

Fiche 2: Verordening vaststelling procedure internationale bescherming, gewijzigd voorstel.

1. Algemene gegevens

a) Titel voorstel

Gewijzigd voorstel voor een Verordening van het Europees Parlement tot het instellen van een gemeenschappelijke procedure voor internationale bescherming in de EU en tot intrekking van Richtlijn 2013/32/EU.

b) Datum ontvangst Commissiedocument

23 september 2020

c) Nr. Commissiedocument

COM (2020) 611 final

d) EUR-Lex

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/?qid=1601296926815&uri=COM:2020:611:FIN>

e) Nr. impact assessment Commissie

Niet opgesteld

f) Behandelingstraject Raad

Raad Justitie en Binnenlandse Zaken

g) Eerstverantwoordelijk ministerie

Ministerie van Justitie en Veiligheid

h) Rechtsbasis

Artikel 78(2)(d) en 79(2)(c) van het Werkingsverdrag van de EU

i) Besluitvormingsprocedure Raad

Gekwalificeerde meerderheid

j) Rol Europees Parlement

Medebeslissing

2. Essentie voorstel

a) Inhoud voorstel

Het voorstel, dat onderdeel is van een serie voorstellen¹ van de Commissie op het gebied van asiel en migratie, wijzigt het eerdere voorstel voor een Procedureverordening². Over dit voorstel heeft

¹ COM (2020) 609

² COM (2016) 467

uw Kamer op 26 augustus 2016 een BNC-fiche ontvangen³. Dat BNC-fiche blijft van toepassing op de bepalingen die niet worden gewijzigd in dit voorstel.

De wijzigingen in dit voorstel hebben vooral betrekking op de grensprocedure en op vervolgaanvragen. Doel is om, tezamen met het voorstel inzake een screeningsprocedure aan de grens⁴ en de terugkeerrichtlijn, een naadloze link te vormen tussen alle fases van het migratieproces: vanaf de aankomst tot aan de asielprocedure en, waar toepasselijk, de terugkeer. Dit houdt in dat de grensprocedure in dit voorstel direct volgt op de screeningsprocedure. Als de asielaanvraag in de grensprocedure wordt afgewezen, kan meteen de grensprocedure voor terugkeer worden toegepast. Daarnaast worden enkele voorstellen gedaan die lidstaten de mogelijkheid geven om scherpere regels te stellen over de vraag in welke gevallen de vreemdeling het recht heeft om op het grondgebied te verblijven, nadat een tweede of latere asielaanvraag is ingediend.

Aan lidstaten wordt de verplichting opgelegd om bij het afwijzen van een asielaanvraag tevens een terugkeerbesluit te nemen. Deze moet worden genomen in hetzelfde besluit als, of in ieder geval tegelijkertijd met, de afwijzende beslissing op de asielaanvraag.

In het voorstel wordt het artikel over de grensprocedure opnieuw geformuleerd. Het betreft een versnelde asielprocedure aan de grens voor vreemdelingen die niet voldoen aan de voorwaarden voor toegang. De grensprocedure kan worden toegepast als een asielaanvraag wordt gedaan aan de buitengrens of in een transitzone, als de aanvrager wordt aangetroffen in verband met een ongeoorloofde overschrijding van de buitengrens en na de ontschepping na een zoek- en reddingsoperatie op zee (SAR). In deze gevallen is steeds vereist dat de asielaanvraag kan worden afgewezen als niet-ontvankelijk of als kennelijk ongegrond. Asielzoekers die de asielgrensprocedure doorlopen krijgen geen toestemming het grondgebied van de lidstaat te betreden. In de gevallen waarin vreemdelingen die in aanmerking komen voor de grensprocedure kunnen worden herplaatst, kan de grensprocedure worden uitgevoerd in de lidstaat van herplaatsing.

In bovengenoemde gevallen bestaat een verplichting tot het toepassen van de grensprocedure als de vreemdeling de autoriteiten heeft misleid door valse informatie te verstrekken of informatie achter te houden, als de vreemdeling om zwaarwegende redenen kan worden beschouwd als een gevaar voor de nationale veiligheid of de openbare orde van de lidstaten, als de vreemdeling zich niet onverwijld gemeld heeft, dan wel als de vreemdeling afkomstig is uit een land waarvoor het inwilligingspercentage blijkens de EUROSTAT-gegevens lager is dan 20%. Een uitzondering op de verplichting een aanvraag in de grensprocedure te behandelen, kan worden gemaakt als het betreffende derde land onvoldoende meewerkt aan de overname van irreguliere migranten.

Ten aanzien van alleenstaande minderjarigen en minderjarigen jonger dan 12 jaar en hun familieleden kan de grensprocedure alleen worden toegepast, indien de openbare orde of de nationale veiligheid in het geding is.

³ Kamerstukken II 2016-2017, 22 112, nr. 2193.

⁴ COM (2020) 612

De termijn voor de behandeling in de grensprocedure wordt gesteld op twaalf weken, inclusief het beroep bij de rechtbank. De Verordening stelt expliciet dat hoger beroep tegen beslissingen van de rechtbank in de grensprocedure niet mogelijk is. Wanneer een asielaanvraag nog niet is afgehandeld binnen de gestelde termijn krijgt een aanvrager wel toegang tot het territorium van een lidstaat, om daar de asielprocedure verder te doorlopen.

De Commissie stelt voor om in de Procedureverordening ook de terugkeerprocedure op te nemen die volgt op de grensprocedure waarin afwijzend op de asielaanvraag is beslist. Deze procedure dient eveneens op of in de nabijheid van de grens te worden uitgevoerd. Indien dit nodig is, mag het terugkeerproces evenwel ook op andere locaties worden uitgevoerd. Het voorstel bevat ook diverse schakelbepalingen naar de herziene Terugkeerrichtlijn⁵, die thans nog in onderhandeling is.

Het voorstel introduceert een nieuwe grond om een uitzondering te kunnen maken op het recht van de vreemdeling om op het grondgebied van de lidstaat te blijven na het indienen van een tweede asielaanvraag⁶, namelijk als binnen een jaar na het besluit op de eerste aanvraag een eerste vervolgaanvraag zonder nieuwe elementen wordt ingediend, louter om de terugkeer te vertragen of te frustreren. Verder geeft het voorstel lidstaten de mogelijkheid om het rechtmatig verblijf van de vreemdeling te beperken tijdens de beroepsprocedure.

In het Commissievoorstel van 2016 was opgenomen dat vreemdelingen aan wie een subsidiairebeschermingsstatus wordt verleend, kunnen doorprocederen voor een vluchtelingenstatus. In het nieuwe voorstel is tekst opgenomen die doorprocederen tegengaat als de subsidiairebeschermingsstatus dezelfde rechten en voorzieningen biedt als de vluchtelingenstatus.

b) Impact assessment Commissie

De Commissie heeft geen impact assessment opgesteld.

3. Nederlandse positie ten aanzien van het voorstel

a) Essentie Nederlands beleid op dit terrein

Het kabinet is van mening dat een versterkt, crisisbestendig Europees asielsysteem gepaard moet gaan met versterking van de werking van Schengen. Zowel primaire als secundaire migratie moeten worden aangepakt en terugkeer moet worden bevorderd. Dit zou, naar de opvatting van het kabinet, onder meer vorm moeten krijgen door goed functionerende grensprocedures aan de buitengrenzen van de Unie. Voorts is het nodig dat zo spoedig mogelijk onderscheid wordt gemaakt tussen kansrijke asielzoekers en irreguliere migranten. Voorts is nodig dat prikkels om door te reizen naar een andere lidstaat worden weggenomen en dat wordt voorkomen dat asielzoekers oneigenlijk gebruik kunnen maken van rechten en procedures om terugkeer te

⁵ COM (2018) 634

⁶ In het voorstel uit 2016 worden al genoemd de situaties waarin een vervolgaanvraag door de beslissingsautoriteit niet-ontvankelijk of kennelijk ongegrond is verklaard en als een tweede of verder volgend verzoek wordt ingediend nadat een eerdere vervolgaanvraag niet-ontvankelijk, ongegrond of kennelijk ongegrond is verklaard.

frustreren. Tot slot dient er een balans te zijn tussen enerzijds de bescherming van de rechten en waarborgen voor de asielzoeker en anderzijds het belang van een efficiënte asielprocedure en het kunnen realiseren van de effectieve terugkeer van vreemdelingen die geen bescherming behoeven.

b) Beoordeling + inzet ten aanzien van dit voorstel

Het kabinet beoordeelt de voorstellen mede in het licht van de kabinetsvisie op de Europese asielproblematiek, zoals beschreven in 'A Renewed European Agenda on Migration'⁷. De nieuwe plannen van de Commissie moeten een basis bieden om de tekortkomingen in beleid en praktijk van het huidige migratie- en asielsysteem aan te pakken. In dit licht is het kabinet in beginsel positief over de voorstellen van de Commissie. Niettemin worden een aantal nieuwe modaliteiten voorgesteld die opnieuw tot mazen in procedures kunnen leiden met alle risico's op misbruik van dien.

Het kabinet staat positief tegenover de voorgestelde verplichting om een afwijzend besluit op de asielaanvraag gepaard te laten gaan met het terugkeerbesluit. Dit is al de Nederlandse praktijk, maar wordt de norm voor alle lidstaten. Dit gaat vertraging van het terugkeerproces tegen en draagt bij aan het tegengaan van ongewenste secundaire migratie.

Ten aanzien van de grensprocedure is het kabinet van mening dat deze in principe van toepassing zou moeten zijn bij iedere overschrijding van de buitengrens waarbij niet wordt voldaan aan de voorwaarden voor toegang en een asielverzoek wordt ingediend. De Schengengrenscore (SGC) verplicht de lidstaten immers te verzekeren dat vreemdelingen die niet voldoen aan de voorwaarden voor toegang niet het grondgebied betreden. Dit ziet ook op vreemdelingen die een asielverzoek aan de buitengrens indienen. Het kabinet meent dan ook dat de norm van een inwilligingspercentage van asielaanvragen 20% te laag is. Ten aanzien van de voorgestelde uitzonderingscategorieën is het kabinet van mening dat moet worden voorkomen dat het op voorhand expliciet uitzonderen van groepen van wie het asielverzoek in de grensprocedure kan worden beoordeeld, calculerend gedrag aanmoedigt en kan leiden tot systematisch misbruik van procedures. Nederland zal inzetten op humane opvang conform Europese en Internationale standaarden in de grensprocedure.

Het beperken van de rechtsmiddelen in de grensprocedure tot één instantie, waarmee na de beslissing van de rechtbank geen hoger beroep meer openstaat, lijkt bij te kunnen dragen aan snellere procedures EU-breed. Dit is conform Unierecht. Het kabinet steunt dit voorstel dan ook.

Het kabinet is positief over de strekking van het voorstel voor de grensprocedure voor terugkeer. Dit bundelt de bepalingen met betrekking tot de grensprocedure en benadrukt het dat terugkeer het sluitstuk is van een asielprocedure die niet leidt tot het verlenen van een vergunning. Het kabinet steunt het opnemen van de grensprocedure in de Procedureverordening, ook omdat er hierdoor geen risico ontstaat dat deze procedure zou botsen met de herziening van de Terugkeerrichtlijn waarvan de uitkomst nog ongewis is. Opname van dit artikel in de Verordening maakt echter wel dat de grondslagen voor terugkeermaatregelen, inclusief uitzettingsdetentie, in

⁷ Bijlage bij Kamerstuk 21 501-20, nr.1450

meerdere instrumenten worden verwerkt⁸. Op onderdelen behoeft het voorstel volgens het kabinet dan ook verduidelijking om de juridische en praktische uitvoerbaarheid te waarborgen.

Het kabinet heeft tijdens de voorgaande onderhandelingen met nadruk aandacht gevraagd voor een effectieve behandeling van vervolgaanvragen en verwelkomt de inspanningen van de Commissie om hierin te faciliteren. Het kabinet begrijpt echter niet waarom het recht een eerste opvolgende aanvraag hier te lande af te wachten alleen kan worden onthouden als de opvolgende aanvraag binnen een jaar na de beslissing op de eerste asielaanvraag is ingediend. Dit kan er juist toe leiden dat vreemdelingen na afwijzing van hun asielaanvraag langer dan een jaar zullen wachten met het indienen van een vervolgaanvraag. Voldoende zou moeten zijn dat de (eerste) opvolgende aanvraag is ingediend ter frustratie van de terugkeer en niet is onderbouwd met nieuwe feiten en omstandigheden. De voorstellen ten aanzien van het beperken van het rechtmatig verblijf tijdens de beroepsprocedure nadat een vervolgaanvraag is afgewezen, zijn in lijn met eerdere inbreng van Nederland en het kabinet steunt deze voorstellen, maar zal tijdens de besprekingen wel oog houden voor de uitvoerbaarheid ervan.

Het kabinet mist een voorziening die het voor lidstaten mogelijk maakt de beslistermijnen te verlengen in geval van onvoorziene omstandigheden. Ook in de voorstellen voor de Verordening Migratiecrises en Overmacht ontbreekt een dergelijke regel.

Het kabinet steunt het overnemen van de tekst die in de onderhandelingen over het voorstel van 2016 door Nederland naar voren is gebracht inzake het niet doorprocederen nadat subsidiaire bescherming is verleend. Dit is in lijn met de ratio van het Nederlandse éénstatusstelsel, waarbij geen onderscheid wordt gemaakt in de rechten en voorzieningen die worden toegekend aan een erkend vluchteling of een persoon die subsidiaire bescherming geniet. Hiermee is het bezwaar van Nederland op het oorspronkelijk voorstel van 2016 komen te vervallen.

c) Eerste inschatting van krachtenveld

Lidstaten hebben voorzichtig positief gereageerd op de nieuwe voorstellen van de Commissie voor het Asiel- en Migratiepakket. Het is echter wel al duidelijk dat de huidige voorstellen nog niet direct tot overeenstemming zullen leiden. De introductie van een verplichte grensprocedure ligt gevoelig bij met name de zuidelijke lidstaten en bij sommige lidstaten met een lange landsgrens. Andere lidstaten zijn juist wel voor een verplichte grensprocedure. Lidstaten zullen tijdens de onderhandelingen mogelijk dezelfde standpunten innemen als tijdens de eerdere onderhandelingen.

Het EP heeft zich nog niet uitgesproken over het voorstel, maar de partijen hebben over het algemeen aandacht voor de capaciteit en crisisbestendigheid. Ook hechten woordvoerders veel waarde aan het waarborgen van de fundamentele rechten van de vreemdeling.

⁸ Naast onderhavig voorstel zijn dat de Terugkeerrichtlijn en de Opvangrichtlijn

4. Beoordeling bevoegdheid, subsidiariteit en proportionaliteit

a) Bevoegdheid

Het voorstel is gebaseerd op de artikelen 78, lid 2, onder d, en 79, lid 2, onder c, van het VWEU. Deze artikelen geven de EU de bevoegdheid om volgens de gewone wetgevingsprocedure maatregelen vast te stellen betreffende gemeenschappelijke procedures voor toekenning of intrekking van de uniforme status van asiel of van subsidiaire bescherming en betreffende illegale immigratie en illegaal verblijf als onderdeel van een gemeenschappelijk asiel- en immigratiebeleid. Het kabinet acht dit de correcte rechtsbasis. De Unie en de lidstaten hebben namelijk een gedeelde bevoegdheid ten aanzien van de ruimte van vrijheid, veiligheid en recht (zie artikel 4, lid 2, onder j, VWEU).

b) Subsidiariteit

Het kabinet heeft een positief oordeel ten aanzien van de subsidiariteit. Het kabinet stelt zich op het standpunt, dat het thema migratie een Europese uitdaging is die om Europese antwoorden vraagt. Het doel van de voorgestelde Verordening is te waarborgen dat de asielaanvraag van een asielzoeker in een asielprocedure wordt beoordeeld waarvoor dezelfde regels gelden, ongeacht de lidstaat waar de asielzoeker zijn asielaanvraag heeft ingediend. Om die reden kan dit alleen op EU-niveau worden gewaarborgd. Ook de met het onderhavige voorstel beoogde naadloze koppeling tussen alle fases van het migratieproces vereist geharmoniseerde procedures. De doelstellingen van het voorstel kunnen niet door de lidstaten afzonderlijk worden verwezenlijkt, omdat verschillen tussen de lidstaten in wetgeving zullen leiden tot prikkels voor asielshopping en secundaire migratie.

c) Proportionaliteit

Ten aanzien van de proportionaliteit van de onderdelen die in dit wijzigingsvoorstel worden geregeld, is het oordeel positief. Deze voorstellen reiken niet verder dan noodzakelijk om het beoogde doel te bereiken. Het kabinet is van mening dat een versterkt, crisisbestendig Europees asielsysteem gepaard moet gaan met versterking van de werking van Schengen. Om deze reden is bindende wetgeving nodig, met name waar het om de uniforme toepassing van de grensprocedure gaat. Een Verordening is hiervoor het juiste instrument. Het kabinet acht de voorgestelde maatregelen geschikt, zo zal bijvoorbeeld de keuze om een afwijzend besluit op de asielaanvraag gepaard laten gaan met het terugkeerbesluit bijdragen aan een snelle en goed functionerende grensprocedure aan de buitengrenzen. Wel had het kabinet ten aanzien van de grensprocedure liever een meer verplichtend karakter gezien. Het kabinet is van mening dat de voorstellen niet verder gaan dan noodzakelijk om het doel, het harmoniseren en stroomlijnen van de procedures aan de grens, te bereiken, omdat deze ten eerste aansluiten bij de verplichtingen uit de Schengengrenscore en ten tweede omdat gelijke behandeling voor asielzoekers en het ontmoedigen van secundaire migratie een eenduidige asielpraktijk binnen de Unie vereisen.

Het kabinet merkt op dat in het fiche voor het voorstel uit 2016 een deels positief en deels negatief oordeel heeft gegeven, omdat het oorspronkelijk Commissievoorstel op onderdelen te gedetailleerd is. Het kabinet zal op dit punt alert blijven. In de onderhandelingen zijn inmiddels veel van de Nederlandse bezwaren ondervangen.

5. Financiële implicaties, gevolgen voor regeldruk en administratieve lasten

a) Consequenties EU-begroting

De Europese Commissie geeft aan dat lidstaten gebruik kunnen maken van de fondsen die in de nationale programma's zijn gealloceerd onder het AMIF en het nieuwe AMF. EASO en Frontex kunnen lidstaten binnen hun bestaande mandaat ondersteunen.

Het kabinet is van mening dat de financiële middelen gevonden dienen te worden binnen de in de Raad afgesproken financiële kaders van het MFK 2014-2020 en het MFK 2021-2027 en dat deze moeten passen bij een prudente ontwikkeling van de jaarbegroting.

b) Financiële consequenties (incl. personele) voor rijksoverheid en/ of decentrale overheden

Eventuele budgettaire gevolgen voor de nationale begroting, zullen worden ingepast op de begroting van de beleidsverantwoordelijke departementen, conform de regels inzake budgetdiscipline.

c) Financiële consequenties (incl. personele) voor bedrijfsleven en burger

Geen

d) Gevolgen voor regeldruk/administratieve lasten voor rijksoverheid, decentrale overheden, bedrijfsleven en burger

Ten aanzien van het oorspronkelijke voorstel uit 2016 uitte het toenmalig kabinet dat het voorstel op onderdelen nog zou worden aangepast. Daarom was op basis van enkel het voorstel nog niet een exact oordeel over de administratieve lasten te geven. Deze situatie is nog niet gewijzigd, omdat het wetsvoorstel nog niet definitief is. Het onderhavige voorstel betreft een aanpassing van procedures die reeds elders zijn geregeld. De verwachting is daarom dat dit specifieke voorstel niet zal leiden tot meer regeldruk.

e) Gevolgen voor concurrentiekracht

Er zijn geen gevolgen voor de concurrentiekracht.

6. Implicaties juridisch

a) Consequenties voor nationale en decentrale regelgeving en/of sanctionering beleid (inclusief toepassing van de lex silencio positivo)

De verordening heeft rechtstreekse werking. Ter uitvoering van de verordening zullen de Vreemdelingenwet 2000 en onderliggende regelgeving moeten worden aangepast na aannahme van deze verordening

b) Gedelegeerde en/of uitvoeringshandelingen, incl. NL-beoordeling daarvan

Niet van toepassing op dit voorstel.

c) Voorgestelde implementatietermijn (bij richtlijnen), dan wel voorgestelde datum

inwerkingtreding (bij verordeningen en besluiten) met commentaar t.a.v. haalbaarheid

De datum van inwerkingtreding is opgenomen in het voorstel van 2016. Volgens dat voorstel treedt de Verordening in werking op de twintigste dag na publicatie in het Publicatieblad van de

Europese Unie. Zes maanden na deze inwerkingtreding zal de verordening van toepassing zijn. De genoemde termijn van zes maanden na inwerkingtreding wordt onvoldoende geacht, gelet op het ingrijpende karakter van sommige voorstellen op de nationale asielprocedure en ook op de samenhang met andere aanpassingen die lidstaten moeten doorvoeren naar aanleiding van andere wetgevende voorstellen die de Commissie heeft gepresenteerd op het vlak van asielbeleid. De in de Raadstekst overeengekomen termijn van twee jaar wordt wel voldoende geacht.

d) Wenselijkheid evaluatie-/horizonbepaling

Niet van toepassing ten aanzien van dit voorstel.

e) Constitutionele toets

Niet van toepassing

7. Implicaties voor uitvoering en/of handhaving

a) Uitvoerbaarheid

De voorgestelde maatregelen in de nieuwe Verordening leveren een aanpassing op van de werkwijze zoals voorgesteld in het voorstel van 2016. Voor de uitvoering is in de eerste plaats de migratieketen verantwoordelijk. Het gehele voorstel zal uiteindelijk gevolgen hebben voor de uitvoeringspraktijk. In de besprekingen van het voorstel zal het kabinet erop alert zijn of de voorstellen praktisch uitvoerbaar zijn. Verder wordt benoemd dat dit voorstel ook aanpassingen in de geautomatiseerde systemen met zich meebrengt.

b) Handhaafbaarheid

Handhaving met betrekking tot dit voorstel valt binnen de algemene kaders voor de migratieketen. Het kabinet verwacht geen ingrijpende consequenties.

8. Implicaties voor ontwikkelingslanden

Geen.