze toekenning mag volgens de Europese Commissie niet tot verwarring met internationale bescherming leiden. Verder bevat het voorstel striktere, verplichtende bepalingen ten aanzien van toepassing van het binnenlands beschermingsalternatief⁴³ en opvolgende aanvragen op grond van sur place situaties.⁴⁴ Verder wil de Europese Commissie dat er een verplichte systematische en regelmatige statusvaluatie plaatsvindt om te kijken of de persoon in kwestie nog steeds internationale bescherming behoeft. Dit is als de situatie in het land van herkomst aanzienlijk is gewijzigd en wanneer de verblijfsvergunning op basis van vluchtelingenstatus voor de eerste keer wordt verlengd (artikel 15, lid 1 onder b) of de verblijfsvergunning voor subsidiaire bescherming voor de eerste of tweede keer wordt verlengd (artikel 21, lid 1 onder b).⁴⁵ Ook worden lidstaten verplicht bij de beoordeling van asielverzoeken rekening te houden met de gemeenschappelijke analyse en richtsnoeren van het EU Agentschap voor Asiel inzake de situatie in het land van herkomst (zie hieronder).⁴⁶ De rechten

41 COM(2016) 466.

42 In onder meer de zaak M'Bodj (C-542/13, 18 december 2014, ECLI:EU:C:2014:2452, JV 2015/23 m.nt. Battjes) heeft het Hof van Justitie EU deze bevoegdheid overigens al beperkt.

43 Artikel 8, lid 1. In artikel 8, lid 2-4 zijn waarborgen opgenomen die verduidelijken hoe het asielverzoek in dat verband moet worden behandeld.

44 In artikel 5, lid 3 van de huidige Kwalificatierichtlijn wordt lidstaten de mogelijkheid geboden om aan personen die een herhaalde aanvraag indienen niet de vluchtelingenstatus te verlenen als het risico op vervolging gegrond is op omstandigheden die de verzoeker zelf heeft veroorzaakt nadat hij het land van herkomst heeft verlaten. In het voorstel wordt dit een verplichtende bepaling die bovendien ook geldt voor subsidiair beschermden (artikel 5, lid 3).

45 Ingevolge artikel 26 is de geldigheidsduur van de verblijfsvergunning op grond van vluchtelingenstatus drie jaar die daarna kan worden verlengd met periodes van drie jaar (3+3+3) en de geldigheidsduur van de verblijfsvergunning op grond van subsidiaire bescherming een jaar die kan worden verlengd met periodes van twee jaar (1+2+2). Overigens treden beslissingen tot beëindiging van de vluchtelingenstatus of van de subsidiaire beschermingsstatus pas in werking na een periode van drie maanden, zodat personen van wie de status wordt stopgezet, over een reële mogelijkheid kunnen beschikken om een andere juridische status aan te vragen, bijvoorbeeld voor werkdoeleinden (artikel 14, lid 5 en artikel 20, lid 3).

46 De analyses en aanwijzingen van het EU-agentschap voor Asiel kunnen onder meer van invloed zijn bij de beoordeling van actoren van bescherming (artikel 7), het tegenwerpen van een binnenlands beschermingsalternatief (artikel

van personen die internationale bescherming genieten, in het bijzonder met betrekking tot sociale zekerheid en sociale bijstand, worden in het voorstel verder geharmoniseerd.⁴⁷

Een belangrijk onderdeel van het voorstel is verder de differentiatie die de Europese Commissie wil aanbrengen tussen de vluchtelingenstatus en de subsidiaire beschermingsstatus. Zij wil, zonder goed duidelijk te maken waarom, het verschil tussen de statussen verduidelijken en een beter onderscheid maken tussen de rechten die aan de statussen verbonden zijn.⁴⁸ Dit lijkt haaks te staan op de eerder door de Commissie omarmde gedachte dat de rechten van de twee statussen zoveel mogelijk vergelijkbaar moesten zijn in verband met het non-discriminatiebeginsel.⁴⁹ Ter sanctionering van secundaire bewegingen stelt de Europese Commissie voor om die richtlijn zo te wijzigen dat iedere keer dat een statushouder zonder toestemming in een andere lidstaat wordt aangetroffen dan die hem bescherming heeft verleend, de periode van vijf jaar (die nodig is om in aanmerking te komen voor een verblijfsvergunning op grond van die richtlijn) opnieuw begint te lopen.

6.2 Stand van onderhandelingen

Op 28 juni 2017 heeft het Europees Parlement het rapport van rapporteur Fajon (Slovenië, S&D) geamendeerd aangenomen.⁵⁰ Zij is er voorstander van om de verplichtende bepalingen over 'réfugié sur place' en 'binnenlands beschermingsalternatief' weer te veranderen in kan-bepalingen. Het Europees Parlement voegt bovendien toe dat aan de toepassing van een binnenlands beschermingsalternatief een belangenafweging vooraf moet gaan. Ook de bepaling over verplichte statusevaluatie moet volgens het Europees Parlement een kan-bepaling worden. Het schrapt hierbij de eis dat statusevaluatie moet plaatsvinden bij verlenging van de verblijfsvergunning. Enkel in geval sprake is van een duurzame verbetering van de situatie in het land van herkomst op basis van informatie van het EU Agentschap voor Asiel kan tot statusevaluatie worden overgegaan.

Het Europees Parlement wil verder geen onderscheid in duur van verblijfsvergunningen: zowel vluchtelingen als subsidiair beschermden moeten een verblijfsvergunning krijgen die vijf jaar geldig is (en verlengbaar is met perioden van vijf jaar). Wat aanpassing van de Langdurig Ingezetenenrichtlijn betreft, is het Europees Parlement van mening dat de sanctionering van ongeoorloofde secundaire bewegingen behouden moet blijven, maar dat uitzonderingen mogelijk moeten zijn.⁵¹

Ook de Raad heeft in juli 2017 overeenstemming bereikt over een onderhandelingsmandaat.⁵² Net als het Europees Parlement wil de Raad geen verplichtende bepaling over 'refugié sur place', maar wil zij wel het toepassingsbereik van de bepaling uitbreiden naar *alle* asielaanvragen (en niet enkel ingeval van herhaalde aanvragen). De Raad is het overigens wel eens met de bepaling uit het voorstel die tegenwerking van een binnenlands beschermingsalternatief verplicht stelt en schrapt bovendien de zinsnede dat de bewijslast in dezen bij de autoriteiten ligt. Ook statusevaluatie moet volgens de Raad verplicht plaatsvinden, maar enkel nadat de situatie in het land van herkomst aanzienlijk is verbeterd. Dit hoeft niet te gebeuren bij verlenging van de verblijfsvergunning.⁵³ De tekst laat echter ruimte voor periodieke evaluaties.⁵⁴

Ten aanzien van de duur van verblijfsvergunningen is in de Raad een compromis gesloten: deze kan variëren van 3-10 jaar ingeval van vluchtelingenstatus en van 1-5 jaar ingeval van subsidiaire bescherming.⁵⁵

Tot slot onderschrijft de Raad het voorstel van de Europese Commissie dat bij het berekenen van het vereiste rechtmatige verblijf van een persoon in het kader van de Langdurig Ingezetenenrichtlijn opnieuw van nul moet worden gestart wanneer de persoon wordt opgemerkt in een andere lidstaat, terwijl hij niet het recht heeft daar te wonen of te verblijven. Wel wordt lidstaten de mogelijkheid gegeven hier in uitzonderlijke gevallen een uitzondering op te maken.⁵⁶

Het is de verwachting dat de triloog in september zal beginnen en dat de onderhandelingen redelijk vlot zullen verlopen, aangezien het aantal controversiële onderwerpen beperkt is. Overigens zal, net als bij de verordening voor een EU Agentschap voor Asiel, mocht er een akkoord worden bereikt, de definitieve tekst pas openbaar worden gemaakt als ook over de andere asielinstrumenten overeenstemming is bereikt.

6.3 Analyse⁵⁷

Het voorstel van de Europese Commissie over een Kwalificatieverordening doet op het eerste gezicht wat paradoxaal aan. Aan de ene kant wil de Europese Commissie de integratie bevorderen van degenen die internationale bescherming hebben gekregen en bevat het duidelijk meer waarborgen op het gebied van toegang tot de arbeidsmarkt (artikel 30) en erkenning van kwalificaties en validering van vaardigheden (artikel 32); aan de andere kant bevat het voorstel veel bepalingen die een negatieve uitwerking hebben op integratie. Zo wordt de duur van de te verlenen verblijfsvergunning

8), de beëindiging van de vluchtelingenstatus (artikel 11, lid 2 onder b) en de subsidiaire beschermingsstatus (artikel 17, lid 2 onder b) en het opnieuw beoordelen van de vluchtelingenstatus (artikel 15, lid 1 onder a) en de subsidiaire beschermingsstatus (artikel 21 onder a). Zie S. Smulders, 'Het voorstel voor een Kwalificatieverordening' (COM(2016) 466 final), <https://stijnskijkopasielrecht.wordpress.com>, 27 juli 2017.

47 Wel kunnen lidstaten ingevolge artikel 34 aan de toekenning van bepaalde sociale bijstand de voorwaarde verbinden van effectieve deelname aan integratiemaatregelen overeenkomstig het Actieplan inzake Integratie (COM(2016) 377).

48 Zo blijft het, net als in de huidige richtlijn, in het voorstel mogelijk dat sociale bijstand die aan subsidiair beschermden wordt verleend wordt beperkt tot alleen de meest fundamentele prestaties, zoals minimale inkomenssteun en hulpverlening aan ouders (artikel 34, lid 2). Overigens meldt de Europese Commissie in de Toelichting wel dat tijdens de raadpleging van belanghebbenden voorafgaand aan de totstandkoming van het Commissievoorstel bleek dat sommige lidstaten om meer flexibiliteit op het gebied van sociale bescherming en gezondheidszorg vragen (COM(2016) 466, p. 11).

49 Zie artikel 14 EVRM en artikel 21 EU Grondrechtenhandvest.

50 A8-0245/2017, 28 juni 2017.

51 Zo moet kort verblijf van maximaal twee weken in een andere lidstaat mogelijk zijn en moet de bepaling niet gelden indien de begunstigde van internationale bescherming kan aantonen dat de reden voor de secundaire beweging buiten zijn macht lag. Ook alleenstaande minderjarigen moeten van de regel worden uitgezonderd.

52 Raadsdocument 10475/17 ASILE 44 CODEC 1089, 17 juli 2017.

53 Terwijl een aantal lidstaten wees op de zware administratieve lasten die een verplichte statusevaluatie bij verlenging van een verblijfsvergunning met zich mee zou brengen, gaven andere lidstaten aan dat vermeden moet worden dat door de perceptie dat de bescherming misschien slechts tijdelijk is, de integratievooruitzichten van de betrokkenen worden ondermijnd. Zie de toelichting bij COM(2016) 466, p. 11.

54 Zie de tekst van artikel 21 (opnieuw beoordelen van de subsidiaire beschermingsstatus): 'or on other grounds as deemed appropriate by the determining authority'.

55 In overweging 37b van de preambule is opgenomen dat de duur van de verblijfsvergunning op basis van vluchtelingenstatus in ieder geval niet korter mag zijn dan de duur van de verblijfsvergunning op basis van subsidiaire bescherming.

56 Zie artikel 44, lid 4: 'By way of derogation from the first subparagraph, in exceptional cases and in accordance with their national law, Member States may provide that the calculation of the period referred to in paragraph 1 shall not be interrupted.'

57 Zie ook S. Smulders, 'Het voorstel voor een Kwalificatieverordening' (COM(2016) 466 final), <https://stijnskijkopasielrecht.wordpress.com>, 27 juli 2017; S. Peers, 'The new EU law on refugees takes shape: More Harmonisation but Less Protection?', <http://eulawanalysis.blogspot.nl>, 23 juli 2017; ECRE, *ECRE Comments on the Commission Proposal for a Qualification Regulation COM(2016) 466*, November 2016 en D. Yabasun, 'Hervorming Europees asielbeleid. Commissievoorstel Kwalificatieverordening', *JNVR* 2016, nr. 3/17.

aanzienlijk beperkt en wordt een verplichte statusevaluatie geïntroduceerd. Verder wordt het statushouders onmogelijk gemaakt om binnen een eerste periode van vijf jaar te reizen naar een andere lidstaat.

Hoewel een aantal van bovenstaande bepalingen het waarschijnlijk niet zal redden in de trilog onderhandelingen tussen Europese Commissie, Raad van Ministers en Europees Parlement, lijken de rechten van begunstigen van internationale bescherming er niet op vooruit te gaan. Onzes inziens is een integratiestrategie die gebaseerd is op positieve prikkels in plaats van op sancties effectiever en wenselijker voor zowel statushouders als lidstaten.

7. Procedureverordening

7. Voorstel

Dit voorstel beoogt om de huidige regels te vereenvoudigen en te verduidelijken. De Procedureverordening is van toepassing op verzoeken om internationale bescherming in een procedure waarin wordt onderzocht of een persoon internationale bescherming geniet overeenkomstig de Kwalificatieverordening. Een verzoek tot internationale bescherming is gedaan wanneer een persoon een wens uitdrukt om internationale bescherming te willen ontvangen, in welke vorm dan ook (artikel 25). Daarna moet een verzoek worden geregistreerd door de bevoegde autoriteiten met inbegrip van zijn persoonlijke gegevens, zijn rechten en plichten en de gevolgen van het niet naleven van de plichten. Dit voorstel stelt verder maximumtermijnen aan verschillende fasen van de asielpcedure. De beslissingsautoriteiten krijgen bijvoorbeeld drie werkdagen om een verzoek te registreren, bij hoge instroom tien werkdagen. Een verzoeker krijgt vervolgens tien dagen om zijn verzoek in te dienen, bij hoge instroom mag dit maximaal uitlopen tot een maand. De beslissing moet schriftelijk worden meegedeeld.

Rechten en plichten verzoekers

De rechten en plichten van verzoekers worden duidelijker gemaakt en er wordt van de eigen verantwoordelijk van de verzoeker uitgegaan om zijn/haar identiteit te bepalen en alle benodigde elementen te verschaffen voor de behandeling van het verzoek (artikel 7). Hiermee wordt ook de verplichting van de lidstaten om de verzoeker in kennis te stellen van zijn plichten en rechten des te belangrijker (artikel 26). Bij het verzuim van de verzoeker om mee te werken met de autoriteiten door zijn of haar gezichtsopname en vingerafdrukken niet af te geven, niet te verschijnen voor een persoonlijk interview, bij het verlaten van de verblijfplaats, bij verzuim om te voldoen aan de meldingsverplichtingen, wordt een verzoek beschouwd als een verzoek waarvan is afgezien en zal het worden afgewezen.

Het voorstel van de Commissie laat ruimte om bijzondere bijstand te bieden aan sommige verzoekers die bijzondere procedurele waarborgen nodig hebben, bijvoorbeeld kwetsbare personen of slachtoffers van (seksueel en/ of ander) misbruik. Versnelde procedures of grensprocedures zullen in deze gevallen niet worden gebruikt (artikelen 19-20). Een medisch onderzoek kan door de lidstaat worden gevraagd en/of de verzoeker kan het zelf aanvragen en bekostigen (artikel 23). Op artikel 23 (medisch onderzoek) is al eerder kritiek geweest omdat dit artikel een dode letter blijkt te zijn, veel asielzoekers

zijn namelijk niet in staat om de kosten voor een medische onderzoek zelf te betalen.⁵⁸

Persoonlijk onderhoud

Een verzoeker zal gehoord worden via een persoonlijk onderhoud en dit voorstel garandeert ook het recht op rechtsbijstand en een tolk. Het recht op kosteloze bijstand geldt voor alle fasen van de procedure, maar het voorstel stelt ook beperkingen aan dit recht, bijvoorbeeld als het beroep geen reële kans van slagen heeft (artikel 15 lid 3 b en 5 b). Deze uitzondering vinden wij zorgelijk: wie bepaalt wat een reële kans van slagen is? Dit zou kunnen leiden tot het ontnemen van het recht op rechtsbijstand en beroep gebaseerd op willekeur van sommige autoriteiten van de lidstaten.

Niet-begeleide minderjarigen

Bij verzoeken van niet-begeleide minderjarigen moet eerst een voogd worden aangewezen. Er wordt vooral gepoogd om de voogdijpraktijken in de lidstaten te standaardiseren en het belang van het kind voorop te stellen (artikelen 21-22). Een versnelde procedure kan ook op een niet-begeleide minderjarige worden toegepast als deze uit een veilig land van herkomst komt of een gevaar vormt voor de nationale orde (artikel 40). Zo mag ook volgens artikel 41 een niet-begeleide minderjarige aan de grens worden vastgehouden (voor vier weken) indien er een vermoeden is dat hij uit een veilig derde land komt. Dit veilig derde land moet wel hebben toegezegd een minderjarige over te nemen (artikel 45 lid 5).

Versnelde procedure

Een versnelde behandelprocedure wordt toegepast in bepaalde gevallen bijvoorbeeld als het gaat om kennelijk ongegronde verzoeken wanneer de aanvrager duidelijk inconsistente valse verklaringen aflegt, de autoriteiten misleidt met valse informatie of wanneer een verzoeker uit een veilig land van herkomst komt (artikel 40). Ook moet het verzoek snel worden afgedaan indien het duidelijk fraudeleus is. Grensprocedures kunnen ook snel worden afgedaan. Daarbij is meestal sprake van detentie, deze mag niet meer dan vier weken zijn.

Niet-ontvankelijk verzoek

Alvorens een aanvraag inhoudelijk te onderzoeken zal eerst worden gekeken of een verzoek niet-ontvankelijk kan worden verklaard op basis van het eerste land van asiel en of een veilig derde land. Dit mag niet langer dan tien werkdagen duren. Ook zal er een volgend verzoek, een verzoek door dezelfde verzoeker in een lidstaat gedaan nadat een vorig verzoek is afgewezen door middel van een definitieve beslissing, als niet-ontvankelijk worden verklaard. De Europese Commissie stelt ook voor om te komen tot een geharmoniseerde EU benadering voor de toepassing van het begrip veilig derde land.

EU lijst van veilige landen van herkomst

Daarnaast wil de Europese Commissie komen tot de volledige harmonisering van veilig land van herkomst op EU-niveau. Daarom zullen de nationale lijsten nog maximaal vijf jaar gebruikt worden. Het feit dat een land op de EU-lijst staat van veilige derde landen is geen absolute waarborg voor de veiligheid van de onderdanen van dat land. Er moet altijd een individuele toets mogelijk zijn als de verzoeker geldige redenen

⁵⁸ Commissie Meijers, CM1614 Comments on the proposals for a Qualification Regulation (COM(2016) 466 final), Procedures Regulation (COM(2016) 467 final), and a revised Reception Conditions Directive (COM(2016) 465 final) <http://bit.ly/2gA0EDJ>.

aanvoert om zijn land als niet veilig te beschouwen in zijn omstandigheden, aldus de Europese Commissie.

Eerste land van asiel en veilig derde land

Het begrip eerste land van asiel moet worden toegepast als grond voor niet-ontvankelijkheid indien kan worden aangenomen dat een ander land bescherming verleent overeenkomstig materiële normen van Vluchtelingenverdrag of voldoende bescherming biedt waaronder begrepen het recht op legaal verblijf, passend toegang tot arbeidsmarkt, opvangfaciliteiten, gezondheidszorg en onderwijs en het recht op gezinshereniging in overeenstemming met internationale mensenrechten-normen (artikel 44). Het betrokken land moet de verzoeker wel toelaten of opnieuw toelaten op zijn grondgebied.

Het begrip veilig derde land moet worden toegepast als grond voor niet-ontvankelijkheid indien de verzoeker een band heeft met een derde land, door erdoor te reizen, doordat het geografisch dichtbij zijn land van herkomst ligt, en als hij niet kan aantonen waarom dat land voor hem als niet veilig kan gelden. Een veilig derde land moet hem of haar (opnieuw) toelaten en bescherming bieden volgens de materiële normen van het Vluchtelingenverdrag of voldoende bescherming zoals hiervoor beschreven (artikel 45).

7.2 Stand van onderhandelingen

Ook de Procedureverordening bevindt zich in dezelfde fase in het onderhandelingsproces als het Dublin voorstel. Er is een rapport van rapporteur Ferrara (Italië, EFD),⁵⁹ maar een finale stemming in de plenaire vergadering wordt pas aan het eind van het jaar verwacht. Momenteel wordt ook in dit dossier gewerkt aan compromis-amendementen. In de Raad ligt dit voorstel moeilijk, een standpunt wordt niet verwacht tijdens het Ests voorzitterschap. De start van trilogen zal hoogstwaarschijnlijk in 2018 aanvangen.

Ook in dit geval zullen de onderhandelingen en de uiteindelijke uitkomst interessant zijn, omdat de rapporteur uit het Europees Parlement een andere koers kies dan de Europese Commissie. De rapporteur stelt zich op het standpunt dat er alleen een EU-lijst moet zijn van veilige landen van herkomst. De lidstaten moeten ervoor zorgen dat de nationale lijsten van veilige landen van herkomst en de gemeenschappelijke EU-lijsten met elkaar overeenkomen. Een land dat van de gemeenschappelijke EU-lijst wordt geschorst of geschrapt, mag op nationaal niveau niet als een veilig land van herkomst worden aangemerkt.

De rapporteur van het Europees Parlement is ook van mening dat 'toepassing van de concepten van veilig derde land en eerste land van asiel' niet kan leiden tot een ontvankelijkheidsprocedure, omdat hiermee een individueel onderzoek van de inhoud van het verzoek om internationale bescherming zou worden uitgesloten. Verder stelt zij dat het gebruik van het eerste land van asiel en veilig derde land optioneel moet zijn, geen verplichting.⁶⁰ Daarom is er ook geen noodzaak om een EU-lijst te hebben van veilige derde landen. Zij wijzigt ook het voorstel van de Europese Commissie en stelt dat een bescherming in een eerste land van asiel of een veilig derde land overeenkomstig het Vluchtelingenverdrag moet zijn. Het correct implementeren van het Vluchtelingenverdrag zonder een geografische beperking geldt als een vereiste om een land als

veilig aan te merken. Het is volgens haar niet voldoende dat een persoon door een land heen is gereisd om het als veilig derde land aan te merken.

Het rapport van het Europees Parlement schrapt de bepalingen waarin staat dat het weigeren van bijvoorbeeld het afgeven van vingerafdrukken of het verlaten van het grondgebied van de behandelde lidstaat kan leiden tot toepassing van een sanctie en dus toepassing van een versnelde procedure. Het Europees Parlement bepaalt dat de impliciete intrekking niet automatisch mag zijn en geen aanleiding mag geven tot automatische afwijzing van het verzoek, maar moet leiden tot tijdelijke opschorting hiervan.

Verder is het interessant dat de Procedureverordening nu niet geldt voor de aanvragen bij vertegenwoordigingen van de lidstaten. De rapporteur van het Europees Parlement stelt dit juist voor: de lidstaten kunnen besluiten de verordening toe te passen op verzoeken om internationale bescherming en op verzoeken om diplomatiek of territoriaal asiel die bij vertegenwoordigingen van de lidstaten in derde landen worden ingediend.

De rapporteur schrapt alle uitzonderingen en laat het recht op beroep onverlet. Zij stelt zich voorlopig ook op het standpunt dat de grensprocedures niet moeten gelden voor niet-begeleide minderjarigen. Ook andere bepalingen betreffende niet-begeleide minderjarige worden aangescherpt in het belang van het kind, zoals bijvoorbeeld het gebruik van medisch onderzoek alleen als uiterste middel om de leeftijd van een niet-begeleide minderjarige te kunnen bepalen.

In de Raad bleek er in september 2017 weerstand te zijn ten opzichte van het gebruik van een EU-lijst van veilige landen van herkomst, aangezien landen die op deze lijst staan misschien niet relevant zijn voor lidstaten omdat ze niet genoeg aanvragen krijgen uit die landen. Ook zijn lidstaten niet voor het verplicht wissen van een veilige derde land van de nationale lijst als deze is gewist van de EU-lijst. Verdere discussies betreffen een connectie met een derde land: waar sommige lidstaten stellen dat alleen doorvoer voldoende is, betogen anderen dat er geen verbindingsvereiste uit het internationale recht kan worden afgeleid.

Een belangrijk probleem voor de lidstaten in de discussie over de Procedureverordening blijft de significante organisatorische implicaties die het voorstel voor de lidstaten zou hebben, met name wat betreft de respectieve verantwoordelijkheden van de autoriteiten. Andere problematische kwesties blijven de bepalingen inzake gratis juridische bijstand, met name de betrokken kosten en de organisatorische implicaties van de verplichte verstrekking van rechtsbijstand aan aanvragers vanaf het begin van de procedure, met name voor de landen met een aanzienlijk aantal aanvragers.

Hoewel de meeste lidstaten met de in het voorstel van de Commissie opgenomen ontvankelijkheidsgronden instemmen, is er onenigheid met betrekking tot de verplichte aard van de ontvankelijkheidsprocedures. Italië is een van de landen tegen de verplichte versnelde- en grensprocedures. De keuze van een verordening als een instrument in plaats van een richtlijn wordt in dit geval meer ter discussie gesteld dan ten aanzien van andere voorstellen.

⁵⁹ Europees Parlement, Commissie burgerlijke vrijheden, justitie en binnenlandse zaken, 12 mei 2017, Laura Ferrara, ontwerpverslag, (COM(2016)0467 – C8-0321/2016 – 2016/0224(COD)).

⁶⁰ Zie voetnoot 20, amendement 132, motivering.

7.3 Analyse

Het doel van het voorstel⁶¹ is om de huidige verschillende regelingen te harmoniseren tot een gemeenschappelijk procedure binnen de EU. Richtlijn 2013/32/EU bleek niet genoeg om de verschillen in de soorten procedures, de termijnen van de procedures, de rechten en procedurele waarborgen van de verzoeker, de erkenningspercentages en het soort toegekende bescherming, aan te pakken. Doordat een verordening rechtstreeks toepassing heeft in de lidstaten wil de Commissie met dit voorstel zorgen voor uniforme en doeltreffende asielpcedures in de EU, die de verzoekers gelijk behandelen in de gehele EU.

Het voorstel lijkt echter ook een soort poortwachter functie in te stellen door de invoering van een niet-ontvankelijkheidsprocedure op basis van het feit dat een aanvrager uit een veilig land van herkomst of een veilig derde land komt, dus voordat een verzoek inhoudelijk wordt behandeld. Met name het veilige derde land begrip wordt ruim breed geïnterpreteerd, alleen doorreis getuigt van een band met een derde land bijvoorbeeld. Bovendien wijkt de Europese Commissie van bescherming onder Vluchtelingenverdrag naar een 'voldoende bescherming' these. Daarnaast worden er versnelde procedures gebruikt als een soort van sanctie. Bij het niet naleven van bepaalde verplichtingen zoals het niet afstaan van vingerafdrukken wordt een verzoek impliciet als ingetrokken of afgewezen beschouwd, zonder het op de inhoud te toetsen. De rapporteur wijzigt terecht deze bepalingen en gaat terug naar het uitgangspunt van bescherming onder het Vluchtelingenverdrag.

Het voorstel houdt wel duidelijke bepalingen in voor een persoonlijk onderhoud, het recht op rechtsbijstand, op een tolk en het recht om in beroep te gaan. Echter, er worden vage uitzonderingen gemaakt op dit laatste recht en dit kan tot willekeur leiden. Terecht wist de rapporteur uitzonderingen op dit recht. Punt van aandacht in dit verband zijn de audio-opnamen die zouden moeten worden gemaakt van het gehoor. De vraag is of de Commissie heeft gekeken naar de eventuele privacyaspecten. Kunnen asielzoekers, maar ook vreemdelingen of tolken/ andere medewerkers bezwaar maken tegen het maken van opnamen?

Er worden verschillende maximumtermijnen gesteld aan verschillende fases van een asielpcedure, zoals de termijnen voor de toegang van een persoon tot de procedure, voor de behandeling van het verzoek door een beslissingsautoriteit en ook voor de behandeling van de beroepen in eerste instantie door rechterlijke instanties. Er worden termijnen ingevoerd voor een versnelde procedure en een niet-ontvankelijkheidsprocedure. Verlengingen van de termijnen mogen alleen geschieden onder grote druk en als laatste redmiddel worden ingezet. Naast de vraag of deze termijnen wel realistisch zijn en in de praktijk gaan werken, voor zowel de lidstaat als de verzoeker, kan een verschil in de beroepstermijnen mogelijk tot fouten leiden.

8. Opvangrichtlijn

8.1 Voorstel

Op het gebied van opvang stelde de Europese Commissie een herziening van de huidige richtlijn voor.⁶² Zij benadrukte het

belang van verdere harmonisatie van opvangvoorzieningen en behandeling van asielzoekers. De Europese Commissie wilde op deze manier niet alleen in iedere lidstaat een waardige behandeling garanderen, maar het vooral minder aantrekkelijk maken voor asielzoekers en migranten om naar Europa te komen en binnen Europa door te reizen naar andere lidstaten.⁶³ Dit laatste wil de Europese Commissie met name bereiken door de introductie van verschillende sancties en punitieve maatregelen. Asielzoekers die al eens zijn ondergedoken of dit vermoedelijk gaan proberen of worden aangetroffen in een andere lidstaat dan de lidstaat die op grond van de Dublinverordening verantwoordelijk is, kunnen in hun materiële opvangvoorzieningen⁶⁴ en vrijheid worden beperkt of zelfs worden gedetineerd. We zullen hieronder uitgebreid stilstaan bij deze voorstellen voor sanctionering van asielzoekers.

Naast deze punitieve maatregelen worden ook een aantal rechten en waarborgen ten gunste van asielzoekers verstevigd en uitgebreid, zoals een uitbreiding van de definitie van gezinsleden (artikel 2, lid 3), eerdere toegang tot de arbeidsmarkt en daarmee ook toegang tot een gemeenschappelijk geheel van rechten op basis van dezelfde behandeling als de onderdanen van de betrokken lidstaat (artikel 15) en een betere identificatie van bijzondere opvangbehoeften (artikel 21). Bovendien moeten de lidstaten noodplannen opstellen met maatregelen die moeten zorgen voor passende opvang wanneer de lidstaat met een onevenredig groot aantal asielzoekers wordt geconfronteerd (artikel 28).⁶⁵ Nieuw in het voorstel is dat lidstaten zich bij de monitoring en controle van hun opvangstelsels dienen te houden aan operationele normen, indicatoren of richtsnoeren die worden opgesteld door het EU Agentschap voor Asiel, thans EASO (artikel 27).⁶⁶

Vrijheidsbeperkende maatregelen

Ingevolge artikel 7, lid 2 onder c en d moeten lidstaten, indien nodig, aan asielzoekers een specifieke verblijfplaats toewijzen in verband met een snelle behandeling en doeltreffende controle van de Dublinprocedure en om op een doeltreffende wijze te voorkomen dat de asielzoeker onderduikt.⁶⁷ Dit laatste is met name het geval indien:

- asielzoekers geen asielverzoek hebben ingediend in de eerste lidstaat van binnenkomst, maar zijn doorgereisd naar een andere lidstaat en daar een asielverzoek hebben ingediend; of
- asielzoekers verplicht zijn om zich in een andere lidstaat te bevinden; of
- asielzoekers zijn teruggestuurd naar de lidstaat waar zij verplicht zijn zich te bevinden, nadat ze zijn ondergedoken en zich naar een andere lidstaat hebben begeven.

In deze gevallen kan de asielzoeker bovendien een meldplicht worden opgelegd (artikel 7, lid 3). Deze brede formulering maakt het mogelijk dat vrijheidsbeperkende maatregelen in nagenoeg alle gevallen waar de Dublinverordening van

63 Zie de toelichting bij COM(2016) 465, p. 4-5

64 Ingevolge artikel 2 onder 7 moet onder materiële opvangvoorzieningen worden verstaan: opvangvoorzieningen met inbegrip van huisvesting, voedsel, kleding en andere essentiële non-foodartikelen die aan de behoeften van de verzoekers in verband met hun specifieke opvangvoorzieningen voldoen, zoals sanitaire artikelen, die in natura of in de vorm van uitkeringen of tegoedbonnen worden verstrekt of een combinatie van de drie, alsmede een dagvergoeding.

65 Zie ook overweging 45 van de preambule.

66 Zie ook ECRE *Comments on the Commission Proposal to recast the Reception Conditions Directive COM(2016) 465*, October 2016.

67 In artikel 2(10) wordt de volgende definitie van onderduiken gegeven: 'een handeling waarbij een verzoeker, teneinde asielpcedures te ontlopen, ofwel het grondgebied verlaat waar hij overeenkomstig Verordening (EU) XXX/XXX [Dublinverordening] geacht wordt zich te bevinden, ofwel zich niet ter beschikking houdt van de bevoegde autoriteiten of de rechter'.

61 COM(2016) 467, 13 juli 2016.

62 COM(2016) 465, 13 juli 2016.

toepassing is, kunnen worden opgelegd. Wel staat in het voorstel dat deze besluiten dienen te berusten op het individuele gedrag en de specifieke situatie van de betreffende asielzoeker en dat het evenredigheidsbeginsel in acht moet worden genomen. Het besluit moet eveneens worden gemotiveerd en schriftelijk – onder vermelding van de verplichtingen die niet-nakoming met zich meebrengen en de mogelijke rechtsmiddelen die kunnen worden aangewend – aan de asielzoeker kenbaar worden gemaakt (artikel 7, lid 7 en 8).

Vrijheidsontnemende maatregelen

In artikel 8, lid 3 onder c is – wederom om secundaire bewegingen en onderduiken tegen te gaan – een extra detentiegrond toegevoegd. Als aan de asielzoeker een specifieke verblijfplaats is toegewezen (zie hierboven), maar hij niet voldoet aan de verplichting om daar te blijven en het risico dat de asielzoeker onderduikt blijft bestaan mag hij in bewaring worden genomen. Ook hier geldt echter, net zoals bij de overige bewaringsgronden, dat bewaring slechts mag worden opgelegd indien dit nodig blijkt op grond van een individuele beoordeling van elk geval en wanneer andere, minder dwingende maatregelen niet effectief kunnen worden toegepast (artikel 8, lid 2).

Opvangbeperkende maatregelen

Artikel 17a bepaalt dat een asielzoeker wordt uitgesloten van opvang indien hij aanwezig is in een andere lidstaat dan die waar hij geacht wordt zich te bevinden overeenkomstig de Dublinverordening. Het is volgens ons onduidelijk vanaf wanneer en hoe (bij besluit?) deze uitsluiting van opvang gedurende de Dublinprocedure vorm wordt gegeven. Het Hof van Justitie EU oordeelde in *Cimade and GISTI* dat noch het claimverzoek noch de acceptatie van dit verzoek een definitieve beslissing is in het kader van de Opvangrichtlijn en dat de lidstaat waar de asielzoeker zich bevindt op grond van artikel 1 EU Grondrechtenhandvest (menselijke waardigheid) verplicht is opvang te verlenen tot de daadwerkelijke overdracht naar de verantwoordelijke lidstaat.⁶⁸ Ingevolge artikel 19, lid 2 onder g en h jo. artikel 19, lid 1 kunnen lidstaten, indien een asielzoeker niet heeft voldaan aan de Dublinverordening en naar een andere lidstaat is doorgereisd en aldaar een asielverzoek heeft gedaan of indien hij is teruggezonden nadat hij is ondergedoken en naar een andere lidstaat is vertrokken, materiele opvangvoorzieningen in de vorm van geld en vouchers vervangen door materiele opvangvoorzieningen in natura. Ook kunnen lidstaten in dergelijke gevallen dagvergoedingen beperken en onder voorwaarden intrekken. Deze bepalingen maken het aldus mogelijk dat opvangvoorzieningen van Dublinclaimanten dubbel kunnen worden ingeperkt: zowel in de lidstaat waar de asielzoeker wordt geacht zich te bevinden als in de lidstaat waar hij 'zonder passende verantwoording' naartoe is gegaan.

Ook nieuw ten opzichte van de huidige richtlijn is dat opvangvoorzieningen kunnen worden beperkt indien de asielzoeker niet meewerkt aan verplichte integratiemaatregelen (artikel 19, lid 2 onder f).

8.2 Stand van onderhandelingen

Op 10 mei 2017 heeft het Europees Parlement het rapport van rapporteur In 't Veld (Nederland, ALDE) geamendeerd aangenomen.⁶⁹ Dit rapport richt zich met name tegen de door de Europese Commissie voorgestelde punitieve maatregelen en

sancties.⁷⁰ Zo wil het Europees Parlement vrijheidsbeperking tot een mogelijkheid in plaats van een verplichting maken en vrijheidsbeperking omwille van een effectieve toepassing van de Dublinverordening schrappen. Vrijheidsontneming mag volgens het Europees Parlement alleen plaatsvinden teneinde de nakoming van een door de wet voorgeschreven verplichting te verzekeren overeenkomstig artikel 5, lid 1 onder b EVRM. Bovendien mag niemand in detentie worden genomen voordat is onderzocht of iemand specifieke opvangbehoefte heeft. Ook (alleenstaande) minderjarigen mogen niet worden gedetineerd. Verder stelt het Europees Parlement zich op het standpunt dat de opvangvoorzieningen van een asielzoeker die zich bevindt in een andere lidstaat dan die ingevolge de Dublinverordening verantwoordelijk is niet mogen worden beperkt en schraapt daarom het voorstel van de Europese Commissie hierover. De belangrijkste thema's in de Raad zijn detentie (onder andere de vraag of 'risico op onderduiken' niet een aparte detentiegrond rechtvaardigt), toegang tot de arbeidsmarkt (veel lidstaten willen de huidige negen maandenwachttermijn handhaven) en beperking van opvang van een asielzoeker die aanwezig is in een andere lidstaat dan die waarin hij zich ingevolge de Dublinverordening geacht wordt te bevinden.

De meeste lidstaten zijn van mening dat de opvang beperkt kan worden zodra op basis van bewijs (bijvoorbeeld Eurodac) komt vast te staan dat een andere lidstaat verantwoordelijk is. Op dit moment is de triloog nog niet gestart.

8.3 Analyse

Sinds de totstandkoming van de eerste richtlijn op het gebied van opvangvoorzieningen (2003/9/EG) hebben bepalingen over vrijheidsbeperking en -ontneming een steeds centralere rol gekregen. Daar waar richtlijn 2003/9/EG in artikel 7 het recht op bewegingsvrijheid nog centraal stelde, zijn in de huidige richtlijn 2013/33/EU een viertal bepalingen (artikelen 8-11) over detentie opgenomen. In het hier besproken voorstel wordt naast extra gronden om de bewegingsvrijheid van de asielzoeker te beperken ook een extra detentiegrond toegevoegd. Hoewel de Europese Commissie als eerste doelstelling van het voorstel nog steeds verdere harmonisatie van opvangvoorzieningen in de EU noemt, zodat asielzoekers overal in de EU waardig worden behandeld, lijkt de tweede doelstelling, te weten vermindering van de prikkels voor secundaire bewegingen, zodat migratiestromen ordentelijk kunnen worden beheerd, leidend te zijn.

9. Hervestigingsverordening

9.1 Voorstel

Op 13 juli 2016 deed de Europese Commissie het voorstel tot een hervestigingsverordening.⁷¹ In het voorstel wordt een kader gecreëerd voor een gecoördineerde EU-aanpak van hervestiging naar EU-lidstaten, zodat personen die als ontheemde verkeren binnen of buiten het land waarvan zij de nationaliteit hebben en internationale bescherming behoeven op een veilige manier naar de EU kunnen reizen. Deelname aan hervestiging door lidstaten wordt echter niet verplicht gesteld. Het is de bedoeling

68 HvJ EU, C-179/12, *Cimade and GISTI t. Ministre de l'Intérieur*, 27 september 2012, JV 2013/3.

69 A8-0186/2017, 10 mei 2017

70 Andere punten in het rapport zijn het recht op arbeid twee maanden na het indienen van een asielverzoek, het verbinden van concrete voorwaarden aan het onderzoek naar bijzondere opvangbehoefte (zoals het gebruik van een tolk), aanstelling van een voogd zodra de alleenstaande minderjarige op het grondgebied van een lidstaat aankomt en het recht op een rechtsmiddel en juridische bijstand bij alle beslissingen die op grond van de richtlijn worden genomen (dus ook detentiebeslissingen).

71 COM(2016) 468.

dat de Raad jaarlijks zogeheten hervestigingsplannen opstelt. Deze plannen leggen onder meer het maximale totale aantal in de loop van het volgend jaar te hervestigen personen en de geografische prioriteit vast van waaruit hervestiging zal plaatsvinden.⁷² Het EU-hervestigingskader bepaalt verder de criteria waarmee rekening moet worden gehouden bij de vaststelling van de regio's of derde landen van waaruit hervestiging zal plaatsvinden en de criteria om te bepalen wie in aanmerking komt voor hervestiging en wie niet.⁷³ Ook beschrijft het de diverse procedures (gewone of versnelde⁷⁴) die gebruikt kunnen worden en de bijbehorende verblijfsstatussen (vluchtelingenstatus dan wel subsidiaire beschermingsstatus). Het blijft echter aan de lidstaten zelf om te bepalen of en zo ja, hoeveel vluchtelingen ze hervestigen. Lidstaten die binnen dit kader deelnemen aan hervestiging komen in aanmerking voor een tegemoetkoming van 10.000 euro per hervestigde vluchteling uit het EU-Fonds voor asiel, migratie en integratie (AMIF).

9.2 Stand van onderhandelingen

Op 23 maart 2017 heeft rapporteur Björk (Zweden, GUE/NGL) een kritisch rapport uitgebracht over het Commissievoorstel.⁷⁵ De Europese Commissie geeft in het voorstel een andere invulling aan hervestiging dan de UNHCR doet.⁷⁶ Volgens de rapporteur is hervestiging, zoals de UNHCR heeft gedefinieerd, bovenal een instrument voor duurzame bescherming voor de meest kwetsbare vluchtelingen en een mondiaal solidariteitsmechanisme en niet bedoeld om als hefboom te dienen in de beleids- en politieke dialoog met derde landen. Met dit laatste wordt bedoeld dat bij de keuze voor landen waaruit zal worden hervestigd de voorkeur wordt gegeven aan die landen die doeltreffend meewerken aan een effectief Europees asielbeleid (lees: het tegengaan van irreguliere migratiestromen en de totstandbrenging van de voorwaarden voor toepassing van veilig derde landenconcepten). Lidstaten lijken minder moeite te hebben met het gebruik van hervestiging als 'migratieinstrument'. Discussie in de Raad spitst zich verder toe op de vraag of 'integratieperspectief' als voorwaarde voor hervestiging kan worden opgenomen alsmede op de aard en

duur van de te verlenen verblijfsstatus.⁷⁷ Terwijl de rapporteur van het Europees Parlement spreekt over de mogelijkheid om aan uitgenodigde vluchtelingen conform de Langdurig Ingezetenenrichtlijn een permanente status te verstrekken, geven sommige lidstaten de voorkeur aan een nationale tijdelijke status.

Verder lijkt de Raad overeenstemming te hebben bereikt over de opname van een grondslag voor humanitaire toelatingsprogramma's in de verordening. Dit zou betekenen dat plaatsen die lidstaten in het kader van deze humanitaire toelatingsprogramma's beschikbaar stellen meetellen in het totaal en dat ook deze plaatsen vanuit AMIF gefinancierd kunnen worden. Lidstaten verschillen nog wel van mening ten aanzien van de vraag of de inrichting van dergelijke programma's (criteria, procedure, status) aan de lidstaten moet worden overgelaten of moeten worden geregeld in de verordening. Hoewel humanitaire programma's kunnen leiden tot het bieden van snellere bescherming voor grotere groepen vluchtelingen, kunnen ze tegelijkertijd leiden tot een slechtere rechtspositie met slechts kortdurend verblijfsrecht.⁷⁸

De verwachting is dat de triloog tussen Europese Commissie, Europees Parlement en de Raad van Ministers op korte termijn zal aanvangen.

9.3 Analyse

Zoals de Europese Commissie zelf al schrijft in de toelichting bij haar voorstel wil ze in plaats van de huidige (nationale) ad hoc regelingen op het gebied van hervestiging met deze verordening een permanent kader met een uniforme procedure scheppen.⁷⁹ Ze hoopt dat hervestiging als veilige en legale route voor vluchtelingen op deze manier binnen de EU meer van de grond komt dan thans het geval is. De vraag is echter of dit zal lukken nu het huidige voorstel nog steeds geen verplichtend karakter heeft en het aan de lidstaten zelf is om te bepalen hoeveel vluchtelingen ze opnemen. Ook hebben de traditionele hervestigingslanden (zoals de Scandinavische landen en Nederland) moeite met de afwijkende definitie van hervestiging en de beperkte rol van UNHCR in het voorstel. Net als de rapporteur van het Europees Parlement pleit ook de European Council on Refugees and Exiles (ECRE) ervoor dat de EU zichzelf concrete doelen stelt om hervestiging substantieel verder uit te breiden. Volgens haar zouden lidstaten minstens een kwart van het aantal hervestigingsplaatsen dat volgens de UNHCR wereldwijd nodig is, thans 1,2 miljoen, beschikbaar moeten stellen.⁸⁰

72 Het is de vraag hoe deze geografische prioriteiten worden vastgesteld. De keuze voor een bepaald land zou bijvoorbeeld niet afhankelijk moeten worden gemaakt van de vraag of er met een dergelijk land een migratieideal is gesloten. Vergelijk de 1:1 hervestiging in het kader van de EU-Turkije deal: voor elke Syriër die vanaf de Griekse eilanden naar Turkije wordt teruggestuurd, zal een andere Syriër vanuit Turkije in de EU worden hervestigd. Wat veel meer leidend zou moeten zijn, zijn de 'global resettlement needs' zoals vastgesteld door UNHCR en de aanwezigheid van 'protracted refugee situations' in een bepaald land.

73 Zie artikel 5 (toelatingscriteria) en artikel 6 (uitsluitingsgronden). Behalve op gronden die worden genoemd in de Kwalificatieverordening en de Schengengrenscodes worden vluchtelingen die eerder de EU illegaal zijn binngekomen, illegaal in de EU hebben verbleven of hebben geprobeerd om de EU illegaal binnen te komen in het voorstel uitgesloten van hervestiging. Ook vluchtelingen wier voordracht eerder door een lidstaat is verworpen mogen gedurende vijf jaar worden uitgesloten. Deze uitsluitingsgronden zijn restrictiever dan de uitsluitingsgronden genoemd in artikel 1F van het Vluchtelingenverdrag. Dit is extra bezwaarlijk omdat er geen beroep openstaat tegen een hervestigingsbeslissing, terwijl het mogelijk is dat een voordracht op onjuiste gronden is verworpen. De Nederlandse regering wil bovendien 'een gebrek aan aanpassingsvermogen' als extra uitsluitingsgrond in de verordening doen opnemen.

74 In de versnelde hervestigingsprocedure, die is geïnspireerd op de hervestigingsprocedure in het kader van de EU-Turkije deal van 18 maart 2016, behoeft de beoordeling van de behoefte aan bescherming niet reeds voor overkomst plaats te vinden, maar kan deze ook na overkomst in de lidstaat plaatsvinden. De overgebrachte persoon moet dan in de lidstaat alsnog de asielprocedure doorlopen en krijgt dan slechts een verblijfsvergunning voor een jaar. Hiermee lijkt de Europese Commissie een andere invulling te geven aan hervestiging dan UNHCR die hervestiging in het UNHCR Resettlement Handbook definieert als het overbrengen van vluchtelingen naar een staat die de vluchteling reeds heeft toegelaten en de vluchteling permanente bescherming zal bieden.

75 PE601.257v01-00. Op het rapport van Björk zijn meer dan 500 amendementen ingediend. Het is de verwachting dat in oktober 2017 een compromistekst aan het LIBE comité wordt voorgelegd.

76 UNHCR Resettlement Handbook 2011, p. 36.

77 ECRE, EU Resettlement for Protection. ECRE's Analysis of the latest developments in the preparation of an EU Resettlement Framework, policy note 6/2017.

78 Voorbeelden van dergelijke humanitaire toelatingsprogramma voor Syrische vluchtelingen zijn die van Duitsland en Oostenrijk. Deze twee landen stelden in het kader van hun humanitaire toelatingsprogramma's 20.000 respectievelijk 1.500 plaatsen beschikbaar voor gezinsleden en 'kwetsbare' groepen. Zij werden voorgedragen door kerkelijke organisaties, NGO's, in Duitsland aanwezige familieleden en UNHCR en kregen een tijdelijke verblijfsstatus (Duitsland) of de vluchtelingenstatus (Oostenrijk).

79 Een voorbeeld van een dergelijke ad hoc regeling zijn de conclusies (11097/15) die op 20 juli 2015 door vertegenwoordigers van de regeringen van de lidstaten zijn aangenomen betreffende het hervestigen middels multilaterale en nationale regelingen van 22.504 personen die duidelijk bescherming nodig hebben, samen met geassocieerde staten, op basis van de aanbeveling van de Commissie over een Europese hervestigingsregeling (C(2015) 9490) voor de hervestiging van 20.000 personen.

80 Zie ook amendement 427 ten aanzien van artikel 7, lid 2 onder a van de Nederlandse Europarlementariër Jeroen Lenaers (CDA) die een concreet doel noemt van 15% van de jaarlijkse (door UNHCR vastgestelde) 'global resettlement needs'. Indien dit aantal niet wordt gehaald door vrijwillige deelname, dan zouden de lidstaten tenminste 75% van die 15% moeten hervestigen op basis van de verdeelsleutel in het voorstel voor de Dublinverordening, hetgeen bindend zou moeten zijn voor alle lidstaten (amendement 454 ten aanzien van artikel 8, lid 2a).

10. EU-Agentschappen

10.1 Europese Grens- en Kustwacht

Voorstel

De Europese Commissie presenteerde een voorstel in december 2015 en al in september 2016 was er een akkoord van de Raad en het Europees Parlement. Op 6 oktober 2016 kon het Agentschap al aanvangen met de werkzaamheden. Vanaf die datum volgt de Europese Commissie de voortgang van de werkzaamheden en het functioneren van het Agentschap door middel van voortgangsrapportages.⁸¹

De Europees Grens en Kustwacht (hierna het Agentschap) bouwt voort op de werkzaamheden van Frontex en zal gedeelde verantwoordelijkheid hebben voor het bewaken van buitengrenzen met de lidstaten. De Europese Grens en Kustwacht wordt dus gevormd door het Agentschap en nationale autoriteiten die met grensbeheer zijn belast, inclusief de kustwachten. De taken zijn uitgebreid. Als roepnaam wordt Frontex behouden. Het Agentschap verzamelt alle informatie over grenstoezicht, terugkeer, irreguliere verplaatsingen en draagt preventief bij aan het voorkomen en opsporen van zware criminaliteit met een grensoverschrijdende dimensie, zoals mensenhandel en terrorisme.

Het Agentschap monitort migratiestromen naar en binnen de EU en stelt algemene risicoanalyses op. Dit doet ze door gebruik te maken van verbindingfunctionarissen in de lidstaten die de rol van liaison vervullen. Het Agentschap heeft bovendien de taak om kwetsbaarheidsbeoordelingen te verrichten op basis van objectieve criteria, waardoor het kan bepalen of een lidstaat in staat is om de huidige en toekomstige uitdagingen aan haar buitengrenzen aan te kunnen.

Op eigen initiatief en of het verzoek van de lidstaten moet het Agentschap gezamenlijke operaties organiseren en coördineren en Europese Grens- en Kustwachtteams met de noodzakelijke technische uitrusting inzetten. In situaties van onevenredige druk zullen snelle grensinterventie teams ingezet worden en bij grote migratiedruk zal ook aan de hotspotlanden extra technische en operationele bijstand worden verleend in de vorm van teams voor bijstand bij screening, debriefing, identificatie en het nemen van vingerafdrukken.

Ook zal het Agentschap technische en operationele bijstand aan lidstaten verlenen ter ondersteuning van opsporings- en reddingsoperaties voor personen die op zee in nood verkeren. Het Agentschap zal bovendien een pool van mensen moeten hebben van minstens 1500 grenswachters en andere relevante experts, om in de situaties van nood Europese grens en kustwachtteams te kunnen inzetten. Daarbij moet, met behulp van de lidstaten, het Agentschap voorzien zijn van goede zelfstandige technische uitrusting.

Het Agentschap zal ook een groter rol gaan spelen in terugkeeroperaties door het recht op initiatief gezamenlijke terugkeeroperaties uit te voeren en bij het verkrijgen van reisdocumenten. Het zal de lidstaten bijstand verlenen bij het organiseren van terugkeeroperaties en terugkeer interventies zonder zich met de inhoud van het terugkeerbesluit te bemoeien. Dat kan gaan om het verstrekken van de informatie

van derde landen om de operatie te kunnen uitvoeren met inachtneming van het beginsel van non-refoulement. Er zullen deskundige pools daartoe worden samengesteld, ook bijvoorbeeld met kennis van de rechten van kinderen.

Het Agentschap zal informatiesystemen ontwikkelen voor effectieve uitwisseling met inachtneming van gegevensbescherming. Ook in samenwerking met derde landen zal het Agentschap zich aan de grondrechten houden. Ter vergroting van verantwoordelijkheid en transparantie moet samenwerking met derde landen in het jaarverslag vermeld worden. Er zal een grondrechtenfunctionaris worden ingesteld om toezicht te houden of het werk van het Agentschap strookt met het EU recht en mensenrechten in het algemeen. Daartoe wordt ook een klachtenregeling ingesteld. De grondrechtenfunctionaris zal de klachten beoordelen en toetsen.

Het Agentschap zal juridisch, bestuurlijk en financieel autonoom zijn en met betrekking tot technische en operationele aangelegenheden onafhankelijk zijn.

Stand van onderhandelingen

In het Commissievoorstel is bepaald dat indien een lidstaat te kampen krijgt met zulke grote druk dat het functioneren van de Schengen in het gedrang komt, de Commissie aan de Raad zal voorleggen welke maatregelen het Agentschap dient te nemen en zal de lidstaat in kwestie verplicht zijn om hieraan mee te werken. In de eerste instantie had de Europese Commissie voorgesteld dat het zij dit besluit zou kunnen nemen zonder eerst de toezegging te hebben van de Raad. Maar de Raad heeft dat teruggedraaid. In de tekst staat nu expliciet dat het om politiek gevoelige maatregelen gaat, waardoor het uitvoeringsbesluit bij de Raad moet liggen en niet bij de Europese Commissie. Wat in het eerste voorstel van de Commissie een verplichting zou zijn om mee te werken is nu omgezet in samenwerking van de lidstaat en het Agentschap om een actieplan op te stellen. Indien een lidstaat verzuimt om binnen dertig dagen met het besluit van de Raad en maatregelen van het Agentschap mee te werken zal artikel 29 van Schengengrenscore worden ingeroepen.⁸²

*Analyse*⁸³

In een recordtempo is het voorstel voor de oprichting van een Europese Grens en Kustwacht (het Agentschap) aangenomen. Tijdens het Nederlands Voorzitterschap zijn de nodige inspanningen verricht opdat een politiek akkoord eind juni 2016 kon worden bereikt. Het voorstel leek in de eerste instantie controversieel doordat de Europese Commissie bepaalde bevoegdheden op zich wilde nemen. Aangezien de lidstaten en het Europees Parlement het daar niet mee eens waren werd dit makkelijker opgelost dan aanvankelijk gedacht. De vraag is of het vermelden van samenwerking met derde landen echt genoeg is om de mensenrechten voldoende te waarborgen. Ook blijft de vraag of de grondrechtenfunctionaris van het Agentschap zelf voldoende onafhankelijk zal zijn om de klachten kritisch te beoordelen. Dat zal in de praktijk moeten blijken.

81 COM(2017) 467 final, 6 September 2017, Report from the Commission, Fifth report from the Commission to the European Parliament, the European Council and the Council on the operationalisation of the European Border and Coast Guard

82 Artikel 29 SGC ziet op de procedure voor het instellen van grenscontrole aan alle of bepaalde delen van binnengrenzen, als uit Schengenevaluaties blijkt dat er sprake is van aanhoudende ernstige gebreken met betrekking tot het buitengrenstoezicht die de openbare orde in de hele Schengenruimte bedreigen.

83 Zie ook: S. Lujsterburg, 'Europese Grens- en Kustwacht. What's new?', *JNVR* 2016, nr. 4/29.

Voorstel

Onderdeel van het eerste pakket door de Europese Commissie voorgestelde maatregelen was het voorstel om het Europees Ondersteuningsbureau voor asielzaken (EASO) om te vormen tot een 'opgewaarderd' EU Asielagentschap.⁸⁴ Dit Asielagentschap moet volgens de Europese Commissie een nog centralere rol krijgen in de harmonisatie/convergentie van de praktische toepassing van het GEAS door de lidstaten. Dit betekent niet alleen dat het Agentschap operationele en technische bijstand moet verlenen aan lidstaten in nood, maar ook dat het moet monitoren en onderzoeken of lidstaten zich wel houden aan het GEAS en ervoor moet zorgen dat de besluitvorming in alle lidstaten zoveel mogelijk tot vergelijkbare uitkomsten leidt. Hoewel de huidige EASO Verordening hiertoe ook al mogelijkheden biedt, krijgt het Agentschap in het voorstel een verdergaande rol bij het uitbrengen van verplichtende richtsnoeren aan lidstaten ten aanzien van het gebruik van landeninformatie in individuele gevallen en kan het de Europese Commissie adviseren bij de aanwijzing van veilige landen van herkomst en veilige derde landen. Tevens wordt het Agentschap verantwoordelijk voor het coördineren van praktische asielsamenwerking van lidstaten met derde landen, inclusief bij hervestiging. Lidstaten worden op hun beurt verplicht om informatie te verstrekken aan het Agentschap en deskundigen te leveren voor de asielondersteuningsteams en de asielinterventiepool (500 nationale experts). Om deze ambities te bereiken wordt zowel het personeel als het budget van het Agentschap behoorlijk opgeschroefd.⁸⁵

Stand van onderhandelingen

In december 2016 heeft het Europees Parlement het rapport van rapporteur Niedermüller (Hongarije, S&D) geamendeerd aangenomen.⁸⁶ Een van de punten uit het rapport was de aanstelling van een 'fundamental rights officer' (FRO) die een 'fundamental rights strategy' opstelt en erop toeziet dat het Agentschap zijn taken uitoefent met inachtneming van mensenrechten. Vervolgens moet het Agentschap onder meer door trainingen ervoor zorgen dat ook lidstaten deze mensenrechten hoog in het vaandel hebben staan en dienovereenkomstig handelen. Ook zouden volgens het Europees Parlement in iedere lidstaat liaison officers moeten worden aangesteld die het Agentschap assisteren bij het monitoren en onderzoeken van de asiel- en opvangsystemen van de lidstaten. Bovendien moeten *liaison officers* worden aangesteld in derde landen teneinde door contacten met de autoriteiten te zorgen voor 'protection-sensitive' migratiebeheer en om legale toegang tot de EU (hervestiging) te faciliteren. Rond dezelfde tijd kwam ook de Raad tot een gedeeltelijk gezamenlijk standpunt als gevolg waarvan de trilog in januari 2017 is gestart. De Raad stelde zich onder meer kritisch op ten aanzien van de verplichting om bij de behandeling van asielaanvragen de richtsnoeren van het Agentschap op het gebied van landeninformatie te volgen en vraagt zich af wat de precieze betekenis en inhoud is van de diverse door het Agentschap te ontwikkelen 'operationele normen', 'richtsnoeren', 'indicatoren' en 'beste praktijken'. Hoewel in juli 2017 door zowel de Raad als het Europees Parlement werd aangekondigd dat er een politiek akkoord was

bereikt, is er tot op heden nog geen definitieve tekst openbaar gemaakt. Dit komt omdat een aantal elementen samenhangen met andere asielvoorstellen (waaronder de Dublinverordening), waarover nog onderhandeld wordt. Het lijkt er echter op dat een aantal voorstellen van het Europees Parlement (zoals de FRO, *liaison officers*) in het akkoord zijn terechtgekomen.

*Analyse*⁸⁷

Van alle voorstellen lijkt dit voorstel het minst controversieel; reden waarom er al een politiek akkoord is bereikt. Waarschijnlijk komt dit doordat alle instanties het belang van een volwaardig EU Agentschap voor Asiel met bijbehorend mandaat en takenpakket inzien, met name vanwege de cruciale rol die het kan hebben om gebreken in de (praktische) toepassing van het GEAS te verhelpen. Het is te hopen dat de aandacht die het Europees Parlement vraagt voor mensenrechten en hoge beschermingsnormen in lidstaten inderdaad terug te vinden zal zijn in de definitieve tekst van het akkoord.

11. Tot slot

Op 27 september 2017 bracht de Europese Commissie een tussentijdse evaluatie ('mid-term review') van de Europese Migratieagenda uit.⁸⁸ In deze evaluatie schetst de Commissie een zeer positief beeld van de vooruitgang die sinds 2015 is geboekt op het asiel en migratie. Ze spreekt met veel lof over de korte termijn maatregelen die in 2015 en 2016 zijn genomen om de 'onevenredige migratiedruk' op sommige lidstaten weg te nemen, zoals de oprichting van hotspots in Griekenland en Italië en de EU-Turkije verklaring van 18 maart 2016. Ten aanzien van de lange termijn maatregelen wordt veel aandacht besteed aan de maatregelen die zijn genomen om de oorzaken van onregelmatige migratie weg te nemen. Volgens de Europese Commissie heeft de EU in de afgelopen jaren veel geld uitgetrokken om de zogeheten 'root causes' van migratie tegen te gaan. Een voorbeeld is het EU Trustfonds voor Afrika waarin 3 miljard euro beschikbaar is gesteld voor de Sahel, de regio rond het Tsjaadmeer, de Hoorn van Afrika en Noord-Afrika. Daarnaast zijn tal van maatregelen genomen om mensen-smokkel aan te pakken, zoals de oprichting van het European Migrant Smuggling Centre bij Europol en verbeterde informatiedeling. Op het gebied van terugkeer is de belangrijkste 'mijlpaal' de omvorming van Frontex tot een Europese Grens- en Kustwacht met een breder mandaat om lidstaten operationeel te ondersteunen bij alle aspecten van terugkeer.

Ook ten aanzien van het tweede thema, grensbeheer, wordt de Europese Grens- en Kustwacht genoemd als 'ground-breaking achievement' en dan met name de rol die het kan hebben bij het versterken van de capaciteit van derde landen om hun grenzen te beheren.

Verder is een aantal voorstellen gedaan op het gebied van slimme grenzen, zoals versterking van het mandaat van eu-LISA (Europees Agentschap voor grootschalige IT-systemen) en hebben via de hotspots extra veiligheidscontroles door Europol plaatsgevonden.

Met betrekking tot het derde thema, een sterk gemeenschappelijk asielbeleid, wijst de Europese Commissie op de herplaatsingsbesluiten waaronder naar verwachting 37.000 personen

84 COM(2016) 271.

85 Zo is er voor de periode 2017-2020 een budget van 363.963 miljoen euro beschikbaar (in 2016 was het budget 16 miljoen euro) en zal het aantal werknemers in 2020 500 personen betreffen (dit laatste is een toename van 357 personen in vergelijking met het huidige aantal).

86 A8-0392/2016, 21 december 2016.

87 Zie ook D. Cohen Henriquez, 'Proposal for a European Union Agency for Asylum. Can the proposal for a European Union Agency for Asylum effectively address structural weaknesses of the Common European Asylum System?', *JNVR* 2016, nr. 4/28.

88 COM(2017) 558, 27 september 2017.

binnen de EU zullen worden herplaatst en de vele wetgevingsvoorstellen die het heeft gepresenteerd en die hierboven in de kroniek zijn besproken.

Ten aanzien van het vierde en laatste thema, een nieuw beleid voor legale migratie, worden onder meer het voorstel tot een effectievere Blauwekaartrichtlijn en het EU Actieplan inzake de integratie van onderdanen van derdelanders⁸⁹ genoemd.

De Commissie schetst een rooskleurig beeld van de aanpak van de 'vluchtelingen crisis' terwijl er met name door het publiek en het maatschappelijk middenveld de nodige kritiek op is geuit in de afgelopen jaren. De Europese Commissie meet verder het succes van haar beleid aan de hand van het dalend aantal vluchtelingen sinds met name de EU-Turkije Verklaring, terwijl wereldwijd het aantal vluchtelingen niet is afgenomen, de oorzaken van de 'crisis' niet zijn weggenomen en niemand er vrijwillig voor kiest om vluchteling te zijn.

Naast deze terugblik presenteert de Europese Commissie een viertal plannen voor de toekomst. We noemen ze hier alleen kort.⁹⁰

- herziening van het gemeenschappelijk Europees asielsysteem,
- vergroten van legale routes, zoals een nieuwe, vrijwillige hervestigingsregeling voor 50.000 personen gedurende een periode van twee jaar en het opzetten van proefprojecten met derde landen op het gebied van legale (arbeids) migratie en met EU lidstaten op het gebied van particuliere sponsorerregelingen,
- een doeltreffender EU-beleid inzake terugkeer⁹¹ en
- doorgaan met het partnerschapskader met derde landen (externe dimensie).

Het is de vraag of deze plannen de komende twee jaar gerealiseerd worden. We wachten de eindevaluatie van de Europese Migratieagenda (2014-2019) met spanning af.

⁸⁹ COM(2016) 377, 7 juni 2016.

⁹⁰ Zie voor een uitgebreidere bespreking: T. Spijkerboer, 'Europese Commissie geeft nieuwe richting aan migratie- en asielbeleid, 27 september 2017', www.verblijfblog.nl

⁹¹ In dit kader werd op 27 september 2017 door de Europese Commissie ook een herziene versie van het Terugkeerhandboek gepubliceerd (C(2017) 6505). Verder stelt de Europese Commissie voor dat de Europese Grens- en Kustwacht meer bevoegdheden krijgt en met een nieuwe terugkeerafdeling de terugkeer 'proactief' kan aanpakken en terugkeeroperaties in de hele EU kan sturen en coördineren.