

### **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 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 maar waarvan niet is vastgesteld dat zij 'legaal' de grens hebben overschreden. 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 en alleenreizende minderjarigen worden uitgezonderd van de grensprocedure. Ook betreft het 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 hun geaardheid moeten vluchten, kan een land dat voor andere burgers niet direct 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 uitvoeren. Wél staat er in het voorstel dat de screening kan worden uitgevoerd in 'hotspot areas'. Het is 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 'debriefing 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 terugkeerprocedure). 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 niet (meteen) duidelijk is dat een persoon asiel wil vragen (miscommunicatie, verkeerde interpretaties), 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 pleiten daarom voor het opnemen van een beroepsmogelijkheid tegen het besluit in de screeningprocedure, zodat een procedurewissel te allen tijde mogelijk is.

VluchtelingenWerk vraagt zich af op welke wijze de 'kwetsbaarheidscheck' wordt uitgevoerd en wat de criteria zijn. Een kwalitatief goede kwetsbaarheidscheck is belangrijk om te onderzoeken of iemand in staat is om gehoord te worden in een (grens)procedure en wat het (gezondheids-) risico c.q. de voorziene schadelijke gevolgen van detentie zullen zijn. Wij pleiten voor een medische check tijdens de pre-screeningprocedure en het toetsen op kwetsbaarheid via onafhankelijke monitoring, bijvoorbeeld door toepassing van de [kwetsbaarheidstool](#) die ontwikkeld is door de International Detention Coalition en UNHCR.

### **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. Grensprocedures zijn omkleed met minder waarborgen, zoals beperkte mogelijkheden voor het

instellen van beroep en het ontbreken van schorsende werking bij het aanwenden van een rechtsmiddel wat zeer zorgelijk is -mensen kunnen dan immers tijdens een lopend beroep uitgezet worden, terwijl achteraf kan blijken dat hij of zij wel degelijk gevaar loopt in het land van herkomst.

Op grond van artikel 41 lid 8 gewijzigde Procedureverordening kunnen de lidstaten in principe zelf bepalen waar de asielzoekers in de grensprocedure worden 'opgevangen', maar wel 'op of in de buurt van de grenspost of een transitpost'. Hiermee doemt het beeld op van Moria-achtige kampsituaties, geconcentreerd aan de grens of in zogenaamde hotspots.

Detentie tijdens de grensprocedure is na een 'individuele toets' van toepassing, maar wij vrezen dat dit de norm gaat worden. Het doel van deze procedure is immers het voorkomen van doorreizen en dat mensen uitgezet worden naar het land van herkomst of doorreis.

Na afwijzing van een asielaanvraag in de grensprocedure, treedt de terugkeerprocedure in werking waarbij personen tot wel 1,5 jaar kunnen worden vastgezet in (grens)gevangenissen. Omdat detentie tijdens de grensprocedure voor 12 weken kan worden toegepast, loopt de totale detentieduur op tot 21 maanden, hetgeen onevenredig lang is.

VluchtelingenWerk wijst erop dat de plannen voor grensprocedures zorgen voor blijvende en nieuwe 'Moria'-achtige situaties. Het is immers onzeker of afgewezen asielzoekers kunnen terugkeren (en of kansrijke asielzoekers worden overgenomen door andere lidstaten). Hierdoor blijft het vastlopen aan de Europese buitengrenzen. Wij pleiten voor het opvangen van asielzoekers in menswaardige opvangvoorzieningen die voldoen aan de normen en waarborgen uit de Opvangrichtlijn. Er moet een einde komen aan de concentratie van de opvang van grote aantallen asielzoekers aan de grenzen en asielzoekers zullen snel en eerlijk moeten worden herverdeeld over EU-lidstaten.

VluchtelingenWerk vreest dat detentie grootschalig wordt ingezet tijdens de grensprocedures, hetgeen volgens ons in strijd is met artikel 5 EVRM, het recht op vrijheid. Het betreft immers mensen die bescherming zoeken en op die grond van hun vrijheid worden beroofd. Detentie is een middel dat zwaar ingrijpt in mensenlevens en kan blijvende schade veroorzaken. Wij pleiten voor het afschaffen van detentie tijdens de grensprocedure (behoudens uitzonderingen i.v.m. openbare orde) zodat beschermingsverzoeken in vrijheid worden onderzocht. De duur van detentie moet zoveel mogelijk beperkt worden en 21 maanden mag nooit de nieuwe norm worden.

Wij wijzen er verder op dat indien detentie aan de orde is tijdens grensprocedures, de normen van de Opvangrichtlijn expliciet van toepassing zijn - dit moet worden opgenomen in de gewijzigde Asielprocedureverordening omdat deze verwijzing nu ontbreekt in het wetgevingsvoorstel.

### **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. 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'. Er zijn verschillende bijdrages geformuleerd: relocatie van asielzoekers; *return sponsorships* (overnemen van de verantwoordelijkheid voor terugkeer van afgewezen asielzoekers) 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 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 het besluit voor activering van het solidariteitsmechanisme.

VluchtelingenWerk vindt dit voorstel een gemiste kans en tekenend voor een gebrek aan solidariteit. De aankomstlanden blijven immers hoofverantwoordelijk 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 vindt daarnaast voor dat Nederland een compromis op dit voorstel niet kan afwachten, maar actief moet deelnemen aan coalities van welwillende landen die zich nu al committeren aan een eerlijke, verplichte herverdeling van vluchtelingen over de EU-landen.

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 de terugkeer van afgewezen asielzoekers. Echte solidariteit zou betekenen dat asielzoekers zouden worden overgenomen om de aankomstlanden te ontlasten. Het voorstel om in plaats daarvan slechts verantwoordelijkheid te nemen voor asielzoekers 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 de betreffende asielzoekers noodgedwongen door het 'sponsor' land moeten worden opgenomen.

In het voorstel is ook bepaald dat de lidstaat waar een niet-begeleide minderjarige voor het eerst een asielaanvraag heeft gedaan, verantwoordelijk is voor de asielprocedure – tenzij wordt aangetoond dat dit niet in het belang van de minderjarige is. Deze formulering gaat in tegen het oordeel van het Hof van Justitie van de Europese Unie<sup>1</sup>, dat de lidstaat waar de meest recente asielaanvraag is ingediend verantwoordelijk is bij asielaanvragen van onbegeleide minderjarigen. Het voorstel biedt lidstaten dus de ruimte om Dublinclaims te leggen op deze minderjarigen. Zij moeten vervolgens in de Dublinprocedure onderbouwen dat het niet in hun belang is om te worden overgedragen, maar deze procedure kan veel tijd in beslag nemen. Dit terwijl het Europese Hof nu juist benadrukt dat alleenstaande minderjarigen per definitie kwetsbaar zijn en de Dublinprocedure daarom zo kort mogelijk moet duren.

VluchtelingenWerk meent dat de wijziging van de verantwoordelijkheidsbepaling voor niet-begeleide minderjarigen een onaanvaardbare achteruitgang is van hun rechtspositie en bovendien strijdig is met Europese jurisprudentie. Een Dublinprocedure duurt minstens enkele maanden en kan zelfs meer dan een jaar in beslag nemen. De inhoudelijke behandeling van het asielverzoek moet daarna nog plaatsvinden en dit alles zorgt voor onacceptabel lange onzekerheid van deze kwetsbare groep asielzoekers. Wij pleiten ervoor dat de juridische en feitelijke bescherming van deze 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 overmachtsituaties en bepaalt dat in deze gevallen 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 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. Deze Verordening roept veel vragen op, bijvoorbeeld over de criteria voor deze crisissituaties. VluchtelingenWerk meent dat juist tijdens dergelijke situaties, de nadruk vooral moet liggen op snelle relocatie van asielzoekers over EU-lidstaten en dat (grootschalige) toepassing van grensprocedures en detentie moet worden voorkomen.

<sup>1</sup> HvJEU - arrest M.A. van 6 juni 2013

De Commissie kan de mogelijkheid creëren dat personen afkomstig uit landen of gebieden waar sprake is van een zeer hoog risico op willekeurig geweld en een uitzonderlijke situatie van gewapend conflict, direct worden ingewilligd (behoudens gevaar voor de openbare orde). Hiermee wordt de beoordeling van het asielverzoek zoals vastgelegd in de Procedure- en Kwalificatie-verordening opgeschort. Deze tijdelijke status kan worden afgegeven voor de duur van maximaal 1 jaar, daarna wordt de beoordeling van het daadwerkelijke asielverzoek van de vluchteling hervat.

VluchtelingenWerk vindt dat de afgifte van een tijdelijke status, waarbij het asielverzoek wordt opgeschort, niet mag leiden tot een verslechtering van de rechtspositie van asielzoekers die onder de Verordening bij crisis- en overmacht situaties vallen. Voorkomen moet worden dat de personen na (tijdelijke) statusverlening, geen opvang krijgen en feitelijk op straat belanden. Daarnaast is het van belang dat het solidariteitsmechanisme in crisissituaties dwingender kan worden toegepast zodat mensen met deze tijdelijke status, snel worden overgenomen door andere EU-lidstaten, inclusief de verantwoordelijkheid om het onderliggende asielverzoek te beoordelen. Met deze waarborgen zijn wij positief over deze beslissende rol voor de Commissie om personen afkomstig uit gevaarlijke (oorlogs-)gebieden direct in te willigen. Voorkomen moet worden dat het een dode letter wordt zoals eerder gebeurde met de Richtlijn Tijdelijke bescherming<sup>2</sup>.

#### **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 'humanitaire toelating' bijvoorbeeld via gezinshereniging, *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 kwetsbare vluchtelingen die geen bescherming vinden in de regio. Daarvoor zijn veel meer hervestigingsplekken nodig 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 daarnaast om sneller meer hervestigingen te realiseren. Ook moet de EU en Nederland zich inzetten voor de spoedige ontwikkeling van meer aanvullende veilige routes om vluchtelingen wereldwijd 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 is gebaseerd.

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

<sup>2</sup> 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).

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 2002/90 over de bestraffing van mensensmokkel. Er is in de afgelopen jaren veel commentaar geweest op deze Richtlijn omdat de definitie van mensensmokkel geen bestanddeel van 'winstbejag' omvat (d.w.z.: een uitzondering als er geen winstogmerk is) – in tegenstelling tot de definitie die de VN geeft in het VN-smokkelprotocol. Er is slechts een facultatieve bepaling met een uitzonderingsclausule voor humanitaire gevallen. Humanitaire acties kunnen hierdoor in veel landen makkelijk 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 ziet dit op reddingen op zee. Een schip is namelijk onder het VN-Zeerechtenverdrag verplicht een ander schip in nood te helpen. Mensen die zich aan deze verplichting houden, mogen niet bestraft worden. Daarnaast verzoekt de Commissie alle lidstaten om de facultatieve humanitaire uitzonderingsclausule alsnog op te nemen. Er zijn momenteel acht lidstaten die dit al gedaan hebben. Daarnaast zijn er nog een aantal lidstaten die het bestanddeel 'winstbejag' hebben opgenomen in hun wetgeving zoals Duitsland. De Nederlandse strafbepaling kent geen uitzonderingsclausule en het bestanddeel winstbejag is geschrapt in 2005. Daarmee heeft Nederland een algeheel verbod op mensensmokkel. Bovendien is er een zorgwekkende trend in Nederland om de strafmaat voor mensensmokkel steeds verder te verhogen. Zo omvat de 'Moria-deal' het voornemen om de strafmaat van mensensmokkel voor de derde maal te verhogen. De laatste strafmaatverhoging was in 2016. Dit terwijl de strafbaarstelling dus ook ziet op vormen van mensensmokkel die in andere lidstaten überhaupt niet strafbaar zijn.

VluchtelingenWerk vindt het 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. Nederland zou de aanbeveling van de Commissie en het voorbeeld van andere lidstaten moeten volgen door op zijn minst uitdrukkelijk een uitzonderingsclausule op te nemen voor bestraffing van humanitaire bijstand.