EUROPESE
COMMISSIE

Brussel, 23.9.2020
COM(2020) 611 final

2016/0224 (COD)

Gewijzigd voorstel voor een

VERORDENING VAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD

tot vaststelling van een gemeenschappelijke procedure voor internationale bescherming in de Unie en tot intrekking van Richtlijn 2013/32/EU

TOELICHTING

1. ACHTERGROND VAN HET VOORSTEL

• Achtergrond en motivering van het voorstel

In september 2019 kondigde de voorzitter van de Europese Commissie, Ursula von der Leyen, een nieuw migratie- en asielpact aan, met een alomvattende aanpak ten aanzien van de buitengrenzen, de asiel- en terugkeersystemen, het Schengengebied van vrij verkeer en de externe dimensie.

De mededeling over een nieuw migratie- en asielpact, die samen met een reeks wetgevingsvoorstellen, waaronder dit voorstel tot wijziging van het voorstel van 2016 voor een verordening asielprocedures, wordt gepresenteerd, vormt een nieuwe aanzet op het gebied van migratie. Het doel is een breed kader tot stand te brengen dat gebaseerd is op een alomvattende aanpak van het migratiebeheer en dat het wederzijds vertrouwen tussen de lidstaten bevordert. Op basis van de overkoepelende beginselen van solidariteit en billijke verdeling van de verantwoordelijkheid wordt met het nieuwe pact gepleit voor integratie van de beleidsvorming op het gebied van asiel, migratie, terugkeer, bescherming van de buitengrenzen en betrekkingen met belangrijke derde landen.

De uitdagingen op het gebied van migratiebeheer, onder meer in verband met irreguliere aankomsten en terugkeer, moeten niet door de afzonderlijke lidstaten alleen, maar door de EU als geheel worden aangepakt. De onderlinge afhankelijkheid tussen beleidsdaden en besluiten van de lidstaten moet worden beheerd in een Europees kader. Daarbij moet rekening worden gehouden met de voortdurend veranderende realiteit van migratie, die heeft geleid tot meer complexiteit en een grotere behoefte aan coördinatie. Hoewel het aantal irreguliere aankomsten in de Unie drastisch is gedaald, met 92 % sinds 2015, zijn er nog steeds een aantal structurele problemen die de asiel-, opvang- en terugkeerstelsels van de lidstaten onder druk zetten. Zo zijn er verhoudingsgewijs steeds meer verzoekers om internationale bescherming die waarschijnlijk geen bescherming in de EU zullen krijgen, wat leidt tot toenemende administratieve lasten en vertragingen bij het verlenen van bescherming aan personen die daar werkelijk behoefte aan hebben. Ook blijven zich secundaire verplaatsingen van migranten binnen de EU voordoen. Bovendien vergt de COVID-19-crisis meer moeite van de autoriteiten van de lidstaten om de veiligheid van verzoekers en van het eigen personeel te verzekeren.

Terwijl het aantal irreguliere aankomsten sinds 2015 is afgenomen, is het percentage migranten dat aankomt uit landen met erkenningspercentages van minder dan 20 %, gestegen van 13 % in 2015 tot 55 % in 2018. Tegelijkertijd zijn er meer complexe zaken, waarvan de verwerking meer middelen vereist. Waar in 2015-2016 veel onderdanen van derde landen met een duidelijke behoefte aan internationale bescherming aankwamen, is er nu meer sprake van gemengde aankomsten, met meer uiteenlopende erkenningspercentages. Ondanks de daling van het aantal irreguliere aankomsten in de hele EU, worden bovendien steeds meer verzoeken om internationale bescherming ingediend, tot vier keer meer dan het aantal aankomsten. Deze trend wijst in de richting van verzoeken die niet worden ingediend in de eerste lidstaat van aankomst en van meervoudige verzoeken om internationale bescherming in de EU, en maakt duidelijk dat het huidige Dublinsysteem moet worden hervormd. Ten slotte hield in 2019 de helft van alle irreguliere aankomsten over zee verband met ontschepingen na opsporings- en reddingsoperaties, waardoor bepaalde lidstaten alleen door hun geografische ligging onder grote druk komen te staan.

Het stijgende percentage asielzoekers die waarschijnlijk geen internationale bescherming in de EU zullen krijgen, zorgt voor meer druk, niet alleen bij de verwerking van asielverzoeken in het algemeen, maar ook met betrekking tot de terugkeer van migranten die geen internationale bescherming nodig hebben. Elk jaar krijgen gemiddeld 370 000 onderdanen van derde landen te horen dat hun verzoek om internationale bescherming wordt afgewezen, waarna een terugkeerprocedure moet worden gestart. Die gevallen zijn elk jaar goed voor ongeveer 80 % van het totale aantal terugkeerbesluiten. Om de algehele efficiëntie en samenhang van het asiel- en migratiesysteem te verbeteren, moeten de asiel- en de terugkeerprocedure naadloos op elkaar aansluiten. Irreguliere migranten die geen bescherming nodig hebben of niet van plan zijn om internationale bescherming aan te vragen, moeten snel worden doorverwezen naar de terugkeerprocedure. Bestaande lacunes in de procedure moeten worden aangepakt, zoals het apart uitvaardigen van asiel- en terugkeerbesluiten of een late uitvaardiging van het terugkeerbesluit, afzonderlijke beroepsmogelijkheden, het rekken van de procedure door verzoekers met als enige doel hun terugkeer uit de Unie te belemmeren, waarbij de door het asielstelsel geboden bescherming wordt misbruikt, en de mogelijkheid om verzoekers tijdens een beroep in tweede of hogere instantie toe te staan om op het grondgebied van de lidstaten te blijven.

Ook moet werk worden gemaakt van een meer op Europees niveau geregeld terugkeersysteem. De Commissie heeft in 2018 een voorstel voor een herschikking van de terugkeerrichtlijn ingediend met het oog op een beter beheer en een grotere doeltreffendheid van terugkeer. Dat voorstel is erop gericht onderduiken en niet-toegestane verplaatsingen te voorkomen en te beperken, de koppeling met asielprocedures te versterken, het gebruik van programma's voor begeleide vrijwillige terugkeer te stimuleren en te zorgen voor een betere monitoring en uitvoering, met ondersteuning door nationale dossierbeheersystemen. Naast de procedurele kwesties die onder dit voorstel voor een verordening en het voorstel voor een herschikking van de terugkeerrichtlijn vallen, vereist een meer op Europees niveau geregeld terugkeersysteem de volledige uitvoering van de verordening betreffende de Europese grens- en kustwacht (met Frontex als de operationele tak van de EU op het gebied van terugkeer), een alomvattend operationeel instrument voor een beter beheer van terugkeerzaken, een duurzame terugkeer- en re-integratiestrategie, waarbij met derde landen wordt samengewerkt op het gebied van overname, en een gestructureerde samenwerking op hoog niveau onder leiding van een EU-terugkeercoördinator.

Evenzo blijft het huidige systeem voor migratiebeheer een zware last leggen op de lidstaten van eerste aankomst en, door niet-toegestane verplaatsingen, op de asielstelsels van andere lidstaten. Het huidige systeem is niet doeltreffend genoeg om deze situatie aan te pakken. Er is met name behoefte aan een doeltreffend solidariteitsmechanisme en aan duidelijke regels om niet-toegestane verplaatsingen te ontmoedigen en tegen te gaan.

Het nieuwe pact bouwt voort op de uit 2016 en 2018 daterende voorstellen van de Commissie voor een hervorming van het gemeenschappelijk Europees asielstelsel en voegt nieuwe elementen toe om te zorgen voor het evenwicht dat nodig is voor een gemeenschappelijk kader waarin alle aspecten van het asiel- en migratiebeleid worden geïntegreerd.

Dit voorstel tot wijziging van het voorstel uit 2016 voor een verordening asielprocedures[1] vormt samen met een nieuw voorstel voor een verordening betreffende asiel- en

[1] PB L […] van […], blz. […].

migratiebeheer, het voorstel tot invoering van een screening[2], het voorstel tot wijziging van het Eurodac-voorstel en het voorstel tot vaststelling van procedures en mechanismen om crisissituaties samen aan te pakken, het wetgevingskader waarmee deze alomvattende aanpak van migratie- en asielbeheer in de praktijk wordt gebracht.

Samen met het voorstel voor een verordening tot invoering van een screening zorgt dit voorstel voor een naadloze koppeling tussen alle fasen van de migratieprocedure, vanaf de nieuwe fase vóór binnenkomst tot de uitkomst van het asielverzoek, d.w.z. de integratie van personen van wie wordt erkend dat zij behoefte hebben aan bescherming of de terugkeer van verzoekers die niet het recht hebben om in de Unie te blijven. De fase vóór binnenkomst omvat een screening die bestaat uit een identiteitscontrole, een medische controle en een veiligheidscontrole bij aankomst, om snel de juiste procedure te kunnen kiezen: de behandeling van een verzoek om internationale bescherming, de terugkeerprocedure of weigering van toegang.

In het voorstel tot wijziging van het voorstel uit 2016 voor een herschikking van de Eurodac-verordening wordt met het oog op betere ondersteuning bij de controle van irreguliere migratie en bij het opsporen van niet-toegestane verplaatsingen een duidelijk en consistent verband gelegd tussen specifieke personen en de procedures waaraan zij worden onderworpen. Het voorstel dient ook ter ondersteuning van de tenuitvoerlegging van het nieuwe solidariteitsmechanisme dat wordt ingesteld bij de verordening betreffende asiel- en migratiebeheer, voorziet in de daaruit voortvloeiende wijzigingen die Eurodac in staat moeten stellen binnen het interoperabiliteitskader te functioneren, en zal de lidstaten ondersteunen bij het toezicht op de verlening van bijstand voor vrijwillige terugkeer en re-integratie.

Ten slotte dient de Commissie samen met deze voorstellen een voorstel in voor een verordening betreffende het beheer van crisissituaties, teneinde de instrumenten vast te stellen die nodig zijn om crisissen het hoofd te bieden. Dat crisisinstrument heeft betrekking op uitzonderlijke situaties waarin onderdanen van derde landen of staatlozen massaal en op een irreguliere manier in een lidstaat aankomen en die vanwege hun omvang en aard het asiel-, opvang- of terugkeersysteem van een lidstaat buiten werking kunnen stellen, en op situaties waarin er een dreigend risico op dergelijke aankomsten bestaat, waarbij die situaties ernstige gevolgen kunnen hebben voor de werking van het gemeenschappelijk Europees asielstelsel en het migratiebeheersysteem van de Unie en de toepassing van deze systemen zelfs onmogelijk kunnen maken. In de verordening worden procedures vastgesteld om het hoofd te bieden aan crisis- en overmachtsituaties op het vlak van migratie en asiel in de EU, alsmede mogelijke afwijkingen van het toepasselijke EU-acquis inzake asiel en terugkeer en specifieke voorschriften om het bij de verordening betreffende asiel- en migratiebeheer vastgestelde solidariteitsmechanisme in crisissituaties toe te passen.

Ondanks de aanzienlijk toegenomen samenwerking op EU-niveau, onder meer wat betreft de steun van EU-agentschappen, zijn de asiel-, opvang- en terugkeerstelsels van de lidstaten nog steeds grotendeels niet geharmoniseerd. De hervorming moet daar iets aan doen. Het gebrek aan harmonisatie leidt tot inefficiëntie en heeft onbedoeld tot gevolg dat asielzoekers in Europa niet overal dezelfde billijke behandeling krijgen en dat daardoor grote aantallen

[2] COM(2020) xxx van XX/9/2020, voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad tot invoering van een screening van onderdanen van derde landen die zijn aangehouden wegens het onrechtmatig overschrijden van de buitengrenzen, die ontscheept zijn na opsporings- en reddingsoperaties of die om internationale bescherming verzoeken aan grensdoorlaatposten, en tot wijziging van de Verordeningen (EU) 2019/817, (EU) 2019/818, (EU) 2017/2226, (EU) 2018/1240, (EG) nr. 767/2008 en (EU) 2019/816.

migranten zich over het Europese grondgebied verplaatsen op zoek naar de beste voorwaarden en vooruitzichten voor hun verblijf. In dit verband steunt de Commissie de voorlopige politieke akkoorden die reeds zijn bereikt over de verordening asielnormen, de richtlijn opvangvoorzieningen, de verordening betreffende het EU-kader voor hervestiging en de verordening betreffende het Asielagentschap van de EU. Deze moeten zo spoedig mogelijk definitief worden vastgesteld. De onderhandelingen over de terugkeerrichtlijn moeten ook snel worden afgerond, samen met de hervorming van het gemeenschappelijk Europees asielstelsel, om ervoor te zorgen dat de EU-regels effect sorteren als het erop aankomt onderduiken te voorkomen, bijstand bij vrijwillige terugkeer te verlenen, administratieve en gerechtelijke procedures te stroomlijnen en de doeltreffende werking van het migratie- en asielstelsel te versterken.

- **Doelstellingen van het voorstel**

De doelstellingen van het voorstel van 2016 voor een verordening asielprocedures zijn nog steeds relevant en moeten worden nagestreefd. Er moet een gemeenschappelijke asielprocedure worden vastgesteld die in de plaats komt van de verschillende uiteenlopende procedures in de lidstaten en die van toepassing is op alle verzoeken die in de lidstaten worden ingediend. Met het oog op een doeltreffend en kwalitatief hoogstaand besluitvormingsproces moet ook worden voorzien in eenvoudigere, duidelijkere en kortere procedures, in combinatie met passende procedurele waarborgen en instrumenten om misbruik van de asielprocedure tegen te gaan en niet-toegestane verplaatsingen te voorkomen. Op die manier kunnen middelen efficiënter worden ingezet en de rechten van verzoekers worden verbeterd, kan sneller internationale bescherming worden verleend aan wie dat nodig heeft, en kan worden gezorgd voor een snelle terugkeer van afgewezen verzoekers zonder recht om in de Unie te blijven.

Verzoekers moeten procedurele waarborgen worden geboden, waarbij zij met name het recht krijgen om te worden geïnformeerd over hun rechten en verplichtingen en over de gevolgen van niet-nakoming van hun verplichtingen, alsmede het recht om te worden gehoord in een persoonlijk onderhoud en het recht op tolkdiensten, kosteloze rechtsbijstand en vertegenwoordiging. Al deze essentiële elementen voor een eerlijke asielprocedure, die deel uitmaken van het voorstel van de Commissie van 2016, blijven geldig en moeten deel uitmaken van het akkoord van de medewetgevers.

Voorts zijn ook gestroomlijnde en geharmoniseerde voorschriften met betrekking tot veilige landen van herkomst en veilige derde landen nodig. Het EASO kan de medewetgevers analyses verstrekken met actuele informatie over de huidige situatie in de betrokken landen.

Tegen deze achtergrond acht de Commissie het niet nodig ingrijpende wijzigingen aan te brengen aan het voorstel van 2016, waarmee de medewetgevers reeds aanzienlijke vooruitgang hebben geboekt. In de onderhandelingen is tot dusver echter nog geen overeenstemming tussen de lidstaten bereikt over de toepassing van de grensprocedure en de mate waarin die toepassing door de lidstaten verplicht zou zijn. Deze kwestie werd tijdens de raadplegingen door de meeste lidstaten aangemerkt als een essentieel onderdeel van een algemeen compromis over het hele pakket voorstellen. Veel lidstaten hebben ook gewezen op problemen die de terugkeerinspanningen ernstig hinderen, met name herhaalde verzoeken van personen die geen internationale bescherming nodig hebben, en ondoeltreffende beroepsprocedures. Dit voorstel voorziet dan ook in gerichte wijzigingen van het voorstel van 2016 om die specifieke problemen het hoofd te bieden, de vooropgestelde doelstellingen te bevorderen en, samen met het voorstel voor een verordening tot invoering van een screening,

een naadloze koppeling tot stand te brengen tussen alle fasen van het migratieproces, van de aankomst tot de verwerking van het asielverzoek en, in voorkomend geval, de terugkeer.

De toegenomen druk als gevolg van de aankomst van migranten met weinig kans op bescherming moet worden aangepakt door middel van nieuwe instrumenten voor migratiebeheer, met inbegrip van sterker geharmoniseerde procedures, met name aan de buitengrenzen. Daartoe wordt een fase vóór binnenkomst ingevoerd die bestaat uit een screening en een grensprocedure voor asiel en terugkeer. Tijdens de screening zullen migranten worden geregistreerd en gescreend om hun identiteit vast te stellen en na te gaan of er gezondheids- en veiligheidsrisico's zijn. Daarna wordt de geschikte procedure (asiel, weigering van toegang, of terugkeer) gestart. Ten slotte wordt bepaald of een asielverzoek moet worden beoordeeld in een asielgrensprocedure, waarbij de verzoeker geen toegang krijgt tot het grondgebied van de lidstaat, of in een normale asielprocedure. Als in een asielgrensprocedure wordt vastgesteld dat de betrokkene geen bescherming nodig heeft, volgt een terugkeergrensprocedure.

Het doel van de gecombineerde asiel- en terugkeergrensprocedure is bedrieglijke asielverzoeken of asielverzoeken die aan de buitengrens door verzoekers uit derde landen met een laag erkenningspercentage worden ingediend, snel te beoordelen met het oog op een snelle terugkeer van verzoekers die geen recht op verblijf in de Unie hebben. De gecombineerde asiel- en terugkeergrensprocedure is een belangrijk instrument voor migratiebeheer om onrechtmatige binnenkomsten en niet-toegestane verplaatsingen te voorkomen, met name wanneer gemengde stromen naar verhouding veel asielzoekers uit landen met een laag erkenningspercentage omvatten. Wil de procedure haar doel bereiken, dan moet ze echter ook gemakkelijk uitvoerbaar zijn en de lidstaten de nodige flexibiliteit bieden voor een doeltreffende uitvoering, met volledige inachtneming van de grondrechten.

Tegelijkertijd zou het gebruik van de grensprocedure het asielstelsel in het algemeen ten goede komen. Door een beter beheer van bedrieglijke en niet-ontvankelijke asielverzoeken aan de grens ontstaat ruimte voor een doeltreffende behandeling van gegronde zaken in het binnenland.

- **Verenigbaarheid met bestaande bepalingen op het beleidsterrein**

Dit voorstel is volledig in overeenstemming met de initiatieven in het kader van het pact, met name het voorstel voor een verordening betreffende asiel- en migratiebeheer, het voorstel voor een verordening tot invoering van een screening en het gewijzigde voorstel voor een herschikking van de Eurodac-verordening.

Er is voor gezorgd dat dit voorstel en het voorstel voor een verordening tot invoering van een screening nauw op elkaar aansluiten. Na de screening zouden onderdanen van derde landen worden doorverwezen naar de asiel- of de terugkeerprocedure en, in voorkomend geval, naar de grensprocedure. In beide gevallen zou de tijdens de screening verzamelde informatie in aanmerking worden genomen bij de behandeling van het asielverzoek of in het kader van een terugkeerprocedure.

Het voorstel is ook in overeenstemming met en vormt een aanvulling op het voorstel voor een herschikking van de terugkeerrichtlijn, waarin reeds specifieke maatregelen waren voorgesteld om de asiel- en de terugkeerprocedure nauwer op elkaar te laten aansluiten, met name wat betreft het uitvaardigen van een terugkeerbesluit na de beëindiging van een legaal verblijf, het beroep tegen een terugkeerbesluit na een definitieve beslissing tot afwijzing van een verzoek om internationale bescherming, en een terugkeergrensprocedure. De bepalingen in dit voorstel voor een verordening versterken de naadloze koppeling tussen de asiel- en de terugkeerprocedure, dichten bestaande lacunes en zorgen voor een verdere beperking van de

mogelijkheden om misbruik te maken van het asielstelsel. Als gevolg van deze voorgestelde wijzigingen zouden de onderhandelingen over de terugkeergrensprocedure moeten plaatsvinden in het kader van deze verordening.

Wat het voorstel voor een verordening betreffende asiel- en migratiebeheer betreft, zorgt dit voorstel er, samen met het voorstel voor een verordening tot invoering van een screening, voor dat in de fase vóór binnenkomst in elk stadium herplaatsing of terugkeersponsoring in het kader van het nieuwe solidariteitsmechanisme kan worden toegepast of, in voorkomend geval, de migrant kan worden overgedragen aan de lidstaat die op basis van wettelijk vastgelegde objectieve criteria verantwoordelijk is voor de behandeling van het verzoek om internationale bescherming. Het zorgt er ook voor dat de herplaatsende of overdragende lidstaat na de herplaatsing of overdracht de grensprocedure op zijn grondgebied kan voortzetten. Dit voorstel zorgt ook voor samenhang met de speciale regeling voor de behandeling van migranten die zijn ontscheept na opsporings- en reddingsoperaties, zoals voorgesteld in de verordening betreffende asiel- en migratiebeheer en in het gewijzigde voorstel voor een herschikking van de Eurodac-verordening, met name wat betreft de omschrijving van de categorie van personen die voor herplaatsing in aanmerking komen, en de opname van die categorie in Eurodac.

Tot slot is het voorstel ook consistent met de voorlopige politieke akkoorden die reeds zijn bereikt over de verordening asielnormen, de richtlijn opvangvoorzieningen, de kaderverordening hervestiging en de verordening betreffende het Asielagentschap van de EU.

- **Verenigbaarheid met andere beleidsterreinen van de Unie**

Dit voorstel is in overeenstemming met de alomvattende langetermijnaanpak van migratiebeheer die is uiteengezet in het nieuwe migratie- en asielpact, en bestaat in: een centrale plaats voor migratiebeleid in de betrekkingen met derde landen, de ontwikkeling van doeltreffende legale trajecten naar de EU, integratie van het beheer van de buitengrenzen in het bredere EU-beleid inzake migratiebeheer, het opzetten van naadloze, billijke en efficiënte asiel- en terugkeerprocedures, de versterking van het Schengengebied van vrij verkeer, op basis van vertrouwen tussen de lidstaten, en de ontwikkeling van specifiek beleid om de integratie van onderdanen van derde landen in de Europese samenlevingen te bevorderen.

Met het voorstel wordt uitvoering gegeven aan het nieuwe pact en met name aan de doelstelling om de hervorming van het asielbeleid die in 2016 door de Commissie werd voorgesteld, nieuw leven in te blazen door na te gaan hoe een naadloos asiel- en terugkeersysteem tot stand kan worden gebracht. In dit verband biedt de fase vóór binnenkomst – waarbij de betrokkene nog geen toegang tot het grondgebied is verleend en die bestaat uit een screening en een grensprocedure – een oplossing voor meerdere uitdagingen die verband houden met het gehele migratieproces, van de eerste aankomst tot de doorverwijzing naar de passende procedure (asiel of terugkeer). Het is immers nodig een lagere druk van irreguliere aankomsten, sterke buitengrenzen en een beperking van het aantal secundaire verplaatsingen te handhaven en bij te dragen tot een snel en doeltreffend terugkeer- en overnamesysteem.

2. RECHTSGRONDSLAG, SUBSIDIARITEIT EN EVENREDIGHEID

- **Rechtsgrondslag**

De rechtsgronden voor het voorstel zijn artikel 78, lid 2, onder d), en artikel 79, lid 2, onder c), van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU). Daarin wordt voorzien in de vaststelling van maatregelen op het gebied van gemeenschappelijke procedures voor de toekenning of intrekking van de uniforme status van asiel of van subsidiaire

bescherming, en op het gebied van illegale immigratie en illegaal verblijf, met inbegrip van verwijdering en repatriëring van illegaal verblijvende personen. Artikel 78, lid 2, onder d), was ook de rechtsgrondslag van het uit 2016 daterende voorstel van de Commissie voor een verordening asielprocedures. De andere rechtsgrondslag is noodzakelijk om te kunnen voorzien in specifieke bepalingen die de terugkeer van afgewezen asielzoekers regelen, met name met betrekking tot het tegelijk uitvaardigen van een terugkeerbesluit met een negatieve beslissing inzake een verzoek, de gezamenlijke voorziening in rechte tegen dergelijke besluiten en de naadloze koppeling van asiel- en grensprocedures.

- **Variabele geometrie**

Overeenkomstig Protocol nr. 21 betreffende de positie van Ierland ten aanzien van de ruimte van vrijheid, veiligheid en recht, gehecht aan het Verdrag betreffende de Europese Unie (VEU) en het VWEU, kan Ierland beslissen om deel te nemen aan de vaststelling en toepassing van de maatregelen tot vaststelling van een gemeenschappelijk Europees asielstelsel.

In dit verband heeft Ierland kennisgegeven van zijn wens deel te nemen aan de vaststelling en toepassing van Richtlijn 2005/85/EG en van zijn besluit om niet deel te nemen aan de vaststelling van Richtlijn 2013/32/EU. Bijgevolg zijn de bepalingen van Richtlijn 2005/85/EG van toepassing op Ierland, terwijl dat niet het geval is voor de bepalingen van de huidige richtlijn. Ierland heeft niet te kennen gegeven dat het wenst deel te nemen aan de vaststelling van de nieuwe verordening asielprocedures. De positie van Ierland op dit gebied heeft echter geen invloed op zijn eventuele deelname aan de toepassing van de nieuwe verordening overeenkomstig Protocol nr. 21.

Overeenkomstig Protocol nr. 22 betreffende de positie van Denemarken, gehecht aan het VEU en het VWEU, zijn Richtlijn 2005/85/EG en Richtlijn 2013/32/EU niet bindend voor, noch van toepassing op Denemarken. Denemarken neemt ook niet deel aan de vaststelling van deze verordening, die niet bindend is voor, noch van toepassing is op deze lidstaat.

- **Subsidiariteit**

Doel van dit voorstel is te voorzien in gerichte wijzigingen van het voorstel van 2016 voor een verordening asielprocedures en, samen met het voorstel voor een verordening tot invoering van een screening, een naadloze koppeling tot stand te brengen tussen alle fasen van het migratieproces, van de aankomst tot de verwerking van het asielverzoek en, in voorkomend geval, de terugkeer. Daartoe zijn sterker geharmoniseerde procedures nodig, met name een nieuwe fase vóór binnenkomst met een screening en onderling verbonden asiel- en terugkeergrensprocedures.

Ook is het de bedoeling om de gemeenschappelijke procedure voor de toekenning en intrekking van internationale bescherming verder te harmoniseren wat betreft het uitvaardigen van asielbeslissingen en terugkeerbesluiten in dezelfde handeling of, als het om afzonderlijke handelingen gaat, tegelijkertijd en samen, met dezelfde doeltreffende voorziening in rechte voor beide besluiten, alsmede wat betreft de mogelijkheid om verzoekers tijdens een beroep in tweede of hogere instantie toe te staan om op het grondgebied van de lidstaten te blijven. Doel is te voorkomen dat procedures worden vertraagd met als enige doel een terugkeer uit de Unie te verhinderen, en misbruik van het asielstelsel tegen te gaan.

Voor de nieuwe procedures moeten overal dezelfde regels gelden, ongeacht de lidstaat die ze toepast, om ervoor te zorgen dat verzoekers, onderdanen van derde landen of staatlozen billijk

worden behandeld en om de betrokkenen duidelijkheid en rechtszekerheid te bieden. Bovendien kunnen de lidstaten afzonderlijk geen gemeenschappelijke regels vaststellen om asielshoppen te ontmoedigen en het aantal niet-toegestane verplaatsingen te beperken. De doelstellingen van dit voorstel kunnen derhalve niet voldoende door de lidstaten worden verwezenlijkt en kunnen vanwege de omvang en de gevolgen van deze verordening beter op het niveau van de Unie worden verwezenlijkt. Daarom moet de Unie optreden en kan zij maatregelen nemen, overeenkomstig het in artikel 5 van het Verdrag betreffende de Europese Unie neergelegde subsidiariteitsbeginsel.

- **Evenredigheid**

Overeenkomstig het in artikel 5 van het Verdrag betreffende de Europese Unie neergelegde evenredigheidsbeginsel gaat deze verordening niet verder dan nodig is om de doelstellingen ervan te verwezenlijken.

Wat de doelstelling betreft om nieuwe procedures in te voeren, met name een nieuwe fase vóór binnenkomst met een screening en de naadloze asiel- en terugkeergrensprocedure, zijn alle elementen van het voorstel beperkt tot wat nodig is om een dergelijke gemeenschappelijke procedure op te zetten en mogelijk te maken en om deze te stroomlijnen en te vereenvoudigen, alsmede om een gelijke behandeling wat betreft rechten en waarborgen voor verzoekers te garanderen en om discrepanties in de nationale procedures te vermijden, die het ongewenste gevolg zouden hebben dat niet-toegestane verplaatsingen worden aangemoedigd.

Wat de doelstelling betreft om de gemeenschappelijke procedure voor de toekenning en intrekking van internationale bescherming verder te harmoniseren, moeten de procedures worden gestroomlijnd en doeltreffender worden gemaakt. Het gaat dan met name om het uitvaardigen van asielbeslissingen en terugkeerbesluiten in dezelfde handeling of, als het om afzonderlijke handelingen gaat, tegelijkertijd en samen, met dezelfde doeltreffende voorziening in rechte voor beide besluiten, en om het beperken van de beroepsmogelijkheden tot een doeltreffende voorziening in rechte op één niveau voor beslissingen die worden genomen in de grensprocedure. Het doel van deze wijzigingen is het juiste evenwicht te vinden tussen het recht van verzoekers op een doeltreffende voorziening in rechte en de noodzaak ervoor te zorgen dat de asielstelsels van de lidstaten niet worden misbruikt door verzoekers, onderdanen van derde landen of staatlozen die alleen hun verwijdering uit de Unie willen verhinderen. De nodige garanties zijn echter aanwezig om ervoor te zorgen dat niemand over het hoofd wordt gezien en dat het recht op asiel altijd wordt gewaarborgd.

- **Keuze van het instrument**

Het gewijzigde voorstel verandert niets aan de keuze van het instrument in het voorstel van 2016 voor een verordening asielprocedures. In dit verband is de mate van harmonisatie van de nationale procedures voor de toekenning en intrekking van internationale bescherming die is verwezenlijkt door Richtlijn 2013/32/EU, niet voldoende gebleken om de verschillen op het gebied van de soorten procedures, de termijnen voor de procedures, de rechten en de procedurele waarborgen van de verzoekers aan te pakken. Slechts een verordening tot vaststelling van een gemeenschappelijke asielprocedure in de Unie, waarvan de bepalingen rechtstreeks toepasselijk zijn, kan de nodige mate van uniformiteit en doeltreffendheid bieden voor de toepassing van procedureregels in het Unierecht inzake asiel.

3. EVALUATIE, RAADPLEGING VAN BELANGHEBBENDEN EN EFFECTBEOORDELING

- **Verzameling van kennis over de uitvoering en toepassing van de bestaande wetgeving**

In 2016 heeft de Commissie opdracht gegeven voor een studie naar de mate waarin de bepalingen van de richtlijn asielprocedures (2013/32/EU) correct worden weerspiegeld in het rechtskader van elke lidstaat. In de studie werd beoordeeld of de lidstaten de verplichtingen van de richtlijn in hun nationale rechtsorde hadden opgenomen en of zij hadden voldaan aan hun kennisgevingsplicht (controle van de omzetting) en of de nationale uitvoeringsmaatregelen verenigbaar waren met de bepalingen van de richtlijn (conformiteitscontrole). In het kader van de beoordeling werd voor elke lidstaat een uitvoerig overzicht van de nationale wetgeving gegeven, waarbij niet alleen werd verwezen naar de directe omzettingsmaatregelen maar naar alle desbetreffende nationale handelingen die bijdragen tot de uitvoering van de richtlijn.

Volgens de studie is de richtlijn in het algemeen door een meerderheid van de lidstaten op conforme wijze omgezet. Toch zijn in bijna alle lidstaten gevallen van onvolledige of onjuiste omzetting geconstateerd, bijvoorbeeld wat betreft de vereisten voor een persoonlijk onderhoud, garanties voor niet-begeleide minderjarigen of de behandelingsprocedure. De Commissie heeft de betrokken lidstaten op deze problemen gewezen en heeft in sommige gevallen inbreukprocedures ingeleid.

In 2019 publiceerde het Europees Ondersteuningsbureau voor asielzaken (EASO) richtsnoeren voor de asielprocedure in de vorm van operationele normen en indicatoren, met als algemene doelstelling de lidstaten te ondersteunen bij de praktische uitvoering van de kernbepalingen van de richtlijn asielprocedures (2013/32/EU). De richtsnoeren vormen een belangrijke bijdrage aan de formulering van gemeenschappelijke operationele normen en indicatoren die realistisch en in alle lidstaten haalbaar zijn, en fungeren als verzameling van een aantal goede praktijken. Ter voorbereiding van de richtsnoeren werd door het EASO informatie verzameld, met name over beroepsprocedures en speciale asielprocedures. Het EASO heeft ook twee praktische gidsen gepubliceerd: één over leeftijdsbeoordeling (2018) en één over het belang van het kind in asielprocedures (2019). Daarnaast heeft het EASO een verslag uitgebracht over asielprocedures voor kinderen, waarin goede praktijken worden belicht en aanbevelingen worden gedaan over kwesties als het beginsel van het belang van het kind, waarborgen en speciale voorwaarden die gelden voor kinderen, verwijzingsmechanismen en de opleiding van personeel.

Tijdens de bijna vier jaar waarin is onderhandeld over het voorstel voor een verordening asielprocedures dat de Commissie op 13 juli 2016 heeft gepresenteerd, is ook veel informatie verzameld over de asielstelsels van de lidstaten en over de standpunten van de lidstaten en het Europees Parlement. Op 22 mei 2018 heeft het Europees Parlement zijn advies over het voorstel uitgebracht. Hoewel aanzienlijke vorderingen met de tekst zijn gemaakt, heeft de Raad nog geen gemeenschappelijke aanpak kunnen vaststellen, voornamelijk als gevolg van meningsverschillen over de grensprocedure. Voorts heeft de Raad nog geen standpunt ingenomen over de door de Commissie voorgestelde Europese lijst van veilige landen van herkomst. De Raad heeft ook in overweging genomen of de voorgestelde verordening tevens een Europese lijst van veilige derde landen moet bevatten, zonder daarover een standpunt in te nemen.

Wat het gebruik van versnelde procedures en grensprocedures betreft, heeft de Commissie in 2016 voorgesteld de versnelde behandelingsprocedure in bepaalde gevallen verplicht te stellen, met specifieke voorschriften inzake de mogelijkheid om die procedure toe te passen op niet-begeleide minderjarigen. In het voorstel van de Commissie van 2016 was de grensprocedure facultatief. Het Europees Parlement was het ermee eens dat de versnelde procedure in bepaalde gevallen verplicht moet zijn, maar in minder gevallen dan in het voorstel van de Commissie, en met name niet voor niet-begeleide minderjarigen. Het Europees Parlement sloot niet-begeleide minderjarigen ook uit van de grensprocedure. De Raad gaf de voorkeur aan een toepassing van de versnelde procedure in meer situaties, onder meer ten aanzien van niet-begeleide minderjarigen. Wat de grensprocedure betreft, was de Raad verdeeld over het al dan niet tot op zekere hoogte verplichte karakter van de grensprocedure. De lidstaten die voorstander zijn van een verplichte grensprocedure, hebben gewezen op het belang ervan als instrument voor migratiebeheer, met name wanneer een groot deel van de asielzoekers afkomstig is uit landen met een laag erkenningspercentage. De grensprocedure kan de kans op een succesvolle terugkeer rechtstreeks vanaf de buitengrens en binnen een korte tijd na de aankomst vergroten, met name dankzij de snellere terugkeerprocedure en de nauwere koppeling tussen asiel en terugkeer, en kan het risico op onderduiken of niet-toegestane verplaatsingen beperken. De lidstaten die tijdens de onderhandelingen sceptisch waren over een verplichte grensprocedure, wezen op een aantal mogelijke problemen bij de systematische toepassing van dergelijke procedures, zoals: de moeilijkheid om snel te beoordelen of een verzoeker in aanmerking komt voor behandeling van zijn verzoek in de grensprocedure, terwijl hij gedurende die tijd wel aan de grens moet worden gehouden; beroepsprocedures die te lang duren, waardoor de termijn voor de grensprocedure verstrijkt voordat een beslissing over het verzoek kan worden genomen; de grote behoefte aan investeringen en middelen (infrastructuur, personeel en uitrusting); en het beperkte nut van de grensprocedure wanneer er geen vooruitzicht is op een terugkeer van de afgewezen verzoeker.

Volgens het voorstel van de Commissie van 2018 voor een herschikking van de terugkeerrichtlijn zouden de lidstaten een terugkeerbesluit moeten uitvaardigen onmiddellijk nadat een beslissing tot beëindiging van het legaal verblijf van een onderdaan van een derde land is genomen, met name in geval van een afwijzing van een verzoek om internationale bescherming. Dat voorstel voorzag ook in een terugkeergrensprocedure die van toepassing is op onderdanen van derde landen van wie het verzoek om internationale bescherming is afgewezen in het kader van de asielgrensprocedure. Het Europees Parlement heeft nog geen standpunt ingenomen over het voorstel van de Commissie. De Raad heeft in mei 2019 wel al een partiële algemene oriëntatie bereikt, die betrekking heeft op alle elementen van het voorstel, behalve de terugkeergrensprocedure, voornamelijk omdat die verband houdt met de asielgrensprocedure van het voorstel van 2016 voor een verordening asielprocedures en daarover geen overeenstemming kon worden bereikt.

Wat het recht op een doeltreffende voorziening in rechte betreft, heeft de Commissie in 2016 voorgesteld om de mogelijkheden tot misbruik van het asielstelsel te beperken door een beroep voor een rechterlijke instantie in tweede of hogere aanleg geen automatisch schorsende werking te geven, tenzij een rechterlijke instantie ambtshalve of op verzoek van de verzoeker anders beslist. Het Europees Parlement onderschreef deze bepaling in zijn verslag, terwijl de Raad van oordeel was dat de asielprocedure, zoals geregeld bij EU-recht, moet eindigen na een beslissing van een beroepsinstantie in eerste aanleg. De Commissie heeft ook voorgesteld om geharmoniseerde termijnen vast te stellen voor het instellen van een beroep bij een rechterlijke instantie in eerste aanleg, alsmede termijnen waarbinnen de rechterlijke instanties moeten beslissen over een beroep. Het Europees Parlement heeft

overeenstemming bereikt over termijnen waarbinnen een beroep moet worden ingesteld, maar kon zich niet vinden in de invoering van termijnen waarbinnen de rechterlijke instanties uitspraak moeten doen. De Raad verkoos de vaststelling van termijnen voor beroepsprocedures in het nationale recht boven harmonisering van termijnen op Europees niveau en kon zich niet vinden in de invoering van termijnen waarbinnen de rechterlijke instanties uitspraak moeten doen. De Raad kon niettemin aanvaarden dat dergelijke termijnen worden vastgesteld op nationaal niveau.

- **Raadpleging van belanghebbenden**

De Commissie heeft meermaals overleg met de lidstaten, het Europees Parlement en de belanghebbenden gepleegd over het nieuwe migratie- en asielpact. Parallel met dat overleg hebben het Roemeense, het Finse en het Kroatische voorzitterschap zowel strategische als technische gedachtewisselingen gehouden over de toekomst van diverse aspecten van het migratiebeleid, waaronder asiel, terugkeer en betrekkingen met derde landen op het gebied van overname en re-integratie. Uit het overleg bleek dat er steun is voor een nieuwe start van het Europees asiel- en migratiebeleid, met als doel de tekortkomingen in het gemeenschappelijk Europees asielstelsel dringend aan te pakken, de doeltreffendheid van terugkeer te verbeteren en een echt Europees terugkeersysteem op te zetten, onze betrekkingen met derde landen op het gebied van overname te versterken en te zorgen voor een duurzame re-integratie van migranten na terugkeer in hun land van herkomst.

Voorafgaand aan de lancering van het nieuwe migratie- en asielpact heeft de Commissie voortdurend intensief overleg gepleegd met het Europees Parlement. De Commissie heeft per lidstaat ook twee intensieve bezoeken afgelegd en bilateraal overleg gepleegd in de eerste honderd dagen van haar mandaat en, meer recentelijk, vóór de presentatie van het pact. De lidstaten en het Europees Parlement spraken hun steun uit wat betreft de behoefte aan vooruitgang bij het oplossen van de problemen in het huidige systeem, de behoefte aan een nieuw systeem voor een billijke verdeling van de verantwoordelijkheid waaraan alle lidstaten kunnen bijdragen, sterke grensbescherming, eerbiediging van de grondrechten in alle aspecten van het migratiebeleid van de EU, het belang van de externe dimensie van migratie, met inbegrip van legale en veilige trajecten, en verbetering van de terugkeer.

Tijdens het Finse voorzitterschap is een aantal workshops en besprekingen georganiseerd in verschillende fora van de Raad, waaronder de conferentie van Tampere 2.0 op 24 en 25 oktober 2019 in Helsinki en het Forum van Salzburg op 6 en 7 november 2019 in Wenen, waar de lidstaten ingenomen waren met het voorstel van de Europese Commissie om de Dublinverordening nieuw leven in te blazen teneinde nieuwe vormen van solidariteit te vinden waaraan alle lidstaten zouden moeten bijdragen. De lidstaten benadrukten dat solidariteitsmaatregelen deel moeten uitmaken van het hervormde systeem, maar dat zij gepaard moeten gaan met maatregelen op het gebied van verantwoordelijkheid. Voorts onderstreepten zij de dringende noodzaak om niet-toegestane verplaatsingen binnen de EU tegen te gaan en de terugkeer van personen die geen internationale bescherming nodig hebben, af te dwingen. Het Europees Parlement heeft herhaaldelijk benadrukt dat gezinnen met kinderen voldoende moeten worden beschermd en dat bijzondere aandacht moet uitgaan naar niet-begeleide minderjarigen. Commissaris Johansson heeft herhaaldelijk gerichte raadplegingen gehouden met internationale organisaties, maatschappelijke organisaties, relevante lokale niet-gouvernementele organisaties in de lidstaten, en sociale en economische partners. In het kader van dit raadplegingsproces werden specifieke aanbevelingen gedaan met betrekking tot de noodzaak van de verdere ontwikkeling van een gemeenschappelijke

aanpak inzake kindspecifieke normen in overeenstemming met de mededeling van 2017 over migrerende kinderen[3]. Het maatschappelijk middenveld is in het kader van het door het EASO opgezette adviesforum ook geraadpleegd, over onderwerpen zoals de eerste stappen in de asielprocedure (2019).

De Commissie heeft ook rekening gehouden met specifieke aanbevelingen die nationale en lokale autoriteiten[4], niet-gouvernementele en internationale organisaties zoals de Hoge Commissaris van de Verenigde Naties voor de Vluchtelingen (UNHCR)[5] en de Internationale Organisatie voor Migratie (IOM)[6], denktanks en de academische wereld hebben gedaan met betrekking tot een nieuwe start op het gebied van migratie en de aanpak van de huidige migratieproblemen met inachtneming van de mensenrechtennormen. Zij zijn van mening dat bij een nieuwe start van de hervorming een aantal regels voor het bepalen van de verantwoordelijkheid moet worden herzien en dat er een mechanisme van verplichte solidariteit moet komen, ook voor personen die na een opsporings- en reddingsoperatie ontschepen. Niet-gouvernementele organisaties pleiten ook voor een gemeenschappelijke interpretatie van het begrip verantwoordelijkheid door de lidstaten en dringen erop aan dat in de herziene Dublinregels een meer permanent herplaatsingsmechanisme wordt opgenomen[7].

De Commissie heeft ook rekening gehouden met de bijdragen en studies die het Europees migratienetwerk[8] op eigen initiatief heeft opgesteld en die de afgelopen jaren verschillende gespecialiseerde studies en ad-hocverzoeken hebben opgeleverd.

Empirisch onderbouwde beleidsvorming

De Commissie is voorstander van een empirisch onderbouwde beleidsvorming en verwijst naar het afzonderlijke document (XXX), dat de ondersteunende gegevens en elementen bevat voor de voorstellen om de verschillende uitdagingen aan te pakken die sinds 2016 zijn vastgesteld op het vlak van de voltooiing van de hervorming van het gemeenschappelijk Europees asielstelsel en de versterking van het Europese rechtskader inzake terugkeer.

- **Grondrechten**

Dit voorstel eerbiedigt de grondrechten en neemt de beginselen in acht die zijn erkend in, met name, het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie, alsook de verplichtingen die voortvloeien uit internationaal recht, met name uit het Verdrag van Genève betreffende de status van vluchtelingen, het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden, het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten, het Verdrag van de Verenigde Naties tegen foltering en het Verdrag van de Verenigde Naties inzake de rechten van het kind.

---

3 In het kader van het "Initiative for Children in Migration" werd opgeroepen tot een gemeenschappelijke aanpak van het probleem van vermiste (niet-begeleide en van hun familie gescheiden) kinderen, tot de invoering van doeltreffende mechanismen om de risico's van mensenhandel aan te pakken, en tot de vaststelling van kindspecifieke normen voor asielprocedures.

4 Bijvoorbeeld het actieplan van Berlijn inzake een nieuw Europees asielbeleid, 25 november 2019, ondertekend door 33 organisaties en gemeenten.

5 Aanbevelingen van de UNHCR voor het door de Europese Commissie voorgestelde migratie- en asielpact, januari 2020.

6 Aanbevelingen van de IOM voor het nieuwe migratie- en asielpact van de Europese Unie, februari 2020.

7 CEPS Project Report, *Search and rescue, disembarkation and relocation arrangements in the Mediterranean. Sailing Away from Responsibility?*, juni 2019.

8 Alle studies en rapporten van het Europees migratienetwerk zijn beschikbaar op: https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/networks/european_migration_network_en

Het recht op vrijheid en bewegingsvrijheid wordt beschermd: indien in het kader van de grensprocedure wordt gebruikgemaakt van bewaring, is dat ingevolge de richtlijn opvangvoorzieningen en de terugkeerrichtlijn alleen gerechtvaardigd op specifieke, in die richtlijnen duidelijk omschreven gronden, wanneer dat noodzakelijk blijkt en evenredig is, op basis van een individuele beoordeling van elk geval met de mogelijkheid van rechterlijke toetsing, en als maatregel die pas in laatste instantie wordt genomen als andere, minder dwingende maatregelen niet doeltreffend kunnen worden toegepast.

Het voorstel garandeert dat het belang van het kind altijd wordt beschermd, met name door in de regel uit te sluiten dat de grensprocedure wordt toegepast in het geval van niet-begeleide minderjarigen en gezinnen met kinderen jonger dan twaalf jaar, tenzij zij worden geacht een gevaar voor de nationale veiligheid of de openbare orde van een lidstaat te vormen, of wanneer de verzoeker onder dwang is uitgezet om ernstige redenen van openbare veiligheid of openbare orde krachtens het nationale recht.

Het recht op een doeltreffende voorziening in rechte wordt voldoende gewaarborgd, aangezien een verzoeker alleen in naar behoren gemotiveerde en in deze verordening omschreven gevallen waarin het verzoek waarschijnlijk ongegrond is, niet automatisch het recht heeft om te blijven ten behoeve van een beroepsprocedure.

De eerbiediging van het beginsel van non-refoulement wordt gewaarborgd, aangezien het voorstel voorziet in de schorsing van alle gevolgen van een terugkeerbesluit zolang de verzoeker het recht of de toestemming heeft om te blijven in het kader van een verzoek om internationale bescherming. Bovendien moet op grond van de terugkeerrichtlijn het beginsel van non-refoulement in alle fasen van de terugkeerprocedure worden geëerbiedigd en moet een beroep tegen een terugkeerbesluit een automatisch schorsende werking hebben wanneer er een risico bestaat dat dat beginsel door het besluit wordt geschonden.

4. GEVOLGEN VOOR DE BEGROTING

Dit voorstel leidt niet tot financiële of administratieve lasten voor de Unie. Het heeft dan ook geen gevolgen voor de begroting van de Unie. Ter ondersteuning van de nodige investeringen in de infrastructuur voor de grensprocedure, kunnen de lidstaten gebruikmaken van middelen die in het kader van hun nationale programma's zijn toegewezen uit het bestaande Fonds voor asiel, migratie en integratie en het nieuwe Fonds voor asiel en migratie. Het EASO en Frontex kunnen de lidstaten binnen hun respectieve mandaten ondersteunen met personeel.

• Regelingen betreffende controle, evaluatie en rapportage

De Commissie zal over de toepassing van de verordening asielprocedures verslag uitbrengen aan het Europees Parlement en de Raad binnen twee jaar na de inwerkingtreding ervan en vervolgens om de vijf jaar. Van de lidstaten zal worden verlangd dat zij de Commissie en het Asielagentschap van de Europese Unie voor het verslag relevante informatie toesturen. Het agentschap zal ook op de naleving van de verordening door de lidstaten toezicht houden via het monitoringmechanisme dat de Commissie heeft voorgesteld bij de herziening van het mandaat van het Agentschap[9].

[9] COM(2016) 271 final.

- **Artikelsgewijze toelichting**

Doel van dit voorstel is te voorzien in gerichte wijzigingen van het Commissievoorstel van 2016 voor een verordening asielprocedures om, samen met het voorstel voor een verordening tot invoering van een screening en het voorstel tot wijziging van de terugkeerrichtlijn, een naadloze koppeling tot stand te brengen tussen alle fasen van het migratieproces, van de aankomst tot de verwerking van het asielverzoek en het verlenen van internationale bescherming of, in voorkomend geval, de terugkeer van wie geen internationale bescherming nodig heeft.

1. Nieuwe fase vóór binnenkomst

De toegenomen druk als gevolg van de aankomst van gemengde stromen met veel migranten die weinig kans maken om internationale bescherming te krijgen, moet worden aangepakt met nieuwe en doeltreffende instrumenten voor migratiebeheer, waaronder sterker geharmoniseerde procedures, met name aan de buitengrens, om ervoor te zorgen dat migranten snel worden geïdentificeerd en naar de juiste procedure worden doorverwezen en dat hun verzoek snel in behandeling wordt genomen. Daartoe wordt een nieuwe fase vóór binnenkomst ingevoerd die bestaat uit een screening ([COM(2020) xxx final]), een verder uitgewerkte versnelde procedure en een grensprocedure voor asiel en terugkeer.

Voorts beoogt dit voorstel, zoals hierboven nader toegelicht, de grensprocedure zowel flexibeler als in de praktijk doeltreffender voor de lidstaten te maken door rekening te houden met praktische ervaringen en de werkelijke stromen langs de belangrijkste migratieroutes. Dit houdt in dat de procedure in meer gevallen kan worden gevolgd en dat de maximale duur ervan wordt verlengd. Dankzij die doeltreffendere grensprocedure zullen de asiel- en migratieautoriteiten gegronde verzoeken in het binnenland efficiënter kunnen beoordelen en sneller beslissingen kunnen nemen en zo bijdragen aan een beter en geloofwaardiger asiel- en terugkeerbeleid, met volledige eerbiediging van de grondrechten. Het verplichte karakter van de grensprocedure voor bepaalde categorieën verzoekers moet dan weer worden gezien in de bredere context van de algemene reeks maatregelen die de Commissie in het pact en in de begeleidende en de hangende voorstellen heeft gepresenteerd. In dit verband moet ook rekening worden gehouden met praktische ervaringen. Met name moeten de criteria om te bepalen of een verzoek in een grensprocedure moet worden beoordeeld, in de praktijk gemakkelijk en snel kunnen worden toegepast. Ten slotte moet ook in aanmerking worden genomen dat een aantal personen van wie het asielverzoek is afgewezen, niet zullen worden teruggestuurd, althans niet op korte termijn, wegens een gebrek aan medewerking van derde landen.

Een grensprocedure kan gemakkelijker worden toegepast indien van meet af aan – bij de binnenkomst, tijdens de screening – op basis van een objectief criterium duidelijk is of ze op de persoon in kwestie van toepassing is.

Het is ook belangrijk te verduidelijken op welk moment de asielgrensprocedure van toepassing wordt. De artikelen 26 en 27 worden derhalve gewijzigd om te verduidelijken dat de lidstaten het asielverzoek moeten registreren zodra de screening is afgelopen. Dit doet geen afbreuk aan het recht van de betrokkene om onmiddellijk na aankomst op het grondgebied van een lidstaat een asielverzoek in te dienen, maar betekent alleen dat zijn verzoek zal worden geregistreerd zodra de screening is afgelopen en de nodige informatie beschikbaar is om te beslissen of de grensprocedure moet worden toegepast.

2. Toepassingsgebied van de asielgrensprocedure: bepalen op wie de grensprocedure kan worden toegepast en op wie ze moet worden toegepast:

– In het nieuwe artikel 41, leden 1 en 2, wordt verduidelijkt dat de grensprocedure alleen van toepassing is op verzoekers die nog geen toegang hebben gekregen tot het grondgebied van de lidstaat en die niet voldoen aan de toegangsvoorwaarden van de Schengengrenscode. De grensprocedure volgt op de screening die wordt uitgevoerd overeenkomstig Verordening (EU) XXX/XXX [screeningverordening], wanneer een verzoek wordt ingediend aan een doorlaatpost aan de buitengrens of in een transitzone, na een aanhouding in verband met een irreguliere overschrijding van de buitengrens of na een ontscheping volgend op een opsporings- en reddingsoperatie.

– Beslissingen in een grensprocedure mogen alleen betrekking hebben op de ontvankelijkheid van een verzoek. In het geval van een versnelde procedure mogen zij ook betrekking hebben op de gegrondheid van het verzoek. Wel is het mogelijk om de grensprocedure toe te passen in gevallen waarin een grondiger beoordeling van de situatie van de verzoeker nodig is omdat een lidstaat een derde land kan beschouwen als een voor de verzoeker "veilig land van herkomst" of "veilig derde land". Daarom wordt een nieuwe grond voor een versnelde procedure toegevoegd, die is gebaseerd op een objectiever en gebruiksvriendelijker criterium: de lidstaat moet de behandeling van een verzoek versnellen indien het is ingediend door een verzoeker uit een derde land waarvoor – volgens de meest recente beschikbare jaargemiddelden van Eurostat voor de gehele Unie – minder dan 20 % van het totale aantal asielbeslissingen positief is. Dit percentage wordt gerechtvaardigd door de aanzienlijke toename van het aantal verzoeken door verzoekers uit landen met een laag erkenningspercentage (minder dan 20 %). Er moeten dus efficiënte procedures worden ingevoerd voor het beheer van dergelijke verzoeken, die waarschijnlijk ongegrond zijn.

– Volgens het nieuwe artikel 41, lid 7, mogen de lidstaten gedurende de asielgrensprocedure ook de procedure uitvoeren waarmee wordt bepaald welke lidstaat verantwoordelijk is voor de behandeling van het verzoek.

– In het nieuwe artikel 41, lid 6, wordt verduidelijkt dat verzoekers in de asielgrensprocedure geen toegang wordt verleend tot het grondgebied van de lidstaat.

– **Verplichte toepassing van de asielgrensprocedure door de lidstaten in bepaalde gevallen:** Volgens het nieuwe artikel 41, lid 3, zijn de lidstaten verplicht om de grensprocedure toe te passen in geval van een irreguliere aankomst aan de buitengrens of na een ontscheping volgend op een opsporings- en reddingsoperatie, wanneer een van de volgende omstandigheden zich voordoet: 1) de verzoeker vormt een gevaar voor de nationale veiligheid of de openbare orde; 2) de verzoeker heeft de autoriteiten misleid door omtrent zijn identiteit of nationaliteit valse informatie of documenten te verstrekken of door relevante informatie of documenten die een negatieve invloed op de beslissing hadden kunnen hebben, achter te houden; 3) de verzoeker is afkomstig uit een derde land waarvoor minder dan 20 procent van het totale aantal asielbeslissingen positief is.

– **Uitzonderingen op de verplichting om de asielgrensprocedure toe te passen**: Volgens een gezamenlijke lezing van het nieuwe artikel 41, leden 3 en 5, worden niet-begeleide minderjarigen en minderjarigen jonger dan twaalf jaar en hun gezinsleden alleen onderworpen aan de grensprocedure indien zij worden geacht een

gevaar te vormen voor de nationale veiligheid of de openbare orde van de lidstaat. Volgens het nieuwe artikel 41, lid 4, zijn de lidstaten evenmin verplicht de asielgrensprocedure toe te passen in gevallen waarin het van meet af aan onwaarschijnlijk is dat de overname van de betrokken personen na een negatieve beslissing over hun asielverzoek succesvol zal zijn. Die uitzondering zal van toepassing zijn op onderdanen van derde landen waarvoor de betrokken lidstaat een kennisgeving bij de Commissie heeft ingediend overeenkomstig artikel 25 bis, lid 3, van de Visumcode. Een dergelijke kennisgeving kan worden verricht wanneer een lidstaat wordt geconfronteerd met aanzienlijke en aanhoudende praktische problemen bij de samenwerking met een derde land op het gebied van de overname van irreguliere migranten. In artikel 41, lid 4, wordt verder gespecificeerd in welke situaties en volgens welke procedures de lidstaten die uitzondering mogen blijven toepassen of wanneer zij daarmee moeten stoppen en zij dus de grensprocedure moeten toepassen op de onderdanen van het betrokken derde land.

– **Duur van de asielgrensprocedure:** In het nieuwe artikel 41, lid 11, wordt bepaald dat de grensprocedure niet langer mag duren dan twaalf weken, te rekenen vanaf de eerste registratie van het verzoek. In afwijking van de normale termijn van tien dagen voor de indiening van een verzoek moet het verzoek worden ingediend uiterlijk vijf dagen na de registratie of, indien de verzoeker overeenkomstig artikel [x] van de verordening betreffende asiel- en migratiebeheer is herplaatst, uiterlijk vijf dagen nadat de verzoeker zich bij de bevoegde autoriteiten in de verantwoordelijke lidstaat heeft aangemeld (nieuw artikel 41, lid 10). Deze afwijking wordt gerechtvaardigd door het feit dat in dergelijke gevallen de verzoeker geen toegang tot het grondgebied heeft gekregen en er niet mag worden toegestaan dat de grensprocedure, die een termijn heeft van twaalf weken, door een late indiening wordt vertraagd.

– **Waarborgen in de asielgrensprocedure:** In het nieuwe artikel 41, leden 5 en 9, worden de gevallen omschreven waarin de asielgrensprocedure niet mag worden toegepast. Niet-begeleide minderjarigen en gezinnen met kinderen jonger dan twaalf jaar mogen alleen worden onderworpen aan een grensprocedure om redenen die verband houden met de nationale veiligheid of de openbare orde, namelijk wanneer de niet-begeleide minderjarigen of hun gezinsleden worden geacht een gevaar te vormen voor de nationale veiligheid of de openbare orde van de lidstaat of onder dwang zijn uitgezet om ernstige redenen van openbare veiligheid of openbare orde krachtens het nationale recht. Volgens het nieuwe artikel 41, lid 9, mogen de lidstaten de grensprocedure in bepaalde gevallen niet toepassen of moeten zij die procedure stopzetten, met name wanneer niet of niet langer wordt voldaan aan de gronden voor het toepassen van de grensprocedure, wanneer verzoekers met bijzondere procedurele behoeften niet langer de nodige ondersteuning kan worden geboden, wanneer er medische redenen zijn om de grensprocedure niet toe te passen, en wanneer niet kan worden voldaan aan de voorwaarden voor bewaring overeenkomstig de richtlijn opvangvoorzieningen en de grensprocedure niet zonder bewaring kan worden toegepast. Wanneer de grensprocedure niet of niet langer wordt toegepast, moet de verzoeker toegang krijgen tot het grondgebied van de lidstaat en moet zijn verzoek worden behandeld in de toepasselijke asielprocedure (met inbegrip van een versnelde procedure indien van toepassing).

– **Locatie van verzoekers die aan de asielgrensprocedure worden onderworpen:** Volgens het nieuwe artikel 41, lid 15, kunnen verzoekers in de grensprocedure niet alleen worden opgevangen op locaties aan de buitengrenzen of in transitzones, maar ook in de nabijheid van dergelijke locaties.

– De nodige faciliteiten voor de toepassing van de grensprocedure hoeven echter niet aanwezig te zijn aan elke grensdoorlaatpost of aan elk deel van de buitengrens waar migranten kunnen worden aangehouden of ontscheept. De lidstaten kiezen de locaties aan de buitengrens of in de nabijheid van de buitengrens waar die faciliteiten worden ingericht en zij kunnen verzoekers die aan de grensprocedure worden onderworpen, daarheen overbrengen, ongeacht de plaats waar het asielverzoek oorspronkelijk is ingediend. Om te voorkomen dat te veel of te tijdrovende overbrengingen van verzoekers moeten worden verricht, moeten de lidstaten er niettemin naar streven de nodige faciliteiten in te richten op de plaatsen waar zij de meeste verzoeken in het kader van de grensprocedure verwachten.

– Wanneer de op die locaties aanwezige operationele capaciteit voor de verwerking van verzoeken in de grensprocedure wordt overschreden, mogen de lidstaten op tijdelijke basis en voor de kortst mogelijke tijd verzoekers opvangen op andere locaties op hun grondgebied. Aangezien de lidstaten ernaar moeten streven op die locaties voldoende capaciteit ter beschikking te stellen, rekening houdend met de verwachte werklast in verband met verzoeken, mag die uitzondering alleen van toepassing zijn bij een tijdelijke overschrijding van de operationele capaciteit op die locaties.

– **Een nieuwe grensprocedure voor het uitvoeren van terugkeer:** Het nieuwe artikel 41 bis introduceert een grensprocedure voor het uitvoeren van terugkeer, die in de plaats komt van de terugkeergrensprocedure in het voorstel van 2018 voor een herschikking van de terugkeerrichtlijn. De grensprocedure voor het uitvoeren van terugkeer is van toepassing op verzoekers, onderdanen van derde landen of staatlozen van wie het verzoek is geweigerd in het kader van een asielgrensprocedure. Personen die aan deze procedure worden onderworpen, krijgen geen toegang tot het grondgebied van de betrokken lidstaat en moeten aan de buitengrenzen of in de nabijheid daarvan of in transitzones worden gehouden. Als dat niet mogelijk is, kunnen de lidstaten ook andere locaties op hun grondgebied gebruiken. Onderdanen van derde landen en staatlozen die aan de procedure worden onderworpen, kan een termijn voor vrijwillig vertrek van ten hoogste 15 dagen worden toegekend, onverminderd de mogelijkheid om op elk moment vrijwillig te voldoen aan de verplichting om vanuit een grensgebied of transitzone terug te keren. Hierdoor vermindert het risico op niet-toegestane binnenkomsten en verplaatsingen van illegaal verblijvende onderdanen van derde landen die aan de grensprocedure voor het uitvoeren van terugkeer worden onderworpen, zonder dat afbreuk wordt gedaan aan de mogelijkheid om vrijwillig terug te keren en, indien het nationale recht dit toestaat, een beroep te doen op logistieke, financiële of andere bijstand. De grensprocedure voor het uitvoeren van terugkeer mag niet langer duren dan twaalf weken, te rekenen vanaf het moment waarop de betrokkene geen recht meer heeft om te blijven en geen toestemming meer heeft om te blijven, d.w.z. wanneer het verzoek om te mogen blijven door een rechtbank is verworpen. Deze termijn komt bovenop de termijn voor de grensprocedure voor de behandeling van verzoeken om internationale bescherming. Om de terugkeer te vergemakkelijken en te verzekeren mogen illegaal verblijvende onderdanen van derde landen gedurende deze periode of een deel daarvan in individuele gevallen in bewaring worden gehouden. De procedurele waarborgen en de waarborgen van de terugkeerrichtlijn zijn daarbij van toepassing. Onderdanen van derde landen die tijdens de behandeling van een verzoek om internationale bescherming reeds in bewaring werden gehouden in het kader van de asielgrensprocedure (met alle toepasselijke waarborgen waarin de richtlijn opvangvoorzieningen voorziet), mogen verder in bewaring worden gehouden om een

niet-toegestane binnenkomst te voorkomen en met het oog op een terugkeeroperatie. In andere gevallen, en meer bepaald wanneer onderdanen van derde landen tijdens de asielgrensprocedure niet in bewaring waren gesteld, kan worden overgegaan tot bewaring, met dezelfde maximumduur, indien aan de in de herschikte terugkeerrichtlijn genoemde gronden voor bewaring is voldaan (er bestaat risico op onderduiken, de betrokken persoon ontwijkt of belemmert de voorbereiding van de terugkeer of de verwijderingsprocedure, of de persoon vormt een gevaar voor de openbare orde, de openbare veiligheid of de nationale veiligheid). Wel blijft de maximale bewaringsduur overeenkomstig artikel 15, leden 5 en 6, van de terugkeerrichtlijn (maximaal zes maanden, met in bepaalde omstandigheden een mogelijke verlenging met een extra periode van maximaal twaalf maanden) ongewijzigd, wat betekent dat de bewaring in het kader van de grensprocedure voor het uitvoeren van terugkeer meetelt voor die maximumtermijn.

– **Beëindiging van de grensprocedure en recht om het grondgebied binnen te komen:** Als aan het einde van de maximumtermijn voor de grensprocedure de asielprocedure nog niet is afgelopen, krijgt de verzoeker toegang tot het grondgebied van de lidstaat met het oog op de voltooiing van de asielprocedure. De toegang wordt niet toegestaan wanneer de verzoeker geen recht meer heeft om te blijven en geen toestemming heeft om te blijven. Indien reeds een terugkeerbesluit is uitgevaardigd, wordt de verzoeker doorverwezen naar de terugkeergrensprocedure, die niet langer mag duren dan twaalf weken; na afloop van deze termijn wordt de illegaal verblijvende onderdaan van een derde land onderworpen aan de terugkeerprocedure van de terugkeerrichtlijn.

– **Overdraagbaarheid van de asiel- en de terugkeergrensprocedure:** De asiel- en de terugkeergrensprocedure kunnen worden toegepast in een andere lidstaat dan die waar het asielverzoek is ingediend. Overeenkomstig het nieuwe artikel 41, lid 8, mogen de asiel- en de terugkeergrensprocedure worden toegepast door de lidstaat waarnaar de verzoeker overeenkomstig artikel [x] van Verordening (EU) XXX/XXX [verordening asiel- en migratiebeheer] is herplaatst, indien is voldaan aan de voorwaarden voor de toepassing van de grensprocedure in de lidstaat waar het verzoek is ingediend. De asiel- en de terugkeergrensprocedure mogen ook worden toegepast door de lidstaat van herplaatsing wanneer een verzoek om internationale bescherming pas na de herplaatsing in die lidstaat wordt ingediend (nieuw artikel 41, lid 1, onder d)).

Kort samengevat: een asielgrensprocedure moet worden toegepast op asielverzoeken die duidelijk bedrieglijk zijn, of wanneer de verzoeker een gevaar voor de veiligheid vormt of gelet op het erkenningspercentage voor zijn nationaliteit waarschijnlijk geen internationale bescherming nodig heeft. Daarnaast kunnen de lidstaten ervoor kiezen een asielgrensprocedure toe te passen op basis van de ontvankelijkheid van het verzoek of, wanneer het verzoek in een versnelde procedure moet worden behandeld, op basis van de gegrondheid van het verzoek. Ten slotte kunnen de lidstaten beslissen in plaats van de asielgrensprocedure de normale asielprocedure toe te passen wanneer het van meet af aan onwaarschijnlijk is dat de overname van de betrokken personen na een negatieve beslissing over hun asielverzoek succesvol zal zijn. Voor alle andere asielverzoeken zou dan de normale asielprocedure worden gevolgd. Niet-begeleide kinderen en kinderen jonger dan twaalf jaar en hun gezinsleden worden vrijgesteld van de grensprocedure, tenzij er veiligheidsproblemen zijn.

3. Een integrale asiel- en terugkeerprocedure

Ook voor migranten die de screening hebben omzeild of die toegang hebben gekregen tot het grondgebied van een lidstaat voor de verwerking van hun asielverzoek in de normale asielprocedure, moeten de verschillende stadia van het migratieproces naadloos met elkaar worden verbonden. Daartoe zijn gerichte wijzigingen van het voorstel van de Commissie van 2016 nodig om te voorkomen dat migranten de procedure rekken met als enige doel hun verwijdering uit de Unie te verhinderen en het asielstelsel te misbruiken. Dit betreft voornamelijk de doeltreffendheid van de beroepsprocedure, met name in de grensprocedure, en het daarmee verbonden recht om te blijven (schorsende werking), met name in het geval van een volgend verzoek. Deze kwestie is tijdens het overleg over het nieuwe pact door een aantal lidstaten aan de orde gesteld.

– **Stroomlijnen van de asiel- en de terugkeerprocedure, met inbegrip van beroep**

– Overeenkomstig het nieuwe artikel 35 bis moeten de lidstaten asielbeslissingen en terugkeerbesluiten in dezelfde handeling of, als het om afzonderlijke handelingen gaat, tegelijkertijd en samen uitvaardigen. Het nieuwe artikel 53, lid 1, stroomlijnt de asiel- en de terugkeerprocedure door te voorzien in het recht op een doeltreffende voorziening in rechte voor zowel asielbeslissingen als terugkeerbesluiten bij dezelfde rechterlijke instantie, in het kader van dezelfde gerechtelijke procedure en met dezelfde termijnen. Deze voorschriften zorgen ervoor dat de terugkeerprocedure niet onnodig wordt vertraagd en verminderen het risico dat een afgewezen asielzoeker onderduikt of zijn verwijdering verhindert, zonder afbreuk te doen aan het fundamentele recht op een doeltreffende voorziening in rechte bij een rechterlijke instantie.

  - Volgens het voorstel van de Commissie van 2016 zouden de lidstaten kunnen voorzien in een uitzondering op het recht om op hun grondgebied te blijven indien een volgend verzoek door de beslissingsautoriteit als niet-ontvankelijk of kennelijk ongegrond is afgewezen of in geval van een tweede volgend verzoek. Rekening houdend met het overleg met de lidstaten is de Commissie van mening dat er ruimte is om te voorzien in verdere uitzonderingen op het recht om te blijven in geval van volgende verzoeken, mits die uitzonderingen zorgvuldig worden omschreven. Daarom bepaalt een nieuw punt a) van artikel 43, lid 1, dat wie een volgend verzoek indient, geen toestemming krijgt om in afwachting van de beslissing waarbij het verzoek niet-ontvankelijk wordt verklaard, te blijven, mits aan elk van de volgende voorwaarden is voldaan: de verwijdering is ophanden; het is duidelijk dat het verzoek slechts wordt ingediend om de verwijdering te vertragen of te dwarsbomen; het is voor de beslissingsautoriteit onmiddellijk duidelijk dat er geen nieuwe elementen zijn voorgelegd; er is geen risico op refoulement; en het volgende verzoek is ingediend binnen een jaar na de beslissing van de beslissingsautoriteit over het initiële verzoek. Met het oog op de toepassing van deze regel zullen de lidstaten de procedures zo moeten inrichten dat de beslissingsautoriteit een dergelijke beslissing kan nemen, door zo snel mogelijk na de indiening van het volgende verzoek te beoordelen of aan alle criteria is voldaan. Anders geldt de hoofdregel dat de verzoeker het recht heeft om te blijven gedurende de behandeling van het volgende verzoek.

  - Duidelijkheidshalve worden de artikelen 53 en 54 in hun geheel in dit voorstel opgenomen. Het voorstel van 2016 wordt niet significant gewijzigd wat betreft de bepalingen over het fundamentele beginsel van het recht op een doeltreffende voorziening in rechte en op tolkdiensten en vertaling in de

beroepsprocedure, en de procedure voor het verlenen van een recht om te blijven.

- Het nieuwe artikel 53, lid 2, behoudt de reeds uit hoofde van de richtlijn asielprocedures geboden mogelijkheid om een beroep tegen een beslissing waarbij een verzoek als ongegrond wordt afgewezen, met betrekking tot de vluchtelingenstatus als niet-ontvankelijk naar nationaal recht te beschouwen, indien de door de lidstaat verleende subsidiaire status dezelfde rechten en voordelen biedt als de vluchtelingenstatus uit hoofde van het recht van de Unie en het nationale recht.
- Het nieuwe artikel 53, lid 7, voorziet in minimum- en maximumtermijnen voor het instellen van een beroep in eerste instantie in plaats van de exacte termijnen in het voorstel van 2016, teneinde een zekere mate van harmonisatie te waarborgen en tegelijkertijd rekening te houden met de standpunten van de lidstaten tijdens de onderhandelingen over dat voorstel. Daartoe wordt een onderscheid gemaakt tussen beslissingen die worden genomen in een versnelde of een grensprocedure, waarbij de termijnen voor het instellen van beroep korter kunnen zijn, ook als het gaat om een volgend verzoek, en andere beslissingen.
- Het nieuwe artikel 53, lid 9, bepaalt dat de lidstaten niet mogen voorzien in de mogelijkheid om in het kader van een in de grensprocedure genomen beslissing verder beroep in te stellen tegen een eerste beslissing in beroep.
- Het nieuwe artikel 54, lid 1, verduidelijkt dat alle rechtsgevolgen van een terugkeerbesluit dat samen met een beslissing tot afwijzing van een verzoek om internationale bescherming wordt uitgevaardigd, worden geschorst zolang de verzoeker op grond van de verordening een recht of de toestemming heeft om te blijven. Dit is in overeenstemming met het arrest van het Hof van Justitie van de Europese Unie in de zaak Gnandi (C-181/16), waarin wordt verduidelijkt dat de rechtsgevolgen van een terugkeerbesluit moeten worden geschorst in de loop van een beroepsprocedure tegen een afwijzing van een verzoek om internationale bescherming indien de betrokken onderdaan van een derde land een recht heeft om te blijven op grond van de verordening asielprocedures.
- Het nieuwe artikel 54, lid 3, voegt extra gevallen toe waarin de verzoeker niet automatisch het recht heeft om te blijven ten behoeve van een beroepsprocedure en die met name betrekking hebben op beslissingen tot afwijzing van een volgend verzoek en beslissingen tot intrekking van internationale bescherming, in de specifieke gevallen waarin een uitsluitingsgrond van toepassing is of waarin de betrokkene wordt geacht een gevaar te vormen voor de veiligheid van een lidstaat of veroordeeld is wegens een bijzonder ernstig misdrijf.
- Voor de bovengenoemde situaties handhaaft het voorstel het algemene beginsel dat verzoekers het recht hebben om op het grondgebied van de lidstaten te blijven tot de termijn waarbinnen een verzoek om te mogen blijven bij een rechterlijke instantie moet worden ingediend, verstrijkt en, indien de verzoeker een dergelijk verzoek heeft ingediend, tot de rechterlijke instantie beslist of de verzoeker mag blijven. Bij wijze van uitzondering voorziet het nieuwe artikel 54, lid 7, echter in de mogelijkheid om een dergelijk recht om te blijven niet toe te kennen wanneer een beroep wordt ingesteld tegen een beslissing tot

afwijzing van een volgend verzoek, onverminderd de eerbiediging van het beginsel van non-refoulement. In die situatie is de gegrondheid van het verzoek al ten minste driemaal beoordeeld: door de beslissingsautoriteit bij het initiële verzoek, in het kader van ten minste één niveau van beroep, en in het kader van het volgende verzoek. Daarom is het in die omstandigheden evenredig toe te staan dat het terugkeerbesluit onmiddellijk uitvoerbaar is. Een dergelijke mogelijkheid mag echter alleen worden geboden onder dezelfde voorwaarden als in artikel 43 (zie hierboven), met uitzondering van de regel van één jaar aangezien het beroep tegen een beslissing over een volgend verzoek hoe dan ook binnen de daarvoor gestelde termijnen moet worden ingediend.

– **Volgende verzoeken:** Om volgende verzoeken die bedrieglijk zijn of op het laatste moment worden ingediend, te ontmoedigen, worden strengere voorwaarden voorgesteld waaronder de lidstaten verzoekers kunnen toestaan om te blijven in het geval van een volgend verzoek.

- Samen gelezen betekenen de hierboven uiteengezette regels dat voor volgende verzoeken het volgende geldt:
  - Een volgend verzoek heeft in de regel automatisch schorsende werking in de administratieve fase.
  - Bij wijze van uitzondering heeft een volgend verzoek geen schorsende werking in de administratieve fase indien het wordt ingediend in de laatste fasen van de terugkeerprocedure om verwijdering te dwarsbomen en indien onmiddellijk duidelijk is dat geen nieuwe elementen zijn voorgelegd. Deze uitzondering is slechts van toepassing in het eerste jaar nadat een beslissing over het eerste verzoek is genomen.
  - Een beroep in het kader van een volgend verzoek heeft niet automatisch schorsende werking, maar de verzoeker kan een verzoek indienen om te mogen blijven; zolang dat verzoek aanhangig is bij de rechter, heeft de verzoeker het recht om te blijven.
  - De lidstaten kunnen echter van deze regel afwijken en bepalen dat in bepaalde omstandigheden (zie hierboven) een beroep geen schorsende werking heeft en de verzoeker geen recht heeft om te blijven in afwachting van een beslissing over een verzoek tot toekenning van een dergelijk recht.
  - Een tweede of volgend beroep in het kader van een volgend verzoek heeft geen automatisch schorsende werking.

2016/0224 (COD)

Gewijzigd voorstel voor een

VERORDENING VAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD

tot vaststelling van een gemeenschappelijke procedure voor internationale bescherming in de Unie en tot intrekking van Richtlijn 2013/32/EU

Voorstel COM(2016) 467 final voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad tot vaststelling van een gemeenschappelijke procedure voor internationale bescherming in de Unie en tot intrekking van Richtlijn 2013/32/EU wordt als volgt gewijzigd:

(1) De eerste aanhaling wordt vervangen door:

"HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD VAN DE EUROPESE UNIE,

Gezien het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, en met name artikel 78, lid 2, onder d), en artikel 79, lid 2, onder c),

Gezien het voorstel van de Europese Commissie,

Na toezending van het ontwerp van wetgevingshandeling aan de nationale parlementen,

Handelend volgens de gewone wetgevingsprocedure,

Overwegende hetgeen volgt:".

(2) Overweging 31 wordt vervangen door:

"(31) Om de rechten van de verzoeker te waarborgen, moet een beslissing over zijn verzoek schriftelijk worden meegedeeld. Indien de beslissing geen internationale bescherming toekent, moet de verzoeker op de hoogte worden gebracht van de feitelijke en de rechtsgronden, de gevolgen van de beslissing en de wijze waarop die beslissing kan worden aangevochten.

(31 bis) Om de procedures efficiënter te maken en het risico op onderduiken en de waarschijnlijkheid van niet-toegestane verplaatsingen te beperken, mogen er geen procedurele leemten zijn tussen de uitvaardiging van een negatieve beslissing over een verzoek om internationale bescherming en van een terugkeerbesluit. Ten aanzien van verzoekers van wie het verzoek is afgewezen, moet onmiddellijk een terugkeerbesluit worden uitgevaardigd. Onverminderd het recht op een doeltreffende voorziening in rechte moet het terugkeerbesluit deel uitmaken van de negatieve beslissing over een verzoek om internationale bescherming of, als het om afzonderlijke handelingen gaat, tegelijkertijd en samen met de negatieve beslissing worden uitgevaardigd.".

(3) Na overweging 39 wordt de volgende overweging ingevoegd:

"(39 bis) Om een snelle en eerlijke procedure voor alle verzoekers te waarborgen en er tegelijkertijd voor te zorgen dat het verblijf in de Unie van verzoekers die niet in aanmerking komen voor internationale bescherming, niet onnodig wordt verlengd, ook als het gaat om onderdanen van derde landen die krachtens Verordening (EU) 2018/1806 van de visumplicht zijn vrijgesteld, moeten de lidstaten de behandeling versnellen van verzoeken van verzoekers die onderdaan zijn van of, in het geval van staatlozen, hun gewone verblijfplaats hadden in een derde land waarvoor het

percentage erkende verzoeken om internationale bescherming minder dan 20 % bedraagt. De behandeling van het verzoek mag niet worden versneld wanneer zich sinds de publicatie van de desbetreffende Eurostat-gegevens, rekening houdend met de richtsnoeren uit hoofde van artikel 10 van Verordening XX/XX inzake het Europees Asielagentschap, een belangrijke wijziging in het betrokken derde land heeft voorgedaan, of wanneer de verzoeker behoort tot een specifieke categorie van personen voor wie het lage erkenningspercentage wegens een specifieke vervolgingsgrond niet als representatief voor hun beschermingsbehoeften kan worden beschouwd. Het feit dat een derde land kan worden beschouwd als een voor de verzoeker veilig land van herkomst of veilig derde land in de zin van deze verordening, moet onverminderd in aanmerking kunnen worden genomen als aparte grond voor respectievelijk de versnelde behandelingsprocedure of de ontvankelijkheidsprocedure.”.

(4) Overweging 40 wordt vervangen door:

“(40) Veel verzoeken om internationale bescherming worden ingediend aan de buitengrens of in een transitzone van een lidstaat, vaak door personen die zijn aangehouden wegens het onrechtmatig overschrijden van de buitengrenzen of die zijn ontscheept na een opsporings- en reddingsoperatie. Om aan de buitengrens identiteits-, veiligheids- en medische controles te kunnen uitvoeren en de betrokken onderdanen van derde landen en staatlozen naar de geschikte procedure te kunnen doorverwijzen, is een screening nodig. Er moeten naadloze en efficiënte koppelingen tussen alle fasen van de desbetreffende procedures voor alle irreguliere binnenkomsten tot stand worden gebracht. Na de screening moeten onderdanen van derde landen en staatlozen naar de passende asiel- of terugkeerprocedure worden doorverwezen, of moet hun de toegang worden geweigerd. Daartoe moet een fase vóór binnenkomst worden ingevoerd, die bestaat uit een screening en uit grensprocedures voor asiel en terugkeer.”.

(5) Na overweging 40 worden de volgende overwegingen ingevoegd:

“(40 bis) De grensprocedure voor asiel en terugkeer moet erop gericht zijn snel aan de buitengrenzen te beoordelen of een verzoek ongegrond of niet-ontvankelijk is en te zorgen voor een snelle terugkeer van wie geen recht heeft om te blijven, terwijl er tegelijkertijd voor wordt gezorgd dat personen met een gegrond verzoek naar de gewone procedure worden geleid en snel toegang krijgen tot internationale bescherming. Daarom moeten de lidstaten verzoekers om internationale bescherming kunnen verplichten om met het oog op de beoordeling van de ontvankelijkheid van hun verzoek aan de buitengrens of in een transitzone te blijven. De lidstaten moeten ook de mogelijkheid hebben om in welomschreven omstandigheden aan de buitengrenzen te voorzien in het onderzoek van de gegrondheid van het verzoek en, als het verzoek wordt afgewezen, in de terugkeer van de betrokken onderdanen van derde landen en staatlozen.

(40 ter) De lidstaten moeten een verzoek beoordelen in een grensprocedure wanneer de verzoeker een gevaar vormt voor de nationale veiligheid of de openbare orde, wanneer de verzoeker de autoriteiten heeft misleid door omtrent zijn identiteit of nationaliteit valse informatie of documenten te verstrekken of door relevante informatie of documenten die een negatieve invloed op de beslissing hadden kunnen hebben, achter te houden, en wanneer het verzoek waarschijnlijk ongegrond is omdat de verzoeker de nationaliteit heeft van een derde land waarvoor het percentage erkende verzoeken om internationale bescherming minder dan 20 % bedraagt. In

andere gevallen, zoals wanneer de verzoeker afkomstig is uit een veilig land van herkomst of een veilig derde land, moet het gebruik van de grensprocedure facultatief zijn voor de lidstaten.

(40 quater) In het kader van de toepassing van de grensprocedure voor de behandeling van een verzoek om internationale bescherming moeten de lidstaten de nodige regelingen treffen zodat de verzoekers aan of dicht bij de buitengrens of in transitzones kunnen worden opgevangen, in overeenstemming met Richtlijn XXX/XXX/EU [richtlijn opvangvoorzieningen]. De lidstaten mogen de verzoeken verwerken op een andere locatie aan de buitengrens dan waar het asielverzoek is ingediend, door verzoekers over te brengen naar een specifieke locatie aan of in de nabijheid van de buitengrens van die lidstaat waar passende faciliteiten voorhanden zijn. De lidstaten moeten zelf kunnen beslissen op welke specifieke locaties aan de buitengrenzen die faciliteiten worden ingericht. Niettemin moeten de lidstaten proberen de noodzaak van dergelijke overbrengingen te beperken door ernaar te streven dergelijke faciliteiten met voldoende capaciteit op te zetten aan de grensdoorlaatposten of de delen van de buitengrens waar de meeste verzoeken om internationale bescherming worden ingediend, mede rekening houdend met de lengte van de buitengrens en het aantal grensdoorlaatposten of transitzones. Zij moeten de Commissie in kennis stellen van de specifieke locaties aan de buitengrens, in de transitzones of in de nabijheid van de buitengrens waar de grensprocedures zullen worden uitgevoerd.

Indien de capaciteit van de door een lidstaat gemelde locaties aan of in de nabijheid van de buitengrens tijdelijk wordt overschreden, mogen de lidstaten voor de toepassing van de grensprocedure gedurende een zo kort mogelijke periode de verzoeken verwerken op een andere locatie op hun grondgebied.

(40 quinquies) In gevallen waarin de grensprocedure verplicht moet worden toegepast, moeten de lidstaten de mogelijkheid hebben om die procedure bij wijze van uitzondering toch niet toe te passen op verzoeken om internationale bescherming van onderdanen van een derde land dat onvoldoende medewerking verleent op het gebied van overname, aangezien een snelle terugkeer van de betrokken personen na afwijzing van hun verzoek in dat geval onwaarschijnlijk zou zijn. Of een derde land voldoende medewerking verleent op het gebied van overname, moet worden bepaald volgens de procedures van artikel 25 bis van Verordening (EG) nr. 810/2009.

(40 sexies) De grensprocedure voor de behandeling van verzoeken om internationale bescherming moet zo kort mogelijk worden gehouden, terwijl tegelijkertijd een volledig en eerlijk onderzoek van de verzoeken wordt gewaarborgd. Zij mag in geen geval langer duren dan twaalf weken. Die termijn moet worden opgevat als een op zichzelf staande termijn voor de asielgrensprocedure, die zowel de beslissing in het kader van de behandeling van het verzoek als de beslissing over het beroep in eerste instantie, indien van toepassing, omvat. Binnen die grenzen staat het de lidstaten vrij om in hun nationale wetgeving de termijn voor de administratieve en de beroepsfase vast te stellen, waarbij zij er evenwel voor moeten zorgen dat de behandelingsprocedure kan worden afgerond en dat vervolgens, in voorkomend geval, een beslissing over een beroep in eerste instantie kan worden genomen binnen die maximumtermijn van twaalf weken. Indien de lidstaat er toch niet in slaagt binnen die termijn de desbetreffende beslissingen te nemen, moet de verzoeker in beginsel toegang krijgen tot het grondgebied van die lidstaat. Verzoekers mogen echter geen toegang krijgen tot het grondgebied indien zij geen recht hebben om te blijven, indien zij niet hebben verzocht om te mogen blijven ten behoeve van een

beroepsprocedure, of indien een rechterlijke instantie heeft besloten dat zij niet mogen blijven in afwachting van de uitkomst van een beroepsprocedure. In dergelijke gevallen moet, om de continuïteit tussen de asielprocedure en de terugkeerprocedure te waarborgen, ook de terugkeerprocedure worden uitgevoerd in het kader van een grensprocedure die ten hoogste twaalf weken duurt. Die termijn moet van start gaan op het moment waarop de verzoeker, de onderdaan van een derde land of de staatloze niet langer het recht heeft om te blijven of geen toestemming meer heeft om te blijven.

(40 septies) Hoewel de grensprocedure voor de behandeling van een verzoek om internationale bescherming kan worden toegepast zonder een beroep te doen op bewaring, moeten de lidstaten toch de mogelijkheid hebben om tijdens de grensprocedure de gronden voor bewaring toe te passen overeenkomstig de bepalingen van Richtlijn (EU) XXX/XXX [richtlijn opvangvoorzieningen], teneinde een beslissing te nemen over het recht van de verzoeker om het grondgebied binnen te komen. Indien tijdens een dergelijke procedure wordt gebruikgemaakt van bewaring, moeten de bepalingen inzake bewaring van Richtlijn (EU) XXX/XXX [richtlijn opvangvoorzieningen] van toepassing zijn, onder meer inzake de waarborgen voor verzoekers in bewaring, de noodzaak om elk geval individueel te beoordelen, rechterlijke toetsing en de voorwaarden met betrekking tot bewaring.

(40 octies) Wanneer een verzoek in de grensprocedure wordt afgewezen, moet onmiddellijk jegens de betrokken verzoeker, onderdaan van een derde land of staatloze een terugkeerbesluit of, indien aan de voorwaarden van artikel 14 van Verordening (EU) 2016/399 van het Europees Parlement en de Raad[10] is voldaan, een weigering van toegang worden uitgevaardigd. Om de gelijke behandeling te waarborgen van alle onderdanen van derde landen van wie het verzoek is afgewezen in de grensprocedure, moet een lidstaat die op grond van artikel 2, lid 2, onder a), van Richtlijn XXX/XXX/EU [terugkeerrichtlijn] heeft besloten de bepalingen van die richtlijn niet toe te passen en die jegens de betrokken onderdaan van een derde land geen terugkeerbesluit uitvaardigt, ervoor zorgen dat de behandeling en het beschermingsniveau van de betrokken verzoeker, onderdaan van een derde land of staatloze in overeenstemming zijn met artikel 4, lid 4, van Richtlijn XXX/XXX/EU [terugkeerrichtlijn] en gelijkwaardig zijn aan die welke van toepassing zijn op personen jegens wie een terugkeerbesluit wordt uitgevaardigd.

(40 nonies) Bij de uitvoering van de grensprocedure voor het uitvoeren van terugkeer moeten sommige bepalingen van [de herschikte terugkeerrichtlijn] van toepassing zijn, aangezien daarin elementen van de terugkeerprocedure worden geregeld die niet in deze verordening zijn bepaald, met name met betrekking tot definities, gunstiger bepalingen, non-refoulement, het belang van het kind, het familie- en gezinsleven en de gezondheidstoestand, het risico op onderduiken, de verplichting tot medewerking, de termijn voor vrijwillig vertrek, het terugkeerbesluit, de verwijdering, het uitstel van verwijdering, de terugkeer en de verwijdering van niet-begeleide minderjarigen, inreisverboden, waarborgen in afwachting van terugkeer, bewaring, de omstandigheden van bewaring, de bewaring van minderjarigen en gezinnen en noodsituaties. Om het risico op niet-toegestane binnenkomsten en verplaatsingen van illegaal verblijvende onderdanen van derde landen die worden onderworpen aan de

[10] Verordening (EU) 2016/399 van het Europees Parlement en de Raad van 9 maart 2016 betreffende een Uniecode voor de overschrijding van de grenzen door personen (Schengengrenscode) (PB L 77 van 23.3.2016, blz. 1).

grensprocedure voor het uitvoeren van terugkeer, te beperken, kan aan illegaal verblijvende onderdanen van derde landen een termijn voor vrijwillig vertrek van ten hoogste 15 dagen worden toegekend, onverminderd de mogelijkheid om op elk moment vrijwillig te voldoen aan de verplichting om terug te keren.

(40 decies) Wanneer een verzoeker, een onderdaan van een derde land of een staatloze die tijdens de grensprocedure voor de behandeling van een verzoek om internationale bescherming in bewaring is gesteld, niet langer het recht heeft om te blijven en geen toestemming heeft om te blijven, moeten de lidstaten de bewaring kunnen blijven toepassen om een binnenkomst op het grondgebied te beletten en de terugkeerprocedure uit te voeren, met inachtneming van de waarborgen en voorwaarden voor bewaring van Richtlijn XXX/XXX/EU [terugkeerrichtlijn]. Een verzoeker, een onderdaan van een derde land of een staatloze die tijdens de grensprocedure voor de behandeling van een verzoek om internationale bescherming niet in bewaring is gesteld, en die niet langer het recht heeft om te blijven en geen toestemming heeft om te blijven, moet ook in bewaring kunnen worden gesteld indien er een risico op onderduiken bestaat, de betrokkene terugkeer vermijdt of belemmert of een risico vormt voor de openbare orde, de openbare veiligheid of de nationale veiligheid. De duur van de bewaring moet zo kort mogelijk zijn en mag niet langer zijn dan de maximale duur van de grensprocedure voor het uitvoeren van terugkeer. Als de illegaal verblijvende onderdaan van een derde land binnen die termijn niet is teruggekeerd of verwijderd en de grensprocedure voor het uitvoeren van terugkeer niet meer van toepassing is, moeten de bepalingen van [de herschikte terugkeerrichtlijn] van toepassing zijn. De periode van bewaring tijdens de grensprocedure voor het uitvoeren van terugkeer moet worden meegerekend in de in artikel 15 van die richtlijn vastgestelde maximale duur van bewaring.

(40 undecies) Een lidstaat waarnaar een verzoeker overeenkomstig Verordening (EU) XXX/XXX [verordening asiel- en migratiebeheer] is herplaatst, moet de mogelijkheid hebben het verzoek te behandelen in een grensprocedure, op voorwaarde dat de verzoeker nog geen toegang heeft gekregen tot het grondgebied van de lidstaten en er is voldaan aan de voorwaarden voor de toepassing van die procedure door de lidstaat waaruit de verzoeker is herplaatst.”.

(6) Na overweging 44 wordt de volgende overweging ingevoegd:

“(44 bis) Een verzoeker die op het laatste moment een volgend verzoek indient louter om zijn verwijdering te vertragen of te dwarsbomen, mag geen toestemming krijgen om in afwachting van de beslissing waarbij het verzoek niet-ontvankelijk wordt verklaard, te blijven in gevallen waarin het voor de beslissingsautoriteit onmiddellijk duidelijk is dat geen nieuwe elementen zijn voorgelegd en er geen risico op refoulement bestaat en mits het verzoek is ingediend binnen een jaar na de beslissing van de beslissingsautoriteit over het eerste verzoek. De beslissingsautoriteit moet een beslissing krachtens het nationale recht uitvaardigen waarin wordt bevestigd dat is voldaan aan deze criteria en dat de verzoeker dus geen toestemming krijgt om te blijven.”.

(7) De overwegingen 65 en 66 worden vervangen door:

“(65) Om een verzoeker in staat te stellen zijn recht op een doeltreffende voorziening in rechte tegen een beslissing tot weigering van een verzoek om internationale bescherming uit te oefenen, moeten alle gevolgen van het terugkeerbesluit automatisch worden geschorst zolang de verzoeker het recht of de toestemming heeft om op het grondgebied van een lidstaat te blijven. Om de procedures aan de

buitengrens doeltreffender te maken en tegelijkertijd de eerbiediging van het recht op een doeltreffende voorziening in rechte te waarborgen, mogen in het kader van de grensprocedure genomen beslissingen slechts worden aangevochten op één enkel niveau van rechtspraak bij een rechterlijke instantie.

(66) Verzoekers moeten in beginsel het recht hebben op het grondgebied van een lidstaat te blijven totdat de termijn voor het instellen van een beroep bij een rechterlijke instantie van eerste aanleg verstrijkt en, indien dat recht binnen de vastgestelde termijn wordt uitgeoefend, in afwachting van de uitkomst van het beroep. Slechts in een beperkt aantal gevallen dat in deze verordening is vastgesteld, waarin het verzoek waarschijnlijk ongegrond is, mag de verzoeker niet automatisch het recht hebben om te blijven ten behoeve van een beroepsprocedure.”.

(8) Na overweging 66 worden de volgende overwegingen ingevoegd:

“(66 bis) In gevallen waarin de verzoeker niet automatisch het recht heeft om te blijven ten behoeve van een beroepsprocedure, moet een rechterlijke instantie toch, op verzoek van de verzoeker of ambtshalve, de verzoeker kunnen toestaan om in afwachting van de uitkomst van het beroep op het grondgebied van de lidstaat te blijven. In dergelijke gevallen moeten verzoekers het recht hebben om te blijven tot de termijn waarbinnen een verzoek om te mogen blijven bij een rechterlijke instantie moet worden ingediend, verstrijkt en, indien de verzoeker binnen die termijn een dergelijk verzoek heeft ingediend, tot de rechterlijke instantie een beslissing neemt. Om volgende verzoeken die bedrieglijk zijn of op het laatste moment worden ingediend, te ontmoedigen, moeten de lidstaten in hun nationaal recht kunnen bepalen dat verzoekers, in geval van een afwijzing van een volgend verzoek, geen recht hebben om gedurende die periode te blijven, teneinde te voorkomen dat verdere ongegronde volgende verzoeken worden ingediend. In het kader van de procedure voor het bepalen of de verzoeker al dan niet mag blijven in afwachting van de uitkomst van het beroep, moeten de rechten van de verdediging van de verzoeker voldoende worden gewaarborgd door te voorzien in de nodige tolkdiensten en rechtsbijstand. Voorts moet de bevoegde rechterlijke instantie de beslissing tot weigering van internationale bescherming op feitelijke en juridische gronden kunnen onderzoeken.

(66 ter) Om daadwerkelijke terugkeer te waarborgen, mogen verzoekers tijdens een beroep voor een rechterlijke instantie in tweede of hogere aanleg tegen een negatieve beslissing over een verzoek om internationale bescherming geen recht hebben om op het grondgebied van de lidstaat te blijven, tenzij een rechterlijke instantie de verzoeker toestemming geeft om te blijven. Voorts mogen de lidstaten verzoekers niet de mogelijkheid geven om ten aanzien van een in een grensprocedure genomen beslissing verder beroep in te stellen tegen een eerste beslissing in beroep.

(66 quater) Met het oog op een consistente rechterlijke toetsing van een beslissing tot weigering van een verzoek om internationale bescherming en het bijbehorende terugkeerbesluit, een snellere behandeling van de betrokken zaken en een vermindering van de last voor de bevoegde rechterlijke instanties, moeten dergelijke besluiten het voorwerp uitmaken van dezelfde procedure voor dezelfde rechterlijke instantie.

(66 quinquies) Om een eerlijk en doeltreffend beheer van verzoeken en een doeltreffende gemeenschappelijke procedure voor internationale bescherming te waarborgen, moeten termijnen worden vastgesteld voor de administratieve procedure.”.

(9) [VK – overweging 77]

(10) Aan artikel 4, lid 1, wordt het volgende punt toegevoegd:

"i) "gezinslid".".

(11) Aan artikel 26 wordt het volgende lid toegevoegd:

"3. Voor onderdanen van derde landen die worden onderworpen aan een screening als bedoeld in artikel 3, lid 1, van Verordening (EU) XXX/XXX [screeningverordening], zijn de leden 1 en 2 pas van toepassing na afloop van de screening.".

(12) Aan artikel 27 worden de volgende leden toegevoegd:

"5. Voor onderdanen van derde landen die worden onderworpen aan een screening als bedoeld in artikel 3, lid 1, van Verordening (EU) XXX/XXX [screeningverordening], zijn de leden 1 tot en met 4 pas van toepassing na afloop van de screening.

6. Wanneer tijdens de screening geen biometrische gegevens konden worden verzameld overeenkomstig Verordening (EU) XXX/XXX [Eurodac-verordening] of wanneer de verzoeker niet aan een screening is onderworpen, verzamelen de bevoegde autoriteiten de biometrische gegevens uiterlijk bij de registratie van het verzoek om internationale bescherming en zenden zij die samen met de in artikel 12, onder c) tot en met p), van Verordening (EU) XXX/XXX [Eurodac-verordening] bedoelde gegevens toe aan respectievelijk het centraal systeem en het gemeenschappelijke identiteitsregister, in overeenstemming met die verordening.".

(13) Het volgende nieuwe artikel 35 bis wordt ingevoegd:

"Artikel 35 bis

Afwijzing van een verzoek en uitvaardiging van een terugkeerbesluit

Wanneer een verzoek wordt afgewezen als niet-ontvankelijk, ongegrond of kennelijk ongegrond ten aanzien van zowel de vluchtelingenstatus als de subsidiaire beschermingsstatus, of als impliciet of expliciet ingetrokken, vaardigen de lidstaten een terugkeerbesluit uit dat in overeenstemming is met Richtlijn XXX/XXX/EU [terugkeerrichtlijn]. Het terugkeerbesluit wordt uitgevaardigd als onderdeel van de beslissing tot afwijzing van het verzoek om internationale bescherming, of in een afzonderlijke handeling. Een terugkeerbesluit dat als een afzonderlijke handeling wordt uitgevaardigd, wordt tegelijkertijd en samen met de beslissing tot afwijzing van het verzoek om internationale bescherming uitgevaardigd.".

(14) Artikel 40 wordt als volgt gewijzigd:

a) aan lid 1 wordt het volgende punt toegevoegd:

"i) de verzoeker heeft de nationaliteit van of, in het geval van een staatloze, had zijn gewone verblijfplaats in een derde land waarvoor volgens de meest recente beschikbare jaargemiddelden van Eurostat voor de gehele Unie de beslissingsautoriteit in 20 % of minder van de gevallen internationale bescherming heeft verleend, tenzij zich sinds de publicatie van de desbetreffende Eurostat-gegevens in het betrokken derde land een belangrijke wijziging heeft voorgedaan of de verzoeker behoort tot een categorie van personen voor wie het erkenningspercentage van 20 % of minder niet als representatief voor hun beschermingsbehoeften kan worden beschouwd.";

b) aan lid 5 wordt het volgende punt toegevoegd:

"c) de verzoeker heeft de nationaliteit van of, in het geval van een staatloze, had zijn gewone verblijfplaats in een derde land waarvoor volgens de meest recente beschikbare jaargemiddelden van Eurostat voor de gehele Unie de beslissingsautoriteit in 20 % of minder van de gevallen internationale bescherming heeft verleend, tenzij zich sinds de publicatie van de desbetreffende Eurostat-gegevens in het betrokken derde land een belangrijke wijziging heeft voorgedaan of de verzoeker behoort tot een categorie van personen voor wie het erkenningspercentage van 20 % of minder niet als representatief voor hun beschermingsbehoeften kan worden beschouwd.".

(15) Artikel 41 wordt vervangen door:

"Artikel 41

Grensprocedure voor de behandeling van verzoeken om internationale bescherming

1. Na afloop van de screeningprocedure overeenkomstig Verordening (EU) XXX/XXX [screeningverordening] kan een lidstaat een verzoek behandelen in een grensprocedure indien dat verzoek is ingediend door een onderdaan van een derde land of een staatloze die niet voldoet aan de voorwaarden voor toegang tot het grondgebied van een lidstaat als vastgesteld in artikel 6 van Verordening (EU) 2016/399, op voorwaarde dat de verzoeker nog geen toegang heeft gekregen tot het grondgebied van de lidstaten. De grensprocedure kan worden toegepast:

   a) na de indiening van een verzoek aan een doorlaatpost aan de buitengrens of in een transitzone;

   b) na een aanhouding in verband met een onrechtmatige overschrijding van de buitengrens;

   c) na een ontscheping op het grondgebied van een lidstaat volgend op een opsporings- en reddingsoperatie;

   d) na een herplaatsing overeenkomstig artikel [X] van Verordening (EU) XXX/XXX [voormalige Dublinverordening].

2. Wanneer een grensprocedure wordt toegepast, kan een beslissing worden genomen over:

   a) de ontvankelijkheid van een verzoek overeenkomstig artikel 36;

   b) de gegrondheid van een verzoek in een versnelde behandelingsprocedure in de in artikel 40, lid 1, bedoelde gevallen.

3. In de in lid 1 bedoelde gevallen behandelen de lidstaten het verzoek in een grensprocedure als de in artikel 40, lid 1, onder c), f) of i), bedoelde omstandigheden zich voordoen.

4. Een lidstaat kan besluiten lid 3 niet toe te passen op onderdanen van of staatlozen die hun gewone verblijfplaats hadden in een derde land waarvoor die lidstaat een kennisgeving bij de Commissie heeft ingediend overeenkomstig artikel 25 bis, lid 3, van Verordening (EG) nr. 810/2009.

   Wanneer de Commissie op basis van het overeenkomstig artikel 25 bis, lid 4, van Verordening (EG) nr. 810/2009 uitgevoerde onderzoek tot de conclusie komt dat het derde land voldoende medewerking verleent, past de lidstaat opnieuw het bepaalde in lid 3 toe.

Wanneer de Commissie tot de conclusie komt dat het betrokken derde land onvoldoende medewerking verleent, kan de lidstaat doorgaan met het niet toepassen van lid 3:

a) tot het moment waarop een eerder door de Raad overeenkomstig artikel 25 bis, lid 5, van Verordening (EG) nr. 810/2009 vastgestelde uitvoeringshandeling wordt ingetrokken of gewijzigd;

b) indien de Commissie niet van oordeel is dat maatregelen moeten worden getroffen overeenkomstig artikel 25 bis van Verordening (EG) nr. 810/2009, tot het moment waarop de Commissie in haar overeenkomstig lid 2 van dat artikel uitgevoerde beoordeling meldt dat de mate van medewerking door het betrokken derde land substantieel is gewijzigd.

5. De grensprocedure mag alleen op niet-begeleide minderjarigen en op minderjarigen jonger dan twaalf jaar en hun gezinsleden worden toegepast in de in artikel 40, lid 5, onder b), bedoelde gevallen.

6. Onverminderd de leden 9 en 11 wordt verzoekers die worden onderworpen aan de grensprocedure, geen toegang verleend tot het grondgebied van de lidstaat.

7. In de loop van de grensprocedure kunnen de lidstaten de procedure toepassen om te bepalen welke lidstaat verantwoordelijk is voor de behandeling van het verzoek, als vastgelegd in Verordening (EU) nr. XXX/XXX [verordening betreffende asiel- en migratiebeheer], onverminderd de in lid 11 vastgestelde termijnen.

8. De lidstaat waarnaar een verzoeker overeenkomstig artikel [x] van Verordening (EU) XXX/XXX [verordening betreffende asiel- en migratiebeheer] is herplaatst, mag een grensprocedure toepassen indien in de lidstaat waaruit de verzoeker is herplaatst, is voldaan aan de voorwaarden voor de toepassing van de grensprocedure, inclusief in de in lid 1, onder d), bedoelde gevallen.

9. De lidstaten passen de grensprocedure niet toe of zetten die procedure stop indien in enige fase van de procedure:

a) de beslissingsautoriteit van oordeel is dat de gronden voor het afwijzen van een verzoek als niet-ontvankelijk of voor het toepassen van de versnelde behandelingsprocedure niet of niet langer van toepassing zijn;

b) verzoekers met bijzondere procedurele behoeften niet de nodige ondersteuning kan worden geboden in de in lid 14 bedoelde locaties;

c) er medische redenen zijn om de grensprocedure niet toe te passen;

d) in individuele gevallen wordt gebruikgemaakt van bewaring en niet of niet langer wordt voldaan aan de waarborgen en voorwaarden voor bewaring als bedoeld in de artikelen 8 tot en met 11 van Richtlijn XXX/XXX/EU [richtlijn opvangvoorzieningen] en de grensprocedure niet zonder bewaring op de betrokken verzoeker kan worden toegepast.

In dergelijke gevallen verleent de bevoegde autoriteit de verzoeker toegang tot het grondgebied van de lidstaat.

10. In afwijking van artikel 28 van deze verordening worden verzoeken waarop een grensprocedure wordt toegepast, ingediend uiterlijk vijf dagen na de eerste registratie of, na een herplaatsing overeenkomstig artikel [x] van Verordening (EU) XXX/XXX [verordening betreffende asiel- en migratiebeheer], uiterlijk vijf dagen nadat de

verzoeker na een overdracht op grond van artikel 56, lid 1, onder e), van die verordening in de verantwoordelijke lidstaat aankomt.

11. De grensprocedure wordt zo kort mogelijk gehouden, terwijl tegelijkertijd een volledig en eerlijk onderzoek van de verzoeken mogelijk wordt gemaakt. Zij omvat de in de leden 2 en 3 bedoelde beslissing en, in voorkomend geval, elke beslissing over een beroep en wordt voltooid binnen twaalf weken na de registratie van het verzoek. Na die termijn krijgt de verzoeker toegang tot het grondgebied van de betrokken lidstaat, behalve wanneer artikel 41 bis, lid 1, van toepassing is.

In afwijking van de in artikel 34, artikel 40, lid 2, en artikel 55 vastgestelde termijnen stellen de lidstaten bepalingen betreffende de duur van de behandelingsprocedure en van de beroepsprocedure vast die ervoor zorgen dat, in het geval van een beroep tegen een beslissing tot afwijzing van een verzoek in het kader van de grensprocedure, de beslissing over dat beroep binnen twaalf weken na de registratie van het verzoek wordt uitgevaardigd.

12. In afwijking van lid 11 van dit artikel wordt de verzoeker geen toegang verleend tot het grondgebied van de betrokken lidstaat indien:

a) het recht van de verzoeker om te blijven is ingetrokken overeenkomstig artikel 9, lid 3, onder a);

b) de verzoeker geen recht heeft om te blijven overeenkomstig artikel 54 en niet binnen de toepasselijke termijn heeft verzocht om te mogen blijven ten behoeve van een beroepsprocedure;

c) de verzoeker geen recht heeft om te blijven overeenkomstig artikel 54 en een rechterlijke instantie heeft besloten dat de verzoeker geen toestemming krijgt om te blijven in afwachting van de uitkomst van een beroepsprocedure.

In dergelijke gevallen is artikel 41 bis van toepassing wanneer jegens de verzoeker een terugkeerbesluit overeenkomstig Richtlijn XXX/XXX/EU [terugkeerrichtlijn] of een weigering van toegang overeenkomstig artikel 14 van Verordening (EU) 2016/399 is uitgevaardigd.

13. Tijdens de behandeling van verzoeken in een grensprocedure worden de verzoekers aan of in de nabijheid van de buitengrens of in transitzones gehouden. Elke lidstaat stelt de Commissie uiterlijk [*twee maanden na de datum van toepassing van deze verordening*] in kennis van de locaties aan de buitengrens, in de nabijheid van de buitengrens of in de transitzones waar de grensprocedure wordt uitgevoerd, ook voor de toepassing van lid 3, en zorgen ervoor dat die locaties voldoende capaciteit hebben om de onder dat lid vallende verzoeken te verwerken. Elke wijziging van de locaties waar de grensprocedure wordt toegepast, wordt twee maanden vóór de inwerkingtreding van die wijziging aan de Commissie meegedeeld.

14. In situaties waarin de capaciteit van de door de lidstaten overeenkomstig lid 14 gemelde locaties tijdelijk ontoereikend is om de onder lid 3 vallende verzoeken te verwerken, kunnen de lidstaten andere locaties op hun grondgebied aanwijzen en daar na kennisgeving aan de Commissie op tijdelijke basis en voor de kortst mogelijke tijd verzoekers opvangen.”.

(16) Het volgende nieuwe artikel 41 bis wordt ingevoegd:

"Artikel 41 bis

Grensprocedure voor het uitvoeren van terugkeer

1. Onderdanen van derde landen en staatlozen van wie het verzoek is afgewezen in het kader van de in artikel 41 bedoelde procedure, wordt geen toegang verleend tot het grondgebied van de lidstaat.

2. De in lid 1 bedoelde personen worden gedurende ten hoogste twaalf weken op locaties aan of in de buurt van de buitengrens of in transitzones gehouden; als zij niet op die locaties kunnen worden opgevangen, kan de lidstaat andere locaties op zijn grondgebied gebruiken. De termijn van twaalf weken vangt aan wanneer de verzoeker, de onderdaan van een derde land of de staatloze niet langer het recht heeft om te blijven en geen toestemming heeft om te blijven.

3. Voor de toepassing van dit artikel zijn artikel 3, artikel 4, lid 1, de artikelen 5, 6 en 7, artikel 8, leden 1 tot en met 5, artikel 9, leden 2, 3 en 4, de artikelen 10 tot en met 13, artikel 15, artikel 17, lid 1, artikel 18, leden 2, 3 en 4, en de artikelen 19, 20 en 21 van Richtlijn XXX/XXX/EU [herschikte terugkeerrichtlijn] van toepassing.

4. Onverminderd de mogelijkheid om op elk moment vrijwillig terug te keren, kan aan de in lid 1 bedoelde personen een termijn voor vrijwillig vertrek van ten hoogste 15 dagen worden toegekend.

5. In lid 1 bedoelde personen die tijdens de in artikel 41 bedoelde procedure in bewaring zijn gesteld en die niet langer het recht hebben om te blijven en geen toestemming hebben om te blijven, kunnen verder in bewaring worden gehouden om de binnenkomst op het grondgebied van de lidstaat te beletten, de terugkeer voor te bereiden of de verwijderingsprocedure uit te voeren.

6. In lid 1 bedoelde personen die niet langer het recht hebben om te blijven en geen toestemming hebben om te blijven en die tijdens de in artikel 41 bedoelde procedure niet in bewaring zijn gesteld, kunnen in bewaring worden gesteld indien er een risico op onderduiken in de zin van Richtlijn XXX/XXX/EU [terugkeerrichtlijn] bestaat, indien zij de voorbereiding van de terugkeer of de verwijderingsprocedure ontwijken of belemmeren of indien zij een risico vormen voor de openbare orde, de openbare veiligheid of de nationale veiligheid.

7. De bewaring duurt zo kort mogelijk en niet langer dan de met de nodige zorgvuldigheid uitgevoerde voorbereiding van de verwijdering. De bewaringstermijn is niet langer dan de in lid 2 bedoelde termijn en wordt meegerekend voor de maximale bewaringsduur die is vastgesteld in artikel 15, leden 5 en 6, van Richtlijn XXX/XXX/EU [terugkeerrichtlijn].

8. De lidstaten die na de afwijzing van een verzoek in het kader van de in artikel 41 bedoelde procedure een weigering van toegang overeenkomstig artikel 14 van Verordening (EU) 2016/399 uitvaardigen en die overeenkomstig artikel 2, lid 2, onder a), van Richtlijn XXX/XXX/EU [terugkeerrichtlijn] hebben besloten om die richtlijn in dergelijke gevallen niet toe te passen, zorgen ervoor dat de behandeling en het niveau van bescherming van de onderdanen van een derde land en de staatlozen aan wie toegang wordt geweigerd, in overeenstemming zijn met artikel 4, lid 4, van Richtlijn XXX/XXX/EU [terugkeerrichtlijn] en gelijkwaardig zijn aan die waarin is voorzien in de leden 2, 4 en 7 van dit artikel.".

(17) Artikel 43 wordt als volgt gewijzigd:

a) punt a) wordt geschrapt;

aan artikel 43 wordt het volgende punt c) toegevoegd:

"c) binnen een jaar na de beslissing van de beslissingsautoriteit over het eerste verzoek een eerste volgend verzoek wordt ingediend louter met de bedoeling om de uitvoering van een terugkeerbesluit dat zou leiden tot de spoedige verwijdering van de verzoeker uit de lidstaat, te vertragen of te dwarsbomen, in afwachting van de beslissing waarbij dat verzoek niet-ontvankelijk wordt verklaard, in gevallen waarin het voor de beslissingsautoriteit onmiddellijk duidelijk is dat er geen nieuwe elementen zijn voorgelegd overeenkomstig artikel 42, lid 4.".

(18) De artikelen 53 en 54 worden vervangen door:

"Artikel 53

Recht op een doeltreffende voorziening in rechte

1. Verzoekers hebben recht op een doeltreffende voorziening in rechte bij een rechterlijke instantie tegen:

   a) een beslissing waarbij een verzoek als niet-ontvankelijk wordt afgewezen;

   b) een beslissing waarbij een verzoek als ongegrond wordt afgewezen met betrekking tot zowel de vluchtelingenstatus als de subsidiaire beschermingsstatus;

   c) een beslissing waarbij een verzoek wordt afgewezen als impliciet ingetrokken;

   d) een beslissing tot intrekking van internationale bescherming;

   e) een terugkeerbesluit.

   Voor het instellen van een beroep tegen terugkeerbesluiten wordt gebruikgemaakt van dezelfde rechterlijke instantie, dezelfde gerechtelijke procedure en dezelfde termijnen als voor de in de punten a) tot en met d) vermelde beslissingen.

2. Personen die voor subsidiaire bescherming in aanmerking komen, hebben recht op een doeltreffende voorziening in rechte tegen een beslissing om hun verzoek als ongegrond te beschouwen met betrekking tot de vluchtelingenstatus. Indien de door een lidstaat verleende subsidiaire beschermingsstatus dezelfde rechten en voordelen biedt als de vluchtelingenstatus uit hoofde van het recht van de Unie en het nationale recht, mag het beroep tegen die beslissing in die lidstaat niet-ontvankelijk worden verklaard als het nationale recht daarin voorziet.

3. Een doeltreffende voorziening in rechte in de zin van lid 1 omvat een volledig onderzoek ex nunc van zowel de feitelijke als de juridische gronden bij, ten minste, een rechterlijke instantie van eerste aanleg, met inbegrip van, indien van toepassing, een onderzoek van de behoefte aan internationale bescherming overeenkomstig Verordening (EU) XXX/XXX [verordening asielnormen].

4. Verzoekers worden ten behoeve van een hoorzitting voor de bevoegde rechterlijke instantie bijgestaan door een tolk indien een dergelijke hoorzitting plaatsvindt en indien een passende communicatie niet op een andere manier kan worden gewaarborgd.

5. Indien de rechterlijke instantie dit nodig acht, zorgt zij voor de vertaling van relevante stukken die nog niet overeenkomstig artikel 33, lid 4, zijn vertaald. Bij wijze van alternatief kunnen vertalingen van die relevante stukken worden verstrekt

door andere entiteiten en worden betaald uit overheidsmiddelen overeenkomstig het nationale recht.

6. De rechterlijke instantie mag weigeren om stukken in aanmerking te nemen die niet tijdig voor vertaling zijn ingediend en niet vergezeld gaan van een door de verzoeker verstrekte vertaling.

7. De lidstaten stellen in hun nationale recht de volgende termijnen vast voor het instellen van een beroep tegen de in lid 1 bedoelde beslissingen:

   a) ten minste één week in het geval van een beslissing waarbij een verzoek als niet-ontvankelijk, impliciet ingetrokken of ongegrond wordt afgewezen indien op het moment waarop de beslissing wordt genomen, een van de in artikel 40, leden 1 tot en met 5, genoemde omstandigheden zich voordoet;

   b) minimaal twee weken tot maximaal twee maanden in alle andere gevallen.

8. De in lid 7 vermelde termijnen beginnen te lopen vanaf de datum waarop de beslissing van de beslissingsautoriteit aan de verzoeker of zijn vertegenwoordiger of juridisch adviseur is meegedeeld. De procedure voor kennisgeving wordt in nationaal recht vastgelegd.

9. De lidstaten voorzien in slechts één niveau van beroep tegen een in het kader van de grensprocedure genomen beslissing.

Artikel 54

Schorsende werking van beroep

1. De gevolgen van een terugkeerbesluit worden automatisch geschorst zolang een verzoeker overeenkomstig dit artikel het recht of de toestemming heeft om te blijven.

2. Verzoekers hebben het recht op het grondgebied van de lidstaten te blijven tot de termijn waarbinnen zij hun recht op een doeltreffende voorziening in rechte voor een rechterlijke instantie van eerste aanleg kunnen uitoefenen, verstrijkt en, indien dat recht binnen de vastgestelde termijn werd uitgeoefend, in afwachting van de uitkomst van de voorziening in rechte.

3. De verzoeker heeft geen recht om te blijven op grond van lid 2 wanneer de bevoegde autoriteit een van de volgende beslissingen heeft genomen:

   a) een beslissing waarbij een verzoek als ongegrond of kennelijk ongegrond is afgewezen, indien op het moment waarop de beslissing wordt genomen, een van de in artikel 40, leden 1 en 5, genoemde omstandigheden van toepassing is [met inbegrip van veilig land van herkomst] of in gevallen waarin de grensprocedure wordt toegepast;

   b) een beslissing waarbij een verzoek als niet-ontvankelijk wordt afgewezen ingevolge artikel 36, lid 1, onder a) [eerste land van asiel] of c) [volgende verzoeken zonder nieuwe elementen];

   c) een beslissing waarbij een verzoek wordt afgewezen als impliciet ingetrokken;

   d) een beslissing waarbij een volgend verzoek als ongegrond of kennelijk ongegrond wordt afgewezen;

   e) een beslissing tot intrekking van internationale bescherming op grond van artikel 14, lid 1, onder b), d) en e), en artikel 20, lid 1, onder b), van Verordening (EU) XXX/XXX (verordening asielnormen).

4. In de in lid 3 bedoelde gevallen is een rechterlijke instantie bevoegd om, op verzoek van de verzoeker, na een onderzoek van zowel de feitelijke als de juridische gronden te beslissen of de verzoeker al dan niet op het grondgebied van de lidstaten mag blijven in afwachting van de uitkomst van de voorziening in rechte. De bevoegde rechterlijke instantie mag in nationaal recht de bevoegdheid worden verleend om ambtshalve hierover te beslissen.

5. Voor de toepassing van lid 4 gelden de volgende voorwaarden:

   a) de verzoeker krijgt vanaf de datum van kennisgeving van de beslissing ten minste vijf dagen de tijd om een verzoek in te dienen om op het grondgebied te mogen blijven in afwachting van de uitkomst van de voorziening in rechte;

   b) de verzoeker wordt in het geval van een hoorzitting voor de bevoegde rechterlijke instantie bijgestaan door een tolk indien een passende communicatie niet op een andere manier kan worden gewaarborgd;

   c) de verzoeker krijgt, op verzoek, kosteloze rechtsbijstand en vertegenwoordiging overeenkomstig artikel 15, leden 4 en 5;

   d) de verzoeker heeft het recht om te blijven:

      i) tot de termijn waarbinnen een verzoek om te mogen blijven bij een rechterlijke instantie moet worden ingediend, verstrijkt;

      ii) indien de verzoeker binnen de vastgestelde termijn heeft verzocht om te mogen blijven, tot de rechterlijke instantie beslist of de verzoeker al dan niet toestemming krijgt om op het grondgebied te blijven.

6. In het geval van een volgend verzoek mogen de lidstaten, in afwijking van lid 6, onder d), in hun nationale recht bepalen dat de verzoeker, onverminderd de eerbiediging van het beginsel van non-refoulement, geen recht heeft om te blijven, indien het beroep louter is ingesteld om de uitvoering van een terugkeerbesluit dat zou leiden tot de spoedige verwijdering uit die lidstaat, te vertragen of te dwarsbomen, in gevallen waarin het voor de rechterlijke instantie onmiddellijk duidelijk is dat geen nieuwe elementen zijn voorgelegd overeenkomstig artikel 42, lid 4.

7. Een verzoeker die een verder beroep instelt tegen een eerste of volgende beslissing in beroep, heeft geen recht om op het grondgebied van de lidstaat te blijven, tenzij een rechterlijke instantie de verzoeker op diens verzoek of ambtshalve toestemming geeft om te blijven.”.