

1. Pre-screening procedure (*New screening regulation*)

Doelstelling van de pre-screening is 'de snelle vaststelling van de juiste procedure' voor derdelanders, waaronder asielzoekers die bescherming vragen in de EU. Deze procedure kan leiden tot een grensprocedure, een asielprocedure of een terugkeerprocedure. De nieuwe verordening is nieuw, en bedoeld om bestaande wetgeving aan te vullen.

Onder de pre-screening vallen alle asielzoekers die via de buitengrens van een lidstaat via land, zee of lucht aankomen, maar ook asielzoekers die zich al binnen het grondgebied van de lidstaten bevinden en waarbij niet is aangetoond dat hij dit grondgebied legaal is binnengekomen. In de pre-screening wordt beoordeeld wie onder de grensprocedure vallen. Het gaat met name om asielzoekers die de nationaliteit hebben van landen met een inwilligingspercentage onder de 20 procent en personen die misleidende informatie (bijv. over hun identiteit) zouden hebben gegeven. Kinderen onder de 12 jaar met hun familie worden uitgezonderd van de grensprocedure. Ook kan het gaan om personen die als gevolg van een *search and rescue* operatie naar het grondgebied van een lidstaat zijn gebracht of asielzoekers die een asielaanvraag hebben gedaan bij grensovergangen of transitzones. De grensprocedure duurt maximaal 12 weken.

VluchtelingenWerk vreest dat de bescherming van vluchtelingen ernstig onder druk komt te staan door dergelijke 'voorprocedures' aan de buitengrenzen van Europa. Door te veel uit te gaan van algemene inwilligingspercentages van landen van herkomst zullen waarschijnlijk veel vluchtelingen onterecht worden teruggestuurd naar voor hen onveilige gebieden. Voor mensen die wegens politieke of religieuze redenen of vanwege hun geaardheid moeten vluchten kan ook een land dat voor sommige andere burgers niet onveilig is, levensgevaarlijk zijn. Bijvoorbeeld een afvallige uit Pakistan, een politiek opposant uit Irak of LHBTI'ers uit Algerije. Juist voor hen moet Europa bescherming blijven bieden.

De screening wordt uitgevoerd op locaties 'in de nabijheid van de buitengrens' en lidstaten moeten dit zelf regelen. Wél staat er in het voorstel dat de screening mogelijk kan worden uitgevoerd in 'hotspot areas'. Tevens is het aan de lidstaten zelf, middels nationale wetgeving, om te voorkomen dat derdelanders gedurende de screening alsnog het grondgebied bereiken. In individuele gevallen 'kan dit gepaard gaan met detentiemaatregelen'.

Na onder meer een gezondheids- en kwetsbaarheidscheck, het vaststellen van de identiteit, een 'veiligheidsrisicocheck' en het invullen van een 'de-briefing form' (met informatie over de identiteit, reisroute, reden van aankomst en de vraag of de persoon internationale bescherming wenst) verwijst de lidstaat de 'derdelander' naar de 'juiste' procedure (grens- asiel- of terugkeer). De screening duurt in beginsel 5 dagen, met een mogelijkheid om dit in uitzonderlijke gevallen met 5 dagen te verlengen. Als de screening plaatsvindt op het grondgebied van de lidstaat is de termijn in beginsel 3 dagen.

VluchtelingenWerk vindt het zeer zorgelijk dat indien een asielzoeker niet (meteen) in staat is om duidelijk te maken dat hij asiel wil vragen, er geen mogelijkheden meer zijn om dit te herstellen. De terugkeerprocedure wordt dan in gang gezet. Dit kan strijd opleveren met het non-refoulementverbod. Wij menen dat er een herstelmogelijkheid moet worden ingebouwd, zodat er altijd een wijziging van procedures mogelijk is hangende het screening- en terugkeer-proces.

VluchtelingenWerk vraagt zich af op welke wijze de 'kwetsbaarheidscheck' wordt uitgevoerd en wat de criteria zijn. Een kwalitatief goede kwetsbaarheidscheck is relevant voor de vraag of de asielaanvraag überhaupt in de grensprocedure kan worden behandeld en of (aansluitend) detentie kan worden opgelegd. Wij pleiten voor het inbouwen van waarborgen, zoals een onafhankelijke monitoring van het toetsen op kwetsbaarheid (waaronder medische belemmeringen) door samenwerking tussen (o.a) de International Detention Coalition en UNHCR, die hiervoor een [kwetsbaarheidstool](#) hebben ontwikkeld.

2. Grensprocedure (*Amended proposal revising the Asylum Procedures Regulation*)

In de voorgestelde gewijzigde Asielprocedureverordening wordt o.a. bepaald welke mensen onder de grensprocedure vallen, zoals personen afkomstig uit landen met relatief lage inwilligingspercentages.

Op grond van artikel 41 lid 8 gewijzigde Procedureverordening kunnen de lidstaten verder zelf bepalen waar de asielzoekers in de grensprocedure worden 'opgevangen', maar wel op of in de buurt van de grenspost of een transitpost. Detentie tijdens grensprocedure is na een 'individuele toets' van

toepassing. Na afwijzing van asielaanvraag worden mensen gedetineerd en treedt de terugkeerprocedure in werking, waarbij personen zo'n 1,5 jaar kunnen worden vastgezet in (grens)gevangenissen.

VluchtelingenWerk maakt zich ernstige zorgen over de waarborgen in de nieuwe grensprocedure. Als een procedure aan de grens is afgewezen, wordt in de regel geen schorsende werking aan het beroep verleend, waardoor mensen tijdens een lopend beroep kunnen worden uitgezet. Dit is zeer zorgelijk, omdat in beroep wel degelijk kan blijken dat iemand bescherming nodig heeft. Wij pleiten ervoor om in de grensprocedure op te nemen, dat te allen tijde schorsende werking wordt verleend tijdens het beroep bij de rechter.

In de gewijzigde Procedurerichtlijn (art 41 lid 8) wordt geen verwijzing gemaakt naar de Opvangrichtlijn, waarin (minimum-) waarborgen zijn vastgelegd betreffende de opvangomstandigheden van asielzoekers in de grensprocedure. Dit zou wel moeten gebeuren, o.a. om adequaat rekening te kunnen houden met kwetsbare asielzoekers met bijzondere behoeften ('special needs') en inhumane kamp-situaties te voorkomen.

VluchtelingenWerk vreest bovendien dat hiermee de weg open blijft voor nieuwe 'Moria'-achtige situaties omdat het zeer onzeker is of afgewezen asielzoekers zullen terugkeren (en of kansrijke asielzoekers worden overgenomen door andere lidstaten), waardoor het opnieuw zal vastlopen aan de Europese buitengrenzen.

3. 'Het nieuwe Dublin' (*Asylum and Migration Management Regulation*)

In dit voorstel is een poging gedaan om een solidariteitsmechanisme voor de verdeling van asielzoekers in te bouwen. Er zijn verschillende 'solidariteitsbijdrages' geformuleerd: relocatie van asielzoekers; *return sponsorships* (overnemen van afgewezen asielzoekers om terug te laten keren) of steun voor capaciteitsopbouw in een lidstaat met hoge migratiedruk.

Pas indien de Commissie op basis van een melding van een lidstaat of op basis van de beschikbare informatie oordeelt dat er sprake is van een situatie van migratiedruk, zal onderzoek worden verricht naar de te nemen maatregelen. Het voorstel geeft de Commissie enkele aanknopingspunten voor de beoordeling van migratiedruk in een lidstaat, maar de Commissie zal in deze beoordeling een hoge mate van vrijheid hebben. Of en wanneer de Commissie zal oordelen dat maatregelen nodig zijn, blijft dus onduidelijk. Bovendien zien de beoordelingscriteria met name op de aantallen asielzoekers in de lidstaat en is niet helder hoe de algehele leefomstandigheden worden meegenomen in de beoordeling.

Als naar het oordeel van de Commissie sprake is van een situatie van hoge druk op een lidstaat, dan moeten de andere lidstaten (waar geen sprake is van hoge druk) een bijdrage leveren in de vorm van een 'solidariteitscontributie'.

VluchtelingenWerk vindt dit voorstel een gemiste kans en tekenend voor een gebrek aan solidariteit. De aankomstlanden blijven immers hoofdeverantwoordelijk voor mensen die bescherming zoeken in de EU. Dit zorgt voor een blijvende en disproportionele druk op de grenslanden en onleefbare situaties voor asielzoekers aldaar. Waarom zouden landen in dit voorstel asielzoekers overnemen, als ze dat nu ook al niet (vrijwillig) doen? Het sturen van materieel is eenvoudiger en het outsourcen van vluchtelingenbescherming naar de landen met de zwakste schouders blijft met dit mechanisme in stand. Wij pleiten voor een eerlijk herverdeelsysteem op basis van objectieve criteria zoals de bevolkingsdichtheid en het BNP maar ook integratie-bevorderende criteria zoals werkgelegenheid en taal- en/of familiebanden.

VluchtelingenWerk pleit er daarnaast voor dat Nederland een compromis op dit voorstel niet afwacht, maar deelneemt aan de coalitie van welwillende landen die zich committeren aan een eerlijke, verplichte herverdeling van vluchtelingen.

Het '*return sponsorship* programma' wijzen wij af. Los van praktische obstakels (zie de problemen rond het huidige Dublinsysteem), is het moreel onverantwoord om landen die weigeren om asielzoekers over te nemen, wél verantwoordelijk te maken voor het doen terugkeren van afgewezen asielzoekers. Echte solidariteit zou betekenen dat ook (kansrijke) asielzoekers zouden worden

overgenomen om de aankomstlanden te ontlasten. Het voorstel om in plaats daarvan slechts mensen over te nemen die (detentie en) gedwongen uitzetting in het vooruitzicht hebben is een cynisch teken van het gebrek aan solidariteit tussen de lidstaten. Bovendien roept het ook vragen op over de waarborgen van mensenrechten als terugkeer 'mislukt' en zij noodgedwongen in het 'sponsor' land moeten blijven.

In het voorstel is ook bepaald dat er 'Dublinclaims' gelegd kunnen gaan worden op minderjarigen. Immers, de lidstaat waar een niet-begeleide alleenstaande minderjarige (amv) voor het eerst een asielaanvraag heeft gedaan is verantwoordelijk (tenzij dit niet in het belang van de minderjarige is), als zich geen gezins- of familieleden wettig ophouden in één van de lidstaten. Dit zou potentieel kunnen betekenen dat lidstaten minderjarigen terug (proberen te) sturen naar Griekenland of Italië. Dit is in strijd met het beginsel dat een minderjarige niet naar een andere lidstaat mag worden overgedragen en zijn asielverzoek moet kunnen doen in het land waar de minderjarige bescherming vraagt, zoals bekrachtigd door het Europees Hof¹.

VluchtelingenWerk meent dat de wijziging van de verantwoordelijkheidsbepaling voor niet-begeleide minderjarigen, een onaanvaardbare achteruitgang is van de rechtspositie van minderjarigen en strijdig is met het Europese jurisprudentie. Wij pleiten ervoor dat de juridische en feitelijke bescherming van minderjarigen overeind blijft en dat zij worden uitgezonderd van overdrachten naar aankomstlanden.

4. Verordening bij crisis- en overmacht situaties ([Regulation addressing situations of crisis and force majeure in the field of migration and asylum](#))

Deze verordening is bedoeld voor crisis- en overmacht situaties en bepaalt dat kan worden afgeweken van de nieuwe *Asylum and migration management regulation*, de Procedureverordening en de herziene Terugkeerrichtlijn. Een crisissituatie wordt in de verordening gedefinieerd als een 'uitzonderlijke situatie waarin er een massale toestroom is van asielzoekers die op irreguliere wijze een lidstaat bereiken en waardoor het asiel-, opvang- en terugkeersysteem niet langer kan functioneren'. Er is volgens de definitie ook sprake van een crisissituatie wanneer er een dergelijke situatie dreigt. Een 'overmachtssituatie' wordt niet nader gedefinieerd.

Een lidstaat kan in een 'crisissituatie' bij de Europese Commissie een verzoek indienen om af te kunnen wijken van de Procedureverordening en de Terugkeerrichtlijn. De Commissie kan beslissen om personen afkomstig uit een bepaald herkomstland of -gebied, waar sprake is van een zeer hoog risico op willekeurig geweld en een uitzonderlijke situatie van gewapend conflict, direct in te willigen (behoudens gevaar voor de openbare orde). Hiermee wordt de beoordeling van het asielverzoek zoals vastgelegd in de Procedure- en Kwalificatie-verordening opgeschort. De versnelde/directe inwilliging kan worden ingesteld voor de duur van maximaal 1 jaar.

VluchtelingenWerk vindt dat afwijkingen van de Richtlijnen niet mogen leiden tot een verslechtering van de rechtspositie van asielzoekers die onder de Verordening bij crisis- en overmacht situaties vallen, dat deze zaken niet in een grensprocedure mogen worden behandeld en dat geen detentie mag worden opgelegd. Mits deze waarborgen overeind blijven zijn wij positief over een beslissende rol voor de Commissie om, in geval van een crisissituatie, asielverzoeken van personen afkomstig uit extreem gevaarlijke situaties, direct in te willigen. Belangrijk daarbij is dat voorkomen wordt dat dit mechanisme, net als de Richtlijn tijdelijke bescherming, een dode letter wordt².

5. Hervestiging en veilige routes ([Recommendation on resettlement and complementary pathways](#))

Met deze (niet-bindende) aanbeveling wil de Commissie lidstaten stimuleren om legale en veilige routes te creëren voor personen die internationale bescherming behoeven. De aanbevelingen zien op het vergroten van het aantal lidstaten dat bijdraagt aan hervestiging en humanitaire toelating, opschalen van het aantal hervestigers waarbij o.a. Turkije, Libanon en Jordanië expliciet genoemd worden en het waarborgen van de kwaliteit van de hervestigingsprogramma's. Ook wil de Commissie

¹ HvJEU - arrest M.A. van 6 juni 2013

² Deze verordening komt in de plaats van Richtlijn 2001/55/EC over tijdelijke bescherming bij een hoge instroom van asielzoekers (NB: in praktijk is deze richtlijn nooit toegepast – ook niet ten tijde van de 'crisis' in 2015).

'humanitaire toelating' bijvoorbeeld via gezinshereniging en *community sponsorship schemes* en aanvullende routes die verband houden met werk en opleiding, stimuleren.

Aan deze aanbevelingen zijn echter geen consequenties verbonden. Daarmee is effectieve hervestiging in de toekomst juridisch gezien niet beter gewaarborgd dan op dit moment. Lidstaten moeten daarom zelf meer verantwoordelijkheid nemen voor de bescherming van vluchtelingen die geen bescherming vinden in de regio. Daarvoor zijn veel meer hervestigingsplekken nodig dan nu beschikbaar en aanvullende veilige en legale routes, zoals ruimere gezinsherenigingsmogelijkheden, humanitaire visa en *resettlement sponsorships*. Ook moet de toegang tot bestaande legale routes op het gebied van studie en werk voor vluchtelingen vergemakkelijken worden.

VluchtelingenWerk roept het kabinet op om een veel hoger hervestigingsdoel voor de EU af te spreken gezien de wereldwijde nood voor 1,4 miljoen hervestigingsplekken en bovendien sneller meer hervestigingen te realiseren. Daarnaast moet de EU en Nederland zich inzetten voor de spoedige ontwikkeling van meer aanvullende veilige routes om vluchtelingen bescherming te kunnen bieden.

6. Aanbeveling voor samenwerking SAR operaties ([Commission Recommendation on Search and Rescue operations by private vessels](#))

Deze niet-wetgevende aanbeveling is positief, maar zwak. Het stelt slechts voor om een *Contact Group* op te zetten die reddingsacties op zee moet helpen coördineren. Net als in de rest van het Pact spreekt hieruit veel vertrouwen in Europese solidariteit, maar het is onduidelijk hoe dit er concreet uit gaat zien en waarop dit vertrouwen gebaseerd is.

VluchtelingenWerk vindt deze aanbeveling gelet op de urgentie te zwak. Het biedt geen concrete, constructieve oplossing voor de schepen die de geredde personen niet kwijt kunnen en nergens mogen aanmeren. Wij pleiten voor bindende regelgeving en een verplicht verdeelsysteem voor het overnemen van asielprocedures van personen die op de Middellandse Zee zijn gered.

7. Guidance niet-bestrafing reddingen op zee ([Commission Guidance of the Facilitators Directive](#))

Deze '*guidance*' bevat geen wijziging in de regelgeving maar is een richtsnoer en uitleg voor de toepassing van [Richtlijn 2002/9](#) over de bestraffing van mensensmokkel. Er is in de afgelopen jaren veel commentaar geweest op deze Richtlijn omdat de definitie van mensensmokkel in deze Richtlijn – in tegenstelling tot de definitie die de VN geeft in het VN-smokkelprotocol – geen bestanddeel van winstbejag omvat. Hierdoor kunnen humanitaire acties ook bestraft worden. Dit gebeurde ook in de praktijk met het criminaliseren van onder andere Sea Watch en andere reddingsschepen. In de *guidance* staat dat 'handelingen die verplicht zijn op basis van andere regels/verdragen' niet strafbaar zijn. In de praktijk betekent dit reddingen op zee. Een schip is namelijk, o.g.v. onder het VN-Zeerechtenverdrag, verplicht een ander schip in nood te helpen. Mensen die zich aan deze verplichting houden, mogen niet bestraft worden. Er zijn momenteel 8 lidstaten die gebruik hebben gemaakt van de uitzonderingsclausule voor humanitaire bijstand. De Commissie verzoekt alle andere lidstaten om dit voorbeeld te volgen.

VluchtelingenWerk vindt het erg positief dat de Commissie erkent dat humanitaire bijstand niet onder de strafbaarstelling van mensensmokkel valt. Maar de *guidance* is niet afdoende. Wij pleiten voor een aanpassing van de Richtlijn over bestraffing van mensensmokkel zélf, door het bestanddeel winstbejag te (her)invoeren, omdat hier in elk geval alle situaties van humanitaire bijstand mee worden ondervangen.

Zolang de richtlijn bestraffing mensensmokkel niet wordt aangepast, zou Nederland het voorbeeld van andere lidstaten moeten volgen door uitdrukkelijk een uitzonderingsclausule op te nemen voor bestraffing van humanitaire bijstand.