

Fiche 2: Wijziging Dublinverordening

1. Algemene gegevens

a) *Titel voorstel*

Regulation of the European Parliament and of the Council establishing the criteria and mechanisms for determining the Member State responsible for examining an application for international protection lodged in one of the Member States by a third-country national or a stateless person

b) *Datum ontvangst Commissiedocument*

4 mei 2016

c) *Nr. Commissiedocument*

COM (2016) 270

d) *EUR-Lex*

http://eur-lex.europa.eu/procedure/NL/2016_133?qid=1462976943745&rid=1

e) *Nr. impact assessment Commissie en Opinie Impact-assessment Board*

N.v.t.

f) *Behandelingstraject Raad*

Raad Justitie en Binnenlandse Zaken.

g) *Eerstverantwoordelijk ministerie*

Ministerie van Veiligheid en Justitie

h) *Rechtsbasis*

Artikel 78 (2) (e) VWEU

i) *besluitvormingsprocedure Raad*

Gekwalificeerde meerderheid

j) *rol Europees Parlement*

Medebeslissend

2. Essentie voorstel

a) *Inhoud voorstel*

Per 1 januari 2014 is de huidige Dublinverordening, no 604/2013, van toepassing. Deze verordening regelt aan de hand van objectieve criteria welke EU-lidstaat verantwoordelijk is voor de behandeling van een verzoek om asiel. Het voorliggende voorstel van de Commissie

behelst een aantal wijzingen in deze verordening, waarbij de Commissie vasthoudt aan het idee dat één lidstaat verantwoordelijk is voor een asielverzoek. Het voorstel is een vervolg op een eerdere discussie tussen de 28 lidstaten waarbij de Commissie verscheidene varianten heeft voorgelegd, met een optie van minimale aanpassingen tot een optie van een volledig nieuw systeem waarbij alle in de EU ingediende asielverzoeken via een verdeelsleutel evenredig worden verdeeld tussen de lidstaten. Daarover bestond in de Raad geen eenduidige positie. In het huidige voorstel is een middenweg gekozen, waardoor op enkele punten noodzakelijkerwijs voor een compromis is gekozen.

Hoofddoel van de wijzigingen is om secundaire migratie (doorreizen naar andere EU-lidstaat) te ontmoedigen en er voor te zorgen dat de procedure voor het aanwijzen van de voor de behandeling van het asielverzoek verantwoordelijke lidstaat efficiënter verloopt. Dit onder meer door geen recht op opvang in de lidstaat die niet verantwoordelijk is voor het behandelen van het asielverzoek, het verkorten van procedurele termijnen en vereenvoudiging van de regels. Tegelijkertijd moet het voorstel, vanuit de solidariteitsgedachte, zorgen voor een evenwichtiger verdeling van het aantal asielverzoeken tussen de lidstaten. Dit door de introductie van een "correctiemechanisme". Dit mechanisme houdt, kort gezegd, in dat een lidstaat die te maken heeft met een onevenredig hoog aandeel asielverzoeken, asielzoekers kan overbrengen naar lidstaten die te maken hebben met een onevenredig laag aandeel asielverzoeken. Of er sprake is van een (on)evenredige hoge druk in een lidstaat in vergelijking tot andere lidstaten, wordt bepaald aan de hand van een 'rekenkundige' referentiesleutel op basis van het Bruto Nationaal Product (BNP) en het inwonersaantal. Een lidstaat heeft de mogelijkheid om tijdelijk niet aan dit mechanisme deel te nemen en dus gedurende die periode geen asielzoekers te laten overkomen vanuit de lidstaat die onder disproportionele asieldruk staat. Van deze niet deelnemende lidstaten wordt verwacht dat zij dan wel een bedrag van 250.000 Euro per asielzoeker afdragen aan de lidstaat die uiteindelijk verantwoordelijk is voor de betrokken asielzoeker(s). Ter ondersteuning van de toepassing van het correctiemechanisme zal een databank worden ingericht.

b) Impact assessment Commissie

Door de Commissie is geen impact assessment opgesteld.

3. Nederlandse positie ten aanzien van het voorstel

a) Essentie Nederlands beleid op dit terrein

De kabinetsaanpak voor de Europese asielproblematiek is onder meer beschreven in de brief van 8 september 2015¹. Deze aanpak kenmerkt zich door zijn integraal karakter en richt zich op de verschillende facetten van de migratieproblematiek: het aanpakken van grondoorzaken, een betere vorm van opvang in de regio, een EU-programma voor hervestiging, een op solidariteit gestoelde billijke verdeling van de verantwoordelijkheid voor asielzoekers en vluchtelingen binnen de EU, een gezamenlijke effectieve terugkeer van mensen zonder verblijfstitel, ontmanteling van het cynische bedrijfsmodel van mensensmokkel. Onderhavig

¹ Kamerstukken II 2014-5, 19637 nr 2030

voorstel kan op enkele punten een stap in de richting zijn van deze op solidariteit gestoelde billijke verdeling van de verantwoordelijkheid voor asielzoekers en vluchtelingen. Dit moet uiteraard wel hand in hand blijven gaan met het einddoel gericht op een versterkte opvang in de regio om de migratiestromen naar Europa te verminderen en beter beheersbaar te maken.

b) Beoordeling + inzet ten aanzien van dit voorstel

Het kabinet onderschrijft het belang van een goed functionerende Dublinverordening. In een gebied zonder binnengrenscontroles is een procedure nodig om te bepalen wie er verantwoordelijk is voor de behandeling van een asielverzoek dat in een van de lidstaten wordt ingediend. Het kabinet kan zich goed vinden in het uitgangspunt van de Dublinverordening dat één lidstaat verantwoordelijk is voor de behandeling van een asielverzoek. Het kabinet is het met de Commissie eens dat een aantal wijzigingen in de Dublinverordening nodig is om (1) secundaire migratie te ontmoedigen, (2) in snelle en efficiënte procedures te voorzien, en (3) te komen tot een billijke verdeling van alle asielverzoeken tussen de EU-lidstaten. Tegelijkertijd is het kabinet van mening dat daarbij steeds nadrukkelijk oog moet zijn voor het einddoel van de kabinetsinzet, zoals vastgelegd in de Kamerbrief van 8 september 2015.

Ad 1. Secundaire migratiestromen

Met de Europese Commissie onderschrijft het kabinet het uitgangspunt dat secundaire migratie binnen de EU moet worden voorkomen en dat asielzoekers hun beschermingsverzoek moeten indienen in het land van eerste aankomst. Het kabinet is uitdrukkelijk van mening dat geen sprake kan zijn van een 'à la carte'-behandeling, waarin asielzoekers zelf aangeven waar hun voorkeur ligt. Dat betekent in ieder geval ook dat de lidstaat waar de migrant de EU voor het eerst binnenkomt, deze migrant zorgvuldig identificeert en registreert (inclusief de afname van vingerafdrukken). Dat zijn noodzakelijke voorwaarden voor een goed functionerend systeem van herverdeling.

Het kabinet kan zich vinden in de maatregelen die de Commissie voorstelt om doorreizen naar de lidstaat van voorkeur te voorkomen, zoals het kunnen onthouden van opvangfaciliteiten in de lidstaat waarnaar de asielzoeker is doorgereisd, en het behandelen van hun asielverzoeken na terugkeer in de verantwoordelijke lidstaat in versnelde procedures. Tijdens de besprekingen van deze voorstellen zal het kabinet wel inbrengen dat dit behandelen in versnelde procedures een mogelijkheid moet zijn voor de betrokken lidstaat maar geen verplichting. Dit om te voorkomen dat ook asielzoekers van wie het asielverzoek kansrijk is, ook verplicht in de versnelde procedure dienen te worden behandeld, en dus na hun terugkeer in de verantwoordelijke lidstaat een versnelde inwilliging zouden krijgen. Het doorreizen zou dan, in tegenstelling tot wat de maatregel beoogt, juist worden beloond met een snelle inwilliging. Dit terwijl andere asielzoekers, die in de lidstaat van binnenkomst zijn gebleven soms meerdere maanden op een beslissing op hun asielverzoek dienen te wachten.

Ad 2. Efficiëntere procedures

De overdracht aan de voor de behandeling van het asielverzoek verantwoordelijke lidstaat, wordt voorafgegaan door een aantal procedurele handelingen, zoals onder meer een verzoek om de asielzoeker over te nemen, een gemotiveerde overdrachtsbeslissing, en de mogelijkheid tot het instellen van beroep bij de rechtbank tegen deze beslissing. De Commissie stelt voor om de termijnen van deze procedurele handelingen substantieel te verkorten. Het kabinet kan zich vinden in de gedachte achter het verkorten van de termijnen, namelijk het sneller bieden van duidelijkheid aan de betrokken asielzoeker, mits de termijnen voor de uitvoeringspraktijk realistisch zijn. In de onderhandelingen zal het kabinet daarnaast inbrengen dat, met het oog op de consistentie tussen de verschillende asielrichtlijnen en verordeningen, het criterium voor een inbewaringstelling in het kader van een Dublinoverdracht, gelijk dient te zijn aan het criterium zoals gehanteerd in de Terugkeerrichtlijn. In het voorstel spreekt de Commissie nu van een "significant risico op onttrekking" terwijl de Terugkeerrichtlijn spreekt van een "risico op onttrekking". Daarbij vindt het kabinet dat het feit dat een vreemdeling zich niet heeft gehouden aan zijn verplichting om in het eerste land van aankomst zijn asielverzoek in te dienen en de behandeling ervan daar af te wachten, een relevant criterium moet zijn bij de beslissing om de vreemdeling al dan niet in bewaring te stellen, met het oog op zijn terugzending naar de verantwoordelijke lidstaat.

Ad 3. Correctiemechanisme

Het kabinet is voorstander van een evenwichtige en billijke verdeling van alle asielverzoeken die worden ingediend in de Europese Unie. Het door de Commissie voorgestelde "correctiemechanisme" kan een stap in die richting zijn, maar hoe de nadere uitwerking vorm krijgt, is daarbij bepalend. Een aantal belangrijke vragen dient eerst nog van antwoord te worden voorzien.

Het kabinet is daarbij van mening dat voor een billijk systeem van herverdeling ook andere aspecten betrokken dienen te worden dan nu opgenomen in het voorstel. Naast het BNP en inwonersaantal, is ook het landoppervlakte een factor om vast te stellen hoe omvangrijk de asieldruk is in een lidstaat, zodat de bevolkingsdichtheid in die lidstaat zou meewegen. Daarnaast is het kabinet van mening dat de asielinspanningen die lidstaten de afgelopen tijd hebben geleverd, een prominentere plek in de verdeelsleutel horen te krijgen. Die aspecten worden thans in de voorstellen onvoldoende benadrukt, en maken volgens het kabinet deel uit van een billijk systeem van herverdeling.

Ook ten aanzien van het automatische karakter van het correctiemechanisme en de toepassing van de financiële solidariteit is verdere discussie en uitwerking nodig, en moet voorkomen worden dat een zuiver 'rekenkundig' mechanisme de aansluiting mist met de concrete situatie in de lidstaat die te maken heeft met een onevenredig hoog aantal asielverzoeken. Het kabinet geeft er daarbij de voorkeur aan dat zoveel mogelijk lidstaten deelnemen aan het correctiemechanisme door het overnemen van asielzoekers uit een lidstaat die wordt geconfronteerd met een onevenwichtig hoge asielinstroom. Het instrument van een financiële bijdrage mag er niet toe leiden dat een te beperkte groep lidstaten verantwoordelijk is voor de behandeling van de asielaanvragen die in de EU zijn ingediend. Aan de hand van de

beschrijving in het Commissievoorstel van het 'correctiemechanisme' is het voor het kabinet nog onvoldoende duidelijk hoe het mechanisme in de praktijk precies zal worden uitgevoerd, in hoeverre er sprake is van een efficiënt proces en wat de administratieve lasten zijn voor de lidstaten. Tijdens de bespreking van het voorstel zal het kabinet de Commissie om een nadere verduidelijking vragen, en aan de hand daarvan zijn positie nader bepalen.

Daarnaast vraagt het kabinet zich af hoe wordt voorkomen dat de reikwijdte van het voorstel tot onwenselijke effecten leidt. Dat geldt in het bijzonder voor vreemdelingen met een kansarm asielverzoek, die in het kader van dit mechanisme, zouden worden overgebracht van de lidstaat van binnenkomst naar een andere lidstaat. Naar de opvatting van het kabinet is het immers juist wenselijk dat dergelijke asielverzoeken direct na inreis in de EU worden afgewezen.

Een noodzakelijke voorwaarde in een Europees asielsysteem waarin zo'n correctiemechanisme bestaat, is voorts in elk geval een effectief beheer van de EU buitengrenzen. Dat vereist een goede registratie van migranten aan de buitengrenzen (inclusief de afname van vingerafdrukken), in combinatie met de effectieve uitvoering van de voorstellen om secundaire migratiestromen te voorkomen. Het correctiemechanisme moet een correctie vormen voor die lidstaten die bij effectieve uitvoering van de Dublinverordening onevenredig worden belast en geen mechanisme om die lidstaten te ontlasten die als gevolg van een gebrekkige werking van de Dublinverordening een onevenredig hoog aantal asielaanvragen krijgen te verwerken.

Vanuit die blik zal Nederland steeds naar de uitwerking van het voorstel kijken.

Positieve aspecten in dit mechanisme zijn, voor het kabinet, een helder criterium om te constateren dat een lidstaat wordt geconfronteerd met een onevenwichtig hoge asielinstroom, het hierbij ook betrekken van het aantal personen dat in het kader van hervestiging in een lidstaat is aangekomen, en het verplichtende karakter voor alle lidstaten (waarbij een lidstaat de keuze heeft tussen het overnemen van asielzoekers uit de lidstaat die te maken heeft met een onevenredig hoge asielinstroom of het betrachten van financiële solidariteit).

Overige aandachtspunten

Aandachtspunt binnen het voorstel is tevens nog de uitbreiding van de definitie van familieleden naar broers en zussen. De lidstaat waar een asielzoeker/ asielvergunninghouder verblijft, wordt met deze uitbreiding ook verantwoordelijk voor de behandeling van de elders in de EU ingediende asielverzoeken van diens broers en zussen. De Commissie is van opvatting dat het mogelijk is de familieband, in voorkomende gevallen, snel vast te stellen. Het kabinet is geen voorstander van dit voorstel. Tijdens de besprekingen van het voorstel zal het kabinet de Commissie ook vragen hoe zij dit in de praktijk voor zich ziet en hoe misbruik en een 'zwaankleeft-aan-effect' kan worden voorkomen. De overkomende broer/zus zal immers (mogelijk) overkomen met zijn/haar echtgeno(o)t(e), die ook weer broers en zussen zal hebben.

Aandachtspunt binnen het voorstel is ook het dwingende karakter van het moeten behandelen (in een versnelde procedure) van bepaalde categorieën asielzoekers, voordat gezien mag worden of zij niet (beter) aan een andere lidstaat kunnen worden overgedragen. Deze bepaling roept nog vragen op naar de praktische werking ervan.

c) Eerste inschatting van krachtenveld

De meeste lidstaten zijn nog bezig om hun definitieve positie te bepalen. Over het algemeen staan de lidstaten positief tegenover maatregelen die het Dublinsysteem efficiënter en effectiever moeten maken (bijv. kortere procedures voor transfers en beroep, beperking van rechten asielzoekers onder bepaalde omstandigheden om secundaire reisbewegingen tegen te gaan). Over het voorstel voor een correctiemechanisme lopen de standpunten van lidstaten uiteen. Een significante groep lidstaten staat uitgesproken negatief tegenover dit mechanisme en de hoogte van de financiële solidariteitsbijdrage. Vrijwel alle lidstaten hebben aangegeven dat zowel op inhoud als op timing van de behandeling van deze voorstellen ruimte nodig is, om in goed overleg te komen tot een passend voorstel. In het Europees Parlement is brede steun voor een gemeenschappelijk Europees asielsysteem, al is ook daar sprake van uiteenlopende opvattingen over de precieze vormgeving.

Tegen bovenstaande achtergrond is het aannemelijk dat behandeling heel wat tijd zal vergen en dat het niet is uitgesloten dat de voorstellen op wezenlijke punten nog zullen wijzigen. De Kamer zal daarover gaandeweg de behandeling op gebruikelijke wijze worden betrokken, onder meer via de geannoteerde agenda's voor de JBZ-raden.

4. Beoordeling bevoegdheid, subsidiariteit en proportionaliteit

a) Bevoegdheid

Positief. Dit voorstel betreft een herziening van de Dublinverordening nr. 604/2013 en heeft dezelfde rechtsgrondslag als die verordening, namelijk artikel 78, lid 2, onder e, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie. Het kabinet acht dit de juiste rechtsgrondslag.

b) Subsidiariteit

Positief. Het doel van de Dublinverordening (vastleggen van duidelijke criteria en procedures om de voor de behandeling van een asielverzoek verantwoordelijke lidstaat aan te wijzen) kan niet door de lidstaten afzonderlijk worden gerealiseerd.

c) Proportionaliteit

Positief. Een billijker verdeling van de asielverantwoordelijkheden tussen de lidstaten acht het kabinet gewenst. Het inrichten van een automatisch mechanisme dat hieraan bijdraagt, als een verplichting van lidstaten om verplicht hieraan deel te nemen (hetzij via het overnemen van asielzoeker hetzij via financiële solidariteit) vindt het kabinet proportioneel.

5. Financiële implicaties, gevolgen voor regeldruk en administratieve lasten

a) Consequenties EU-begroting

De kosten van het voorstel voor de EU-begroting zijn ruim 1,8 miljard euro voor 2017-2020. Dit bedrag is nodig voor de overdrachten van de asielzoekers van de ene lidstaat naar de andere lidstaat, het IT-systeem voor de uitvoering van het correctiemechanisme,

en het (mede)financiering van opbouwcapaciteit. Nederland is van mening dat de EU-middelen gevonden dienen te worden binnen de in de Raad afgesproken financiële kaders van de EU-begroting 2014-2020 en dat deze moeten passen bij een prudente ontwikkeling van de EU-jaarbegroting.

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

In het conceptvoorstel is een referentiesleutel verwerkt en een norm om vast te stellen wanneer er sprake is van migratiedruk op een lidstaat en de verdeling naar de andere lidstaten in werking treedt. Lidstaten kunnen er in uitzonderlijke gevallen voor kiezen om in plaats van overname van asielzoekers te kiezen voor het betalen van een financiële bijdrage van 250.000 euro per asielzoeker aan die lidstaat die deze asielzoeker in hun plaats heeft overgenomen.

Gelet op de onbestendige instroom van asielzoekers is het op voorhand niet in te schatten of er extra financiële consequenties voor Nederland zijn op grond van dit voorstel en in hoeverre deze hoger zijn dan in een situatie waar geen correctiemechanisme is. Wat dit in concrete aantallen betekent hangt af van de absolute aantallen asielzoekers die de Europese Unie binnenkomen en de dynamiek van migratiestromen naar de EU. Het hangt verder samen met de effectiviteit van de registratie van asielzoekers aan de buitengrens en van de maatregelen gericht op het voorkomen van secundaire migratie. Nederland is voorstander van een evenredige verdeling, maar om de gevolgen daarvan te kunnen sturen is het van belang dat de Europese Unie de instroom beheersbaar houdt. Indien dit voorstel wordt aangenomen, zal een lidstaat in de toekomst in ieder geval niet meer verantwoordelijk zijn voor onevenredig meer asielaanvragen in vergelijking met andere lidstaten. Daarmee maken lidstaten zich minder afhankelijk van de loop van de migratieroutes binnen de EU.

Het is in dit stadium niet mogelijk een goede inschatting van de totale implementatiekosten (aanpassingen processen, hardware, software en ontwikkelwerkzaamheden aan informatiesystemen, zowel centraal als bij ketenpartners) van de wijzigingen in de Dublin-verordening en de voorstellen uit de mededeling voor Nederland te geven.

Indien het voorstel budgettaire gevolgen heeft, dan worden deze ingepast op de begroting van de betrokken departementen.

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

Geen

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

De instroom in Europa blijft onvoorspelbaar en op grond daarvan is het niet in te schatten in hoeverre de regeldruk dan wel administratieve lasten toe of af zullen nemen. Het effect van de financiële solidariteitsbijdrage is eveneens moeilijk op voorhand in te schatten.

- e) *Gevolgen voor concurrentiekracht*
Geen

6. Implicaties juridisch

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

De Vreemdelingenwet, -besluit, en -circulaire zullen moeten worden aangepast na aanneming van de gewijzigde verordening.

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

Het kabinet kan zich er in vinden dat de Commissie de voorgestelde onderwerpen via gedelegeerde handelingen nader uitwerkt.

- c) *Voorgestelde implementatietermijn (bij richtlijnen), dan wel voorgestelde datum inwerkingtreding (bij verordeningen en besluiten) met commentaar t.a.v. haalbaarheid*

Deze Verordening treedt in werking op de twintigste dag na publicatie in het Publicatieblad van de Europese Unie. Een precieze datum is dus nu nog niet bekend, maar Nederland zal informeren hoe deze termijn van inwerkingtreding van 20 dagen zich verhoudt met de technische aanpassingen die zijn vereist, zoals onder meer de periode die nodig is voor het ontwikkelen van een database.

- d) *Wenselijkheid evaluatie-/horizonbepaling*

De Commissie stelt voor deze verordening uiterlijk drie jaar na inwerkingtreding te evalueren. Nederland acht dat wenselijk.

7. Implicaties voor uitvoering en/of handhaving

De voorgestelde wijzigingen van de Dublinverordening leveren op sommige onderdelen een aanpassing van de huidige praktische werkwijze op. In de besprekingen van het voorstel zal het kabinet erop alert zijn of de termijnen reëel zijn om een zorgvuldige overdrachtsprocedure te borgen. De aangepaste verordening introduceert een nieuw Europees informatiesysteem. Gezien de aard van de daarin vast te leggen gegevens (asielaanvragen) roept dit vragen over de efficiency voor de uitvoering omdat deze gegevens deels dubbel lijken te zijn met gegevens die in Eurodac worden vastgelegd. Nederland streeft naar het toepassen van enkelvoudig vastleggen en meervoudig gebruik van gegevens.

Het concept levert geen ingrijpende wijzigingen op ten opzichte van de handhaafbaarheid van de huidige Dublin-systematiek.

8. Implicaties voor ontwikkelingslanden

Geen