

Two-pager EMN Nederland Asielprocedure aan de grens (grensprocedure)

De two-pagers van EMN Nederland geven een analyse van de resultaten van EMN-onderzoeken vanuit Nederlands perspectief. Wat zijn de belangrijkste overeenkomsten en verschillen tussen het Nederlandse beleid en het beleid van andere landen?

1. DE GRENSPROCEDURE IN NEDERLAND

Wanneer iemand niet voldoet aan de voorwaarden voor toegang tot het grondgebied en asiel aanvraagt bij een **Nederlandse** lucht- of zeehaven, verwerkt de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) de aanvraag in de grensprocedure (met uitzondering van bepaalde categorieën, zie hiervoor paragraaf 5). Gedurende dit proces verblijft de asielzoeker in een gesloten opvanglocatie in de buurt van luchthaven Schiphol. De grensprocedure duurt in **Nederland** maximaal 4 weken. Bij een positieve beslissing van de IND gaat de asielzoeker naar een open opvanglocatie, totdat hij of zij een huis van de gemeente krijgt toegewezen. Als de IND binnen 4 weken geen besluit heeft kunnen nemen over de asielaanvraag, wordt de asielaanvraag voortgezet in de reguliere asielprocedure. De asielzoeker verhuist ook dan naar een open opvanglocatie in het land. Bij een negatieve beslissing van de IND wordt de asielzoeker de toegang tot **Nederland** ontzegd. De asielzoeker blijft in de gesloten opvanglocatie totdat deze vertrekt uit **Nederland**. Bij een negatieve beslissing kan de asielzoeker in beroep gaan bij een Nederlandse rechter.

De grensprocedure

Wanneer iemand asiel aanvraagt aan de buitengrens van de Europese Unie of op internationale lucht- of zeehavens, kan een lidstaat ervoor kiezen om de aanvraag te behandelen in de grensprocedure. De grensprocedure is een snelle procedure die, zoals voorgeschreven in de Procedurerichtlijn (2013/32/EU), maximaal 12 weken mag duren. In deze 12 weken vinden een screening en asielgehoor plaats, waaruit een beslissing volgt. Als de aanvraag wordt afgewezen en er geen administratieve beroepsmogelijkheden meer zijn, kan de asielzoeker worden uitgezet. De asielzoeker verblijft tijdens de grensprocedure veelal in een gesloten opvanglocatie.

De Procedurerichtlijn wordt in maart 2026 vervangen door de Procedureverordening (2024/1348/EU), als onderdeel van het Asiel- en Migratiepact. Het doel van de nieuwe verordening is een meer geharmoniseerd beleid in de lidstaten ten aanzien van de asielprocedures, waaronder de grensprocedure. Het hebben van een grensprocedure wordt bij de invoering van de nieuwe verordening verplicht.

Two-pager bij EMN-onderzoek:

‘Currently applicable asylum procedures at the border in view of implementing the New Pact on Migration and Asylum’

Onderzoeksvraag:

Hoe ziet de huidige grensprocedure eruit in de verschillende EU-lidstaten en hoe waarborgen landen specifieke procedures en kwetsbaarheden?

Deelnemende landen

Oostenrijk (AT), België (BE), Bulgarije (BG), Cyprus (CY), Tsjechië (CZ), Duitsland (DE), Estland (EE), Griekenland (EL), Spanje (ES), Finland (FI), Frankrijk (FR), Kroatië (HR), Hongarije (HU), Ierland (IE), Italië (IT), Litouwen (LT), Luxemburg (LU), Letland (LV), Malta (MT), Nederland (NL), Polen (PL), Portugal (PT), Zweden (SE), Slovenië (SI), Slowakije (SK)

2 DE GRENSPROCEDURE IN ANDERE LIDSTATEN

Naast **Nederland** kennen 11 andere EU-landen (AT, BE, CZ, DE, EL, ES, FI, FR, IT, LV, PT) een grensprocedure. De grensprocedure wordt in deze lidstaten vaak toegepast bij de externe buitengrenzen van de EU en/of Schengenlanden en in lucht- en zeehavens. In Duitsland, Oostenrijk en Tsjechië wordt de grensprocedure alleen toegepast op luchthavens, omdat ze geen externe landgrenzen hebben. Ook **Nederland** heeft geen externe landgrenzen en past de grensprocedure alleen toe op lucht- en zeehavens.

13 lidstaten (BG, CY, EE, HR, HU, IE, LT, LU, MT, PL, SE, SI, SK) hebben geen grensprocedure. In het merendeel van deze landen, zoals Ierland, Luxemburg, Polen en Zweden, kan een asielverzoek worden ingediend bij de grensbewaking of politie. De asielzoeker wordt vervolgens doorverwezen naar de bevoegde autoriteit, die het verzoek meestal in de reguliere asielprocedure behandelt.

3 INSTANTIES BETROKKEN BIJ DE GRENSPROCEDURE

Organisaties die vaak betrokken zijn bij de grensprocedure zijn:

- instanties met de bevoegdheden om asielverzoeken af te handelen;
- diensten die zijn belast met het handhaven van de openbare orde en veiligheid.

Voorbeelden van zulke veiligheidsdiensten zijn de politie (BE, CZ, DE, EL, ES, FR, IT, LU, **NL**, PT), grensbewaking (FI, LT, LV, **NL**) en de kustwacht (EL). België, Frankrijk en Spanje hebben een speciale grensdivisie van de politie die zich bezighoudt met de grensprocedure. In **Nederland** is de Zeehavenpolitie betrokken bij de grensprocedure in de haven van Rotterdam, en de Koninklijke Marechaussee op luchthavens en de overige (zee)havens.

Meestal nemen niet de veiligheidsdiensten de besluiten op asielaanvragen in de grensprocedure, maar de diensten met specifieke bevoegdheden die gaan over toegang en verblijf. In **Nederland** is dit de IND. In Frankrijk worden aanvragen in de grensprocedure gescreend door de *Office Français de Protection des Réfugiés et Apatrides* (OFPRA). Deze onafhankelijke instantie kijkt of asielaanvragen in de grensprocedure wel of niet ontvankelijk zijn en of ze kennelijk ongegrond zijn. De OFPRA onderzoekt in de grensprocedure niet de volledige inhoud van de asielaanvraag, maar alleen of er voldoende redenen zijn om de toegang tot het Franse grondgebied toe te staan om de asielaanvraag verder in behandeling te nemen. De OFPRA brengt een advies uit aan het Franse ministerie van Binnenlandse Zaken, dat vervolgens bepaalt of iemand toegang krijgt tot het Franse grondgebied om de asielprocedure daar voort te zetten.

Spanje heeft een soortgelijke procedure, waarbij de *Oficina de Asilo y Refugio* (OAR) een technisch advies uitbrengt over de aanvraag. De rol van de OAR is vergelijkbaar met die van OFPRA in Frankrijk. Het Spaanse ministerie van Binnenlandse Zaken bepaalt vervolgens of toegang tot het grondgebied is toegestaan om het asielverzoek verder te behandelen.

De meeste lidstaten, waaronder **Nederland**, behandelen de hele asielaanvraag in de grensprocedure, zolang dit lukt binnen de maximale termijnen.

4 MAXIMALE TERMIJNEN BINNEN DE GRENSPROCEDURE

In alle lidstaten heeft de grensprocedure een maximale duur. Dit hangt meestal samen met de maatregelen voor het beperken of ontnemen van de vrijheid, die landen tijdens de grensprocedure kunnen opleggen. Als de termijn is verlopen en er nog geen beslissing is genomen over de asielaanvraag, dan eindigt in Nederland de grensprocedure en wordt de asiel-

aanvraag in de reguliere asielprocedure voortgezet. Zeven andere lidstaten (BE, CZ, DE, EL, FI, HU, PT) passen deze werkwijze ook toe. Onderstaande tabel biedt inzicht in de maximale duur van de grensprocedure in de verschillende lidstaten. In sommige lidstaten geldt per onderdeel een maximale tijdsduur.

EMN lidstaat	Deadline voor registratie	Deadline voor besluit	Andere deadlines
Kroatië ¹ , Finland, Griekenland, Hongarije ² , Nederland		4 weken	
België, Tsjechië	3 werkdagen	4 weken	
Litouwen	2 werkdagen	10 werkdagen (voor de versnelde procedure); 6 maanden (voor de algemene procedure).	
Spanje		8 dagen	
Portugal	3 dagen	7 werkdagen	
Italië, Griekenland ³		7 dagen	7 dagen voor administratief beroep (Italië) 5 dagen voor het besluit van de rechter (Italië)
Letland	2 werkdagen	5 werkdagen	5 werkdagen voor administratief beroep; 5 werkdagen voor het besluit van de rechter.
Duitsland		2 werkdagen	3 dagen voor administratief beroep; 14 dagen voor het besluit van de rechter.
Frankrijk		2 werkdagen voor OFPRA; Geen deadline voor het ministerie van Binnenlandse Zaken maar de maximumduur voor het verblijven in de transitruimte is 26 dagen. ⁴	2 dagen voor het administratief beroep; 3 dagen voor het besluit van de rechter.

1 In Kroatië wordt de grensprocedure in de praktijk niet toegepast.

2 In Hongarije wordt de grensprocedure op dit moment niet toegepast vanwege 'een crisistoestand door massamigratie' die sinds 2016 actief is en sindsdien meerdere malen is verlengd.

3 Griekenland kent een speciale grensprocedure in het geval er een uitzonderlijk aantal asielzoekers in Griekenland arriveren. Deze grensprocedure kent onder andere een korte deadline van 7 dagen. Deze procedure is sinds 2022 niet meer toegepast.

4 In Frankrijk wordt het besluit van het ministerie van Binnenlandse Zaken in de meeste gevallen op dezelfde dag genomen als het advies van de OFPRA.

5 VRIJHEIDSONTNEMING

De Europese Procedurerichtlijn staat toe om in de grensprocedure (in tegenstelling tot de reguliere asielprocedure) een tijdelijke vrijheidsontneming op te leggen. Twaalf lidstaten (AT, BE, CZ, DE, EL, ES, FI, FR, IT, LT, LV, PT), waaronder **Nederland**, passen zulke maatregelen toe in de grensprocedure. In **Nederland** en 7 andere lidstaten (BE, CZ, ES, IT, LT, LV, PT) wordt de asielzoeker voor de duur van de grensprocedure in vreemdelingenbewaring geplaatst. In **Nederland** vindt dit plaats op het cellencomplex van luchthaven Schiphol.

Oostenrijk, Duitsland, Finland, Frankrijk en Griekenland plaatsen de asielzoeker in de grensprocedure niet in detentie, maar nemen andere vrijheidsontnemende maatregelen. In Oostenrijk en Finland worden asielzoekers in een asielzoekerscentrum geplaatst en mogen deze voor de duur van de grensprocedure niet verlaten. In Duitsland en Frankrijk mogen ze het luchthavengebouw niet verlaten en verblijven in daarvoor bestemde wachtruimten.

In Griekenland hebben de vrijheidsbeperkende maatregelen een meer geografische afbakening. Als een asielzoeker op één van de Griekse eilanden de grensprocedure ingaat, wordt de vrijheidsontneming beperkt tot het desbetreffende eiland. Asielzoekers verblijven dan in een open opvangplaats die ze kunnen verlaten. Soms geldt er wel een avondklok.

6 KWETSBARE GROEPEN IN DE GRENSPROCEDURE

Nederland en 6 andere lidstaten (BE, CZ, EL, ES, IT, PT) maken een uitzondering voor bepaalde kwetsbare groepen, van wie de aanvragen niet worden behandeld in de grensprocedure. Het gaat vaak om alleenreizende minderjarigen, slachtoffers van mensenhandel, mensensmokkel of seksueel geweld en andere groepen met bepaalde behoeften waarin binnen de grensprocedure redelijkerwijs niet kan worden voorzien.

Nederland behandelt ook aanvragen van asielzoekers met meereizende minderjarige kinderen niet in de grensprocedure, tenzij er sterk wordt getwijfeld aan de familieband of wanneer instanties inschatten dat de betrokkene een gevaar voor de openbare orde kan zijn. Tijdens de grensprocedure wordt meermaals beoordeeld of wordt voldaan aan de behoefte van de asielzoeker.

7 DUBLINPROCEDURE

Dublinprocedure

De Dublinprocedure is een Europees systeem om te bepalen welk land verantwoordelijk is voor het behandelen van een asielaanvraag. Het land waar een asielzoeker het Schengen-gebied als eerste binnenkomt is in principe verantwoordelijk voor de aanvraag. Het moment van eerste binnenkomst in de Europese Unie wordt geregistreerd in het Eurodac-systeem. Als een ander EU-land verantwoordelijk is, kan de asielzoeker aan dat land worden overgedragen.

Duitsland, Finland, Letland en Spanje passen de Dublinverordening niet toe in de grensprocedure. Finland maakt steeds een individuele afweging tussen het toepassen van de grensprocedure of de Dublinprocedure. Duitsland en Spanje verlenen bij een Eurodac-melding de toegang tot het grondgebied en zetten het asielverzoek in de algemene asielprocedure voort (in Spanje) of handelen de procedure af in een daarvoor bestemd Dublincentrum (in Duitsland).

Nederland en 7 andere lidstaten (AT, BE, CZ, EL, FR, LT, PT) passen de Dublinprocedure wel toe in de grensprocedure. Bij een Eurodac-melding wordt de verantwoordelijke lidstaat geïnformeerd en krijgt 2 weken de tijd om te reageren. De asielzoeker blijft in deze 2 weken in de grensprocedure. Als er geen reactie van de lidstaat komt gaan de Belgische autoriteiten uit van een geïmpliceerde toestemming tot overdracht. De asielaanvraag wordt buiten behandeling gesteld en de asielzoeker wordt vervolgens overgedragen aan de betrokken lidstaat. Tsjechië past de Dublinprocedure in de grensprocedure alleen toe op de internationale luchthaven in Praag. Het aantal daadwerkelijke Dublinprocedures in de grensprocedure is daardoor klein.