
Vergaderjaar 2023-2024

35 612

EU-voorstellen: EU-migratiepact 2020 COM (2020) 609, 610, 611, 612, 613 en 614

I

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN JUSTITIE EN VEILIGHEID

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 21 december 2023

Met deze brief informeert het kabinet uw Kamer over de inhoud van het akkoord op hoofdlijnen dat het Spaans Voorzitterschap bereikte met het Europees Parlement (EP) over het Asiel- en Migratiepact. U wordt ook geïnformeerd over de appreciatie van het kabinet van deze hoofdlijnen en het beoogd vervolgproces.

Inhoud bereikt akkoord

Op 18, 19 en 20 december jl. voerde het Voorzitterschap een langdurige triloogonderhandeling met het EP over de Eurodac-verordening, de Screeningsverordening, de Asielprocedureverordening (APR), de Asiel- en Migratiemanagementverordening (AMMR) en de Crisis-, force majeure- en instrumentaliseringverordening¹. Deze triloog bouwde voort op de gesprekken die reeds sinds de zomer met het EP gevoerd werden. De Tweede Kamer werd in het verslag van de JBZ-raad van 4 en 5 december jl. uitgebreid geïnformeerd over de stand van de onderhandelingen voorafgaand aan deze laatste triloog, onder andere over de elementen die het Voorzitterschap aanmerkte als essentieel voor de lidstaten. Het principeakkoord dat werd gesloten, bouwt op die elementen voort.

Voor de Eurodac-verordening geldt een hernieuwde verplichting om alle personen uit alle Eurodac-categorieën snel en effectief te registreren. Daarbij blijft de huidige bewaartermijn van tien jaar voor de gegevens van asielaanvragers gehandhaafd. De bewaartermijn voor de gegevens van hervestigde personen wordt verlaagd naar vijf jaar. Ook personen die in de EU verblijven op basis van de Richtlijn tijdelijke bescherming worden onder de reikwijdte van de verordening gebracht², met een bewaarplicht zolang de Richtlijn actief is. Daarnaast worden mogelijkheden geïntroduceerd die het eenvoudiger maken om personen die een veiligheidsrisico vormen in de Eurodac-database te traceren en te volgen (zogenoeten *security flags*). De door Nederland gewenste toegang van asielautoriteiten tot het Entry-Exit-systeem is helaas niet in de verordening geregeld. Om deze toegang (alsnog) te organiseren zal door de Commissie een separaat voorstel worden uitgebracht.

Over de Screeningsverordening is in het principeakkoord naar grote tevredenheid van het kabinet opgenomen dat er een verplichte screening zal gaan gelden voor personen die irregulier aankomen in de EU, voor personen die asiel aanvragen aan de buitengrens, en voor personen die op het grondgebied van de EU worden staande gehouden en nog geen screening hebben ondergaan. Het akkoord legt vast dat deze personen verplicht dienen te worden gescreend op identiteit, en

¹ Eerder werd al een onderhandelingsresultaat bereikt op de Kwalificatieverordening, de herziene Opvangrichtlijn en de Hervestigingsverordening. Deze onderhandelingsresultaten werden bevroren in afwachting van voortgang op de rest van het Pact en zullen nu gezamenlijk met de in deze brief toegelichte voorstellen worden afgerond en in werking treden. U bent daar over geïnformeerd in het verslag van de JBZ-raad van 8 en 9 december 2022, Kamerstukken 2022/2023, nr. 32317-801. De EUAA-verordening maakte oorspronkelijk ook onderdeel uit van het Pact. Deze verordening is per 1 januari 2022 gedeeltelijk inwerking getreden.

² Deze verbreding zal pas over drie jaar ingaan, om de uitvoerende organisatie (EU-Lisa) in staat te stellen de Eurodac-infrastructuur hierop aan te passen.

veiligheids- en gezondheidsrisico's. Daarbij is de toepassing van *legal fiction of non-entry*³ geborgd gebleven, en worden lidstaten verplicht maatregelen te nemen om te zorgen dat de persoon zich tijdens de screening niet aan het toezicht van de autoriteiten onttrekt. Daarnaast krijgen de screeningsautoriteiten directe toegang tot (veiligheids)databases, zoals het Schengen Informatie Systeem. De maximale duur van de screening aan de buitengrens is op zeven dagen gesteld. Voor de screening op het EU-grondgebied geldt een maximale termijn van drie dagen. Met het EP is ook overeengekomen dat er een onafhankelijk monitoringsmechanisme, inclusief klachtensysteem, wordt ingesteld om de borging van de fundamentele rechten gedurende de screening te monitoren.

In de Asielprocedureverordening (APR) wordt een belangrijke stap gezet met afspraken over verplichte grensprocedures. Afgesproken is dat lidstaten deze grensprocedures verplicht dienen toe te passen voor personen met een kansarm asielverzoek (nationaliteit met een inwilligingspercentage onder de 20%), personen die een veiligheidsrisico vormen en personen die de autoriteiten misleiden. Ook kansarme asielverzoeken van families met kinderen zullen verplicht in de grensprocedure worden afgewikkeld. Daarbij is de afspraak gemaakt dat lidstaten bij selectie van zaken voor de grensprocedure prioriteit dienen te geven aan asielaanvragen van andere asielzoekers dan families met kinderen (maar binnen de grensprocedure juist prioriteit dienen te geven aan de afwikkeling van asielverzoeken van families met kinderen). Daarnaast kan de Commissie de aanbeveling doen om families met kinderen tijdelijk uit te zonderen als uit monitoring blijkt dat de relevante opvangomstandigheden in een lidstaat niet voldoen aan de gestelde normen. Alleenreizende minderjarige vreemdelingen worden (zoals al in de Raadspositie werd besloten) uitgesloten van de grensprocedures, behalve wanneer zij een veiligheidsrisico vormen. De verplichte capaciteit die lidstaten beschikbaar moeten hebben voor de uitvoering van de grensprocedures is gelijk gebleven aan wat werd afgesproken in de Raadspositie (in vier jaar opbouwend naar 30.000 plekken verdeeld over de EU, met een jaarplafond opbouwend naar 4x het aantal beschikbare plekken). Ook voor de APR geldt een afspraak voor de instelling van een monitoringsmechanisme voor borging van de naleving van fundamentele rechten in de asielprocedure en in het bijzonder de grensprocedure.

Een ander onderdeel uit de APR dat is opgenomen in het principeakkoord is de mogelijkheid van het maken van afspraken met veilige derde landen. Ook voor dit onderwerp geldt dat het Raadsmandaat op belangrijke punten is behouden. Wel zijn op verzoek van het EP enkele voorwaarden toegevoegd aan de definitie van effectieve bescherming in het derde land. Daarnaast is geëxpliciteerd dat voor het sluiten van EU-overeenkomsten met derde landen de besluitvormingsprocedures zoals vastgelegd in het Verdrag voor de Werking van de EU moeten worden gevolgd. De afspraken over het bandencriterium zijn niet gewijzigd.

Over de Asiel- en Migratiemanagement-verordening (AMMR) is afgesproken dat er een Dublin-systeem komt met langere verantwoordelijkheidstermijnen dan in de huidige verordening, al zijn ten opzichte van de Raadspositie enkele termijnen weer wat ingekort. De aparte kortere verantwoordelijkheidstermijnen voor SAR-ontscheppten en voor personen die de grensprocedure hebben doorlopen zijn ongewijzigd gebleven. Daarnaast worden terugname-notificaties ingevoerd die het vaststellen van de verantwoordelijke lidstaat en daarmee de uitvoering van Dublinoverdrachten moeten vereenvoudigen. De door het EP zeer gewenste uitbreiding van de definitie van gezin naar broers en zussen is - conform de inzet van het kabinet - niet in het principeakkoord geland. Wel is een beperkte uitbreiding van het familiecriterium opgenomen, zodat nu ook de aanwezigheid van genaturaliseerde gezinsleden of gezinsleden die op basis van de Langdurig ingezetene-status in de EU verblijven een reden kan zijn om als lidstaat verantwoordelijk te worden gesteld voor een asielverzoek.⁴ Daarnaast is opgenomen dat gratis juridische bijstand tijdens de procedure onder de AMMR beschikbaar moet zijn. Onduidelijk is nog wat precies is afgesproken over beroepsmogelijkheden. Eerder lag een voorstel voor uitbreiding op tafel, waardoor het niet starten van een Dublinprocedure of het niet accepteren van een overnameverzoek voor beroep open zou komen te staan in zaken waarin de asielzoeker stelt een gezinslid in een andere lidstaat te hebben. Daarover heeft Nederland voortdurend de zorg geuit dat dit zal leiden tot complicering van procedures, terwijl het niet bijdraagt aan een snellere of andere

³ Hiermee wordt een persoon gedurende de screening nog geen formele (juridische) toegang tot het EU-grondgebied verschaft, zodat onder andere de bewegingsvrijheid kan worden beperkt.

⁴ In huidige acquis geldt dit alleen voor gezinsleden met een vluchtelingenstatus.

inhoudelijke behandeling van het asielverzoek. Tot slot is het Voorzitterschap tegemoet gekomen aan het verzoek van het EP voor een verantwoordelijkheids criterium voor diploma's of onderwijskwalificaties, en is de hiërarchie van enkele minder vaak toegepaste verantwoordelijkheids criteria aangepast.

Met betrekking tot het solidariteitsmechanisme is een systeem met verplichte maar flexibele solidariteit afgesproken. De Commissie zal elk jaar via een rapportage over de migratiesituatie in de EU aangeven welke lidstaten naar verwachting onder hoge migratiedruk komen, en aan welke aantallen herplaatsingen en financiële steun deze lidstaten behoefte hebben. De andere lidstaten kunnen zelf kiezen of zij solidariteit bieden in de vorm van herplaatsingen, financiële bijdragen⁵ of alternatieve vormen (bijvoorbeeld operationele steun). Daarbij geldt een wettelijke minimumdrempel van 30.000 herplaatsingen per jaar op EU-niveau. Als lidstaten te weinig herplaatsingen toezeggen, kunnen onder voorwaarden Dublinoverdrachten naar de lidstaten die onder migratiedruk staan worden geschrappt.⁶ In het principeakkoord is de aanvullende afspraak gemaakt dat lidstaten waar het afgelopen jaar hoge aantallen SAR-ontschepingen hebben plaatsgevonden en die onder migratiedruk staan een indicatief aandeel van de solidariteit toegewezen zullen krijgen.

Over de Crisisverordening is afgesproken dat ook instrumentalisering van migranten onder de scope zal vallen, en dat een breed palet aan mogelijkheden voor solidariteit en tijdelijke derogaties (o.a. op de registratie- en beslistermijnen, de gestelde termijnen onder Dublin, en de reikwijdte en duur van de grensprocedures) beschikbaar blijft om de betreffende lidstaat de mogelijkheid te bieden de crisis aan te pakken. De governance van het crisismechanisme wordt zodanig vormgegeven dat de Commissie via een uitvoeringsbesluit vaststelt of er sprake is van een crisis, en de Raad via een uitvoeringsbesluit vaststelt voor welke derogaties en solidariteit de lidstaat in crisis geautoriseerd wordt. De derogaties zullen maximaal drie maanden duren, waarna ze nog eenmaal met drie maanden kunnen worden verlengd. Hierna moet een nieuw uitvoeringsbesluit worden genomen. Tot slot komt er een mogelijkheid dat in een crisissituatie de Commissie een niet-bindende aanbeveling doet over versnelde afwikkeling van de asielverzoeken van specifieke groepen, als alternatief voor de door het EP eerder gewenste prima facie-beschermingsstatus.

Appreciatie

De asiel- en opvangsystemen van Nederland en veel andere lidstaten staan al tijden onder grote druk. Een beter functionerend Europees asielsysteem is essentieel voor meer grip op migratie aan de EU-buitengrenzen, en meer grip op secundaire migratie tussen de lidstaten. Het kabinet verwelkomt dan ook ten eerste het behaalde resultaat door het Voorzitterschap en ziet dit na jaren onderhandelen als een belangrijke mijlpaal. Het kabinet is allereerst tevreden met de afspraken over betere registratie en het beter benutten van de Eurodac-database. Het is essentieel dat lidstaten goed vastleggen wie (waar) de EU binnenkomt, ook voor de toepassing van de afspraken onder Dublin. Daarnaast kan het kabinet zich zeer vinden in de nieuwe screeningsverplichtingen. Deze zullen zorgen voor een harmonisering van de screeningspraktijk in de EU en geven (ook vanuit veiligheidsperspectief) beter zicht op wie zich op EU-grondgebied begeeft. Ook krijgen de lidstaten hiermee betere instrumenten in handen om te voorkomen dat personen zich aan screening onttrekken. Het kabinet ziet ook grote meerwaarde in de afspraken over de verplichte grensprocedures. Hoewel het kabinet graag nog grotere stappen had gezet (zowel qua scope als aantallen plekken), zijn deze afspraken een belangrijke stap. De procedures zullen helpen om snel aan de EU-buitengrens een onderscheid te maken tussen personen die recht hebben op asiel en personen die moeten terugkeren, en hebben daarmee de potentie om de aantallen asielzoekers met een kansarm asielverzoek in de EU en in Nederland te beperken. Het kabinet kan zich ook vinden in de gemaakte afspraken over veilige derde landen en hecht in het bijzonder aan de afspraak dat een jaar na inwerkingtreding van de wetgeving het veilig-derde-landenconcept zal worden herzien. In het akkoord over het vernieuwde Dublinsysteem vindt het kabinet het positief dat de verantwoordelijkheidstermijnen voor de behandeling van een asielverzoek worden verlengd. Dit was een belangrijk punt voor Nederland, omdat langere termijnen kunnen bijdragen aan het

⁵ Daaronder kunnen ook, onder voorwaarden, financiële bijdragen aan projecten in derde landen worden geschaard.

⁶ Voor een gedetailleerder toelichting op de werking van dit solidariteitsmechanisme verwijst het kabinet u naar het verslag van de JBZ-raad van 8 en 9 juni jl.⁶

ontmoedigen van secundaire migratie of het met onbekende bestemming vertrekken. Wel vindt het kabinet het een gemiste kans dat de herziening van Dublin niet is aangegrepen voor meer verbeteringen, bijvoorbeeld met betrekking tot het kunnen teruggeleiden van alleenstaande minderjarigen onder Dublin wanneer zij eerder in een andere lidstaat een asielaanvraag deden. Doordat deze stap onvoldoende is gezet, bevat het stelsel op dit punt nog steeds een onwenselijke prikkel om kinderen alleen vooruit te sturen. In het solidariteitsmechanisme is wat het kabinet betreft een goede balans gevonden tussen verplichte deelname en flexibele invulling door de lidstaten en ook op de crisisverordening kan het kabinet zich vinden in de gevonden compromissen, te meer omdat hiermee ook een wettelijk kader wordt gecreëerd voor de aanpak van instrumentalisering.

Tot slot, het kabinet heeft zich met het oog op de gebrekkige naleving van de huidige EU-asielafspraken sterk ingezet voor voldoende waarborgen voor de monitoring, handhaving en naleving van de nieuw tot stand te komen wetgeving. Nederland is daarom in het bijzonder tevreden over de clause in de AMMR dat lidstaten die systematisch tekort schieten in hun Dublin-verantwoordelijkheden geen aanspraak kunnen maken op solidariteit, en met de voorwaarden die in de crisis-verordening gesteld worden aan de asielsystemen van lidstaten, alvorens zij aanspraak mogen maken op derogaties op de wetgeving. Daarnaast ziet het kabinet ernaar uit dat bij afronding van het Pact ook de volledige EUAA-verordening in werking zal treden, die het Europees Asielagentschap het mandaat geeft een monitoringsmechanisme op de toepassing van het EU-asielacquis in te stellen, en de Commissie in staat stelt om – als uiterste middel – in te grijpen in een lidstaat die zijn verplichtingen niet naleeft.

Vervolgproces

De afspraken die het Voorzitterschap met het EP overeenkwam zijn kort na het bereiken van die overeenstemming in het Coreper met de lidstaten besproken. De komende weken zal verdere technische en juridische uitwerking plaatsvinden en zullen de volledige wetsteksten met de lidstaten worden gedeeld en doorgesproken. Daarna zullen de verordeningen formeel moeten worden afgerond door zowel de Raad als het EP en zal de wetgeving officieel worden gepubliceerd. De lidstaten zullen na publicatie (op basis van een implementatieplan dat de Commissie zal opstellen) twee jaar de tijd krijgen om voorbereidingen op de inwerkingtreding te treffen.

De staatssecretaris van Justitie en Veiligheid,

E. van der Burg