

Fiche 1: Voorstel voor een Raadsbesluit betreffende voorlopige noodmaatregelen ten behoeve van Letland, Litouwen en Polen

1. Algemene gegevens

a) Titel voorstel

Voorstel voor een Raadsbesluit betreffende voorlopige noodmaatregelen ten behoeve van Letland, Litouwen en Polen

b) Datum ontvangst Commissiedocument

1 december 2021

c) Nr. Commissiedocument

COM(2021) 752 final

d) EUR-Lex

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52021PC0752&from=EN>

e) Nr. impact assessment Commissie en Opinie Raad voor Regelgevingstoetsing

Geen

f) Behandelingstraject Raad

Raad Justitie en Binnenlandse Zaken (JBZ)

g) Eerstverantwoordelijk ministerie

Ministerie van Justitie en Veiligheid

h) Rechtsbasis

Artikel 78(3) VWEU

i) Besluitvormingsprocedure Raad

Gekwalificeerde meerderheid

j) Rol Europees Parlement

Raadpleging

2. Essentie voorstel

a) Inhoud voorstel

Op 1 december jl. presenteerde de Europese Commissie een voorstel naar aanleiding van de conclusies van de Europese Raad van 21-22 oktober waarin zij werd opgeroepen om alle nodige wijzigingen van het EU rechtskader voor te stellen om een onmiddellijk en gepast antwoord te bieden op de situatie aan de grens met Belarus, conform het EU-recht en internationale

verplichtingen inclusief de grondrechten. Aangezien Letland, Litouwen en Polen worden geconfronteerd met een plotselinge instroom van migranten die door Belarus voor politieke doeleinden zijn ingezet, stelt de Commissie voor voorlopige noodmaatregelen te treffen op basis van artikel 78, lid 3, VWEU. Deze maatregelen zijn niet van toepassing op de andere lidstaten en wijken tijdelijk deels af van huidige EU-regelgeving. Ten behoeve van besluitvorming dient de Raad met dit voorstel, na raadpleging van het Europees Parlement, in te stemmen. De voorgestelde uitzonderlijke noodmaatregelen zijn tijdelijk van aard. Letland, Litouwen en Polen mogen de maatregelen op grond van dit voorstel niet langer toepassen dan strikt noodzakelijk en in geen geval langer dan zes maanden. Vóór het verstrijken van deze termijn van zes maanden zal de Commissie de situatie regelmatig opnieuw beoordelen en kan zij de Raad voorstellen de toepassing van de in dit voorstel vervatte maatregelen te verlengen of in te trekken.

De voorgestelde bepalingen zien op het invoeren van een aantal tijdelijke noodmaatregelen om Letland, Litouwen en Polen in staat te stellen om te gaan met de aankomst van grote aantallen irreguliere migranten aan de grens.

In het voorstel wordt ten eerste de mogelijkheid geboden om specifieke registratiepunten, waaronder plekken dichtbij de grens, eventueel met inbegrip van grensdoorlaatposten aan te wijzen, waar asielverzoeken moeten worden ingediend. De huidige Procedurerichtlijn regelt ook al dat lidstaten mogen verlangen dat asielaanvragen in behandeling worden genomen op een bepaalde plek. Veel lidstaten, waaronder Nederland, maken gebruik van deze mogelijkheid. Ten tweede wordt, gezien de grote en onverwachte instroom, voorgesteld de termijn om een asielverzoek te registreren voor de betrokken lidstaten te verruimen naar maximaal vier weken. Onder de procedurerichtlijn is dat drie tot zes dagen, en in geval van hoge instroom 10 dagen. Indien de betreffende lidstaten van deze mogelijkheid gebruik maken moeten zij bij de registratie voorrang geven aan verzoeken van minderjarigen en hun familie. Ten derde kunnen de betrokken lidstaten een grensprocedure toepassen op alle asielverzoeken, behalve wanneer niet kan worden voorzien in adequate ondersteuning voor asielzoekers met gezondheidsproblemen. Asielzoekers die de grensprocedure doorlopen krijgen geen toestemming het grondgebied van de lidstaat te betreden. Detentie van asielzoekers kan daarbij worden ingezet als laatste redmiddel wanneer andere, voldoende, maar minder dwingende maatregelen in een bepaald geval niet kunnen worden toegepast. De waarborgen uit de procedure- en opvangrichtlijn zijn onverkort van toepassing en deze grensprocedure behelst dus geen systematische detentie van asielzoekers, aldus de Commissie. De voorgestelde termijn voor behandeling in deze procedure is maximaal 16 weken. Dit brengt ook mee dat asielzoekers maximaal 16 weken aan vrijheidsbeperkingen of vrijheid ontnemende maatregelen kunnen worden onderworpen, los van de andere door het voorstel niet aangepaste mogelijkheden op basis van de opvangrichtlijn. De basisbeginselen en waarborgen van de Procedurerichtlijn blijven onverkort van toepassing op verzoekers die onder de grensprocedure vallen. Het voorstel biedt Litouwen, Letland en Polen ook de mogelijkheid om de al bestaande mogelijkheid om de automatische opschortende werking van een beroep te beperken, verder uit te breiden tot alle grensprocedures. Ten vierde biedt het voorstel de betrokken lidstaten de mogelijkheid enkel de basale humanitaire waarborgen te

garanderen, zoals eten, water, kleding, adequate medische zorg, steun aan kwetsbare personen en tijdelijk onderdak, zoals het EHRM ook reeds in voorlopige voorziening ten aanzien van de betreffende lidstaten geoordeeld heeft. Zoals in de preambule ook opgemerkt, geeft de Commissie hiermee een concrete invulling aan de uitzonderingsclausule in artikel 18, negende lid van de Opvangrichtlijn. Ten vijfde volgt aansluitend aan de afhandeling van een afgewezen verzoek een terugkeerprocedure. Hier stelt de Commissie geen nieuwe regels voor maar herhaalt de mogelijkheden die lidstaten hebben om de Terugkeerrichtlijn buiten toepassing te laten indien het gaat om een aan de grens geweigerde vreemdeling. Dit is staand recht. Zoals vastgelegd in de Terugkeerrichtlijn, wordt in de regeling expliciet benoemd dat te allen tijde een aantal fundamentele waarborgen uit de terugkeerrichtlijn dienen te worden gehandhaafd, waaronder het beginsel van non-refoulement. Ten zesde zijn aanvullende waarborgen opgenomen die het recht om internationale bescherming te verzoeken zeker stellen. Zo dienen de betrokken lidstaten derdelanders dan wel staatlozen onder andere te informeren over waar zij asiel kunnen aanvragen. Dit dient te gebeuren in een taal die zij begrijpen dan wel waarvan redelijk verondersteld kan worden dat zij deze begrijpen. Tot slot stelt de Commissie voor dat indien Litouwen, Letland en Polen om steun van EU-agentschappen zoals EASO of Frontex verzoeken, deze agentschappen deze operationele steun moeten prioriteren.

b) Impact assessment Commissie

Het voorstel is met spoed opgesteld. De Commissie stelt zich te baseren op de *impact assessments* die zijn uitgevoerd in voorbereiding op het voorstel voor crisis en overmacht in het kader van het Migratiepact en over informatie die door belanghebbenden tijdens de raadpleging is verstrekt over het proces sinds het begin van de instrumentalisering van migranten in het voorjaar van 2021.

3. Nederlandse positie ten aanzien van het voorstel

a) Essentie Nederlands beleid op dit terrein

Het kabinet is van mening dat het handelen van de heer Loekasjenko alle perken te buiten gaat. Het in gevaar brengen van grote groepen migranten voor (geo)politieke doeleinden is onaanvaardbaar. De aanpak van het kabinet heeft zich de afgelopen periode langs vier sporen ontwikkeld, te weten: 1) het inzetten van Europese sancties, 2) in EU-verband op diplomatiek niveau gesprekken voeren met landen van oorsprong en transit om de vluchten naar Minsk te stoppen, 3) het steunen van de lidstaten die direct te maken krijgen met de georkestreerde migratiestroom aan hun buitengrenzen en 4) het inzetten op structurele humanitaire toegang aan beide zijden van het betrokken grensgebied. Ten aanzien van het derde spoor heeft het kabinet begrip voor de uitdagende situatie waar Polen, Litouwen en Letland zich in bevinden. Het kabinet benadrukt in haar steunbetuiging, zowel bilateraal als in EU-verband, dat deze lidstaten het recht op asiel en het respect voor non-refoulement,¹ zoals verankerd in internationale- en EU-wetgeving, en de mogelijkheid van humanitaire (VN)-organisaties om vrij en ongehinderd hulp te kunnen bieden, dienen te waarborgen.

¹Non refoulement is het beginsel uit het vluchtelingenverdrag dat verbiedt om asielzoekers terug te sturen naar een land waar zij kunnen worden vervolgd voor ras, godsdienst, politieke overtuiging, nationaliteit of het behoren tot een sociale groep.

b) Beoordeling + inzet ten aanzien van dit voorstel

Het kabinet verwelkomt het voorstel van de Commissie. Het kabinet acht het van belang de betrokken lidstaten te ondersteunen nu zij geconfronteerd worden met een complexe situatie, waarin migratie wordt geïnstrumentaliseerd. Het kabinet acht het begrijpelijk dat, in navolging van de Europese Raadsconclusies van 21-22 oktober², bij wijze van uitzondering en voor een afgebakende periode van tijd, artikel 78, lid 3 VWEU als rechtsgrondslag wordt ingezet om de betrokken lidstaten te ondersteunen en hen zo flexibiliteit te bieden de situatie aan hun respectievelijke grenzen adequaat op te lossen. Het is daarbij van belang dat deze lidstaten de mogelijkheid geboden wordt de asielverzoeken versneld maar zorgvuldig af te doen en daarbij ongewilde secundaire migratie voorkomen. Zoals gesteld staat voor het kabinet voorop dat de betrokken lidstaten het recht op asiel en respect voor het principe van non-refoulement zoals verankerd in het Vluchtelingenverdrag dienen na te leven.

De Commissie volgt met betrekking tot de voorstellen voor de afhandeling van asielaanvragen aan de grens op grote lijnen het voorstel voor de nieuwe Procedureverordening van 23 september 2020, ten aanzien van het invoeren van een grensprocedure.³ Zoals uw Kamer bekend, is het kabinet voorstander van een goed functionerende grensprocedure aan de buitengrenzen van de Unie. Ook is het kabinet van mening dat deze in principe van toepassing zou moeten zijn bij iedere overschrijding van de buitengrens waarbij niet wordt voldaan aan de voorwaarden voor toegang en een asielverzoek wordt ingediend, mits de aanvraag op zorgvuldige wijze binnen de termijn en onder voor een individu passende opvangomstandigheden kan worden afgehandeld. Op dit onderdeel steunt het kabinet het voorstel. De termijn voor de behandeling van het asielverzoek tijdens de grensprocedure is in dit voorstel 16 in weken. In het voorstel van de Commissie uit september 2020 wordt 12 weken geraamd. Het kabinet acht de hier voorgestelde termijn van 16 weken proportioneel gezien de bijzonder uitdagende maar bovenal onverwachte omstandigheden waar Polen, Litouwen en Letland zich in bevinden. Dit sluit ook aan op de gedachtenvorming binnen de Raad over het in september 2020 voorgelegde voorstel van de Commissie voor een Procedureverordening. Ook steunt het kabinet het voorstel over de registratiepunten, aangezien dit ook een mogelijkheid is onder de bestaande regels. Het voorstel tast deze regel niet aan. Het kabinet hecht er in dit kader aan te wijzen op de bepaling dat de betrokken lidstaten zijn gehouden voor voldoende en voldoende toegankelijke registratiepunten te zorgen, met inbegrip van grensdoorlaatposten, zodat het recht op het aanvragen van asiel adequaat is gewaarborgd. Het kabinet acht het van belang dat de verlenging van de registratietermijn naar vier weken niet betekent dat de maximale termijn voor de behandeling van het asielverzoek wordt verlengd. De termijn die lidstaten hebben om een asielverzoek te behandelen is gekoppeld aan het *indienen* van de aanvraag (artikel 6 van de Procedurerichtlijn). Het voorstel past deze bepalingen niet aan. Het kabinet heeft begrip voor de bepaling die regelt dat lidstaten langer over registratie van een

²Conclusies Europese Raad, 21-22 oktober 2021, <https://www.consilium.europa.eu/nl/press/press-releases/2021/10/22/european-council-conclusions-21-22-october-2021/>

³Nieuwe Commissievoorstellen en initiatieven van de lidstaten van de Europese Unie, Tweede Kamer, vergaderjaar 2020–2021, 22 112, nr. 2957

asielverzoek mogen doen. Daarbij merkt het kabinet wel op dat voorkomen moet worden dat het verlengen van de registratietermijn ertoe leidt dat meer personen ongeregistreerd binnen de Unie doorreizen. Het kabinet zal zich hiervoor inzetten.

Het voorstel van de Commissie wijkt af van de hoofdregels van de Opvangrichtlijn. In feite is dit geen nieuwe regeling, maar een precisering van de bestaande mogelijkheid om in natura in de levensbehoeften van de asielzoeker tijdens de procedure te voorzien, en de uitzonderingsclausule voor onverwachte hoge instroom, die is neergelegd in artikel 18, negende lid van de Opvangrichtlijn. Dit betreft de voorzieningen in de betrokken opvanglocaties; de minimumvoorwaarden voor detentie neergelegd in de opvangrichtlijn blijven onverminderd van kracht. Het kabinet acht het tijdelijke karakter van deze noodmaatregel van belang bij het uitspreken van haar steun. De overwegingen zijn begrijpelijk gezien de dringende situatie ter plaatse. Gezien de zorgelijke humanitaire situatie die enkele maanden geleden aan de grens met Belarus ontstond acht het Kabinet de plicht tot het garanderen van basale humanitaire waarborgen zoals eten, water, kleding, adequate medische zorg, steun aan kwetsbare personen en tijdelijk onderdak, de ondergrens. Het kabinet zal zich ervoor inzetten dat deze bepaling niet wordt afgezwakt en moedigt de Commissie aan erop toe te zien dat de basale humanitaire voorzieningen daadwerkelijk worden gewaarborgd.

De bepaling over terugkeer bevat geen nieuwe regelgeving, maar benadrukt dat Litouwen, Letland en Polen gebruik kunnen maken van de bestaande mogelijkheid in artikel 2(2a) en 4, vierde lid van de Terugkeerrichtlijn, om deze richtlijn niet toe te passen op personen aan wie de toegang is geweigerd- uiteraard nadat hun verzoek om internationale bescherming is afgewezen-. Net als in de Terugkeerrichtlijn, blijven een aantal bepalingen en waarborgen uit de Terugkeerrichtlijn, onverminderd van toepassing. Zo moeten de betreffende lidstaten bijvoorbeeld het beginsel van non-refoulement eerbiedigen, rekening houden met het belang van het kind en het familie- en gezinsleven en de gezondheidstoestand van de betrokkene. Dit is dus geen nieuwe systematiek, maar een mogelijkheid die Polen, Letland en Litouwen zonder het nieuwe voorstel reeds hebben, maar die voor deze crisissituatie als regel wordt gesteld. Voor zover het kabinet begrijpt, hanteert Polen de uitzondering reeds. Het kabinet kan dit ook steunen.

Verder kan het kabinet de aanvullende waarborgen die het recht op asiel moeten zekerstellen, nu wordt afgeweken van standaardprocedure, van harte ondersteunen. Tot slot is het kabinet van mening dat de inzet van Europese agentschappen zoals Frontex en EASO in de betrokken lidstaten van toegevoegde waarde kunnen zijn. Hierbij dienen de agentschappen zelf de inschatting te maken hoe beschikbare middelen optimaal kunnen worden ingezet.

Tot slot wil het kabinet graag nog ingaan op de specificaties uit motie Koekoek c.s.,⁴ waarin het kabinet wordt opgeroepen de noodmaatregelen te toetsen aan de wettelijke basis, de Geneve Conventie en het EU asiel-acquis. Zoals hierboven uiteen is gezet, bevat het voorstel diverse waarborgen om te garanderen dat het non-refoulementbeginsel, – neergelegd in artikel 33 van het

⁴ Motie Koekoek c.s., Tweede Kamer, vergaderjaar 2020–2021, 32317 nr 725, d.d. 8 december 2021.

Vluchtelingenverdrag en artikel 19 van het Handvest van de Grondrechten – het recht om asiel te vragen en het recht op daadwerkelijke en effectieve toegang tot de asielprocedure gerespecteerd blijven. De maatregelen in het kader van de grensprocedure moeten worden toegepast in overeenstemming met het Handvest, waarbij rekening moet worden gehouden met het belang van het kind, het recht op familieleven en op medische zorg. In dat kader bevat het voorstel ook specifieke waarborgen. Bovendien blijven de garanties uit de Procedure- en Opvangrichtlijn, zoals ten aanzien van kwetsbare migranten, onverkort van kracht. Hetzelfde geldt voor de waarborgen met betrekking tot detentie, hiervan wordt onder geen beding afgeweken in het kader van het voorstel. Het kabinet moedigt de Commissie aan het gebruik van de noodmaatregelen zorgvuldig te monitoren.

c) Eerste inschatting van krachtenveld

Vooralsnog is het lastig een compleet beeld van het krachtenveld te verkrijgen, gezien veel lidstaten een studievoorbehoud hebben geplaatst. Een aantal lidstaten meent dat het deels ook aan de drie betrokken lidstaten is om te bepalen of deze voorstellen tegemoetkomen aan hun zorgen en noden. Effectiviteit en respect voor grondrechten moeten hierbij voorop staan. Wel is op te merken dat een enkele lidstaat het voorstel niet ver genoeg vindt gaan, en meer uitzonderingen op bestaande regelgeving wenst. Andere lidstaten zijn van mening dat het voorstel reeds te veel uitzonderingen bevat. Het merendeel heeft nog geen positie ingenomen.

Het Europees Parlement wordt in de besluitvormingsprocedure in dezen geraadpleegd. Het Europees Parlement heeft nog geen rapporteur aangesteld.

4. Beoordeling bevoegdheid, subsidiariteit en proportionaliteit

a) Bevoegdheid

Het oordeel van het kabinet ten aanzien van de bevoegdheid is positief. De Commissie baseert het voorstel op artikel 78, lid 3, van het Verdrag betreffende de Werking van de Europese Unie (VWEU). Dit artikel regelt dat indien een of meer lidstaten ten gevolge van een plotselinge toestroom van onderdanen van derde landen in een noodsituatie terechtkomen, de Raad op voorstel van de Commissie voorlopige maatregelen ten gunste van de betrokken lidstaat of lidstaten kan vaststellen. Het kabinet acht het artikel van toepassing op de huidige situatie, waarbij sprake is van een noodsituatie ten gevolge van een plotselinge toestroom van migranten nu opzettelijk een plotselinge grootschalige migratiestroom door het Belarussisch-regime op gang is gebracht. Ingevolge Europese jurisprudentie⁵ is het concept van 'voorlopige maatregelen' in de zin van artikel 78 lid 3, VWEU, voldoende ruim om alle noodzakelijke maatregelen te nemen om effectief en snel op een noodsituatie te reageren die wordt gekenmerkt door een plotselinge instroom van derdelanders. Deze maatregelen mogen in beginsel ook afwijken van bepalingen in bestaande wetgeving, maar moeten wel voldoende inhoudelijk en qua duur zijn beperkt, zodat de gewone wetgevingsprocedure van artikel 78, lid 2 VWEU niet wordt omzeild.

⁵ HvJEU, 6 september 2017, Slowakije en Hongarije tegen Raad, gevoegde zaken C-643/15 en C-647/15, r.o. 77, 78

b) Subsidiariteit

Het oordeel van het kabinet ten aanzien van de subsidiariteit is positief. De plotselinge instroom van derdelanders als gevolg van instrumentalisering van migratie door het Belarussische regime heeft een effect op de EU als geheel, en daarom acht het kabinet ook EU-oplossingen en EU-steun noodzakelijk. Maatregelen van individuele lidstaten zijn in deze situatie ontoereikend, omdat op een aantal onderdelen de bestaande procedures uit het acquis niet toereikend zijn. Optreden op EU-niveau is daarom gerechtvaardigd.

c) Proportionaliteit

Het oordeel van het kabinet ten aanzien van de proportionaliteit is positief. De voorgestelde maatregelen zijn geschikt om hun doel, namelijk het ondersteunen van de lidstaten aan de buitengrenzen van de EU bij het beheersen van deze uitdagende situatie, te bereiken. Het voorstel spitst zich immers toe op handvatten aan de lidstaten om in de grenszone adequaat maar humaan op de ontstane situatie te reageren. De maatregelen zijn beperkt tot wat nodig is om het hoofd te bieden aan de specifieke situatie en op een ordelijke en effectieve manier deze te beheersen. De duur van de maatregelen is beperkt in tijd en tot wat strikt noodzakelijk is voor de betrokken lidstaten, waardoor het voorstel niet verder gaat dan noodzakelijk om de doelstelling van het optreden te bereiken.

Het kabinet acht het daarbij wel van belang te benadrukken dat dit noodmaatregelen zijn. Omdat deze hier bij wijze van uitzondering tijdelijk worden ingezet en het Handvest van de Grondrechten van de EU dient te worden gerespecteerd, is het kabinet van mening dat de maatregelen in deze situatie proportioneel zijn.

5. Financiële consequenties, gevolgen voor regeldruk, concurrentiekracht en geopolitieke aspecten

a) Consequenties EU-begroting, Financiële consequenties (incl. personele) voor rijksoverheid en/of medeoverheden, Financiële consequenties en gevolgen voor regeldruk voor bedrijfsleven en burger

Ten aanzien van de EU-begroting geeft de Commissie aan dat eventuele budgettaire gevolgen zullen worden ondergebracht binnen de begroting van bestaande financieringsinstrumenten van de EU voor de periode 2014-2020 en 2021-2027 op het gebied van migratie, asiel en grensbeheer. Indien bij wijze van uitzondering noodzakelijk, kan, als de situatie verder verslechtert, gebruik worden gemaakt van de flexibiliteitsmechanismen in het kader van het MFK 2021-2027. Het kabinet is in principe geen voorstander van het inzetten van deze speciale instrumenten. Het kabinet is van mening dat de benodigde EU-middelen gevonden dienen te worden binnen de in de Raad afgesproken financiële kaders van de EU-begroting (2021-2027) en dat deze moeten passen bij een prudente ontwikkeling van de jaarbegroting. Eventuele budgettaire gevolgen voor de Rijksbegroting worden ingepast op de begroting van het/de beleidsverantwoordelijk(e) departement(en), conform de regels van de budgetdiscipline.

Het voorstel heeft geen gevolgen voor de nationale regeldruk.

b) Gevolgen voor concurrentiekracht en geopolitieke aspecten

Het voorstel is niet van toepassing op Nederland en heeft daarom voor Nederland geen gevolgen voor de regeldruk dan wel voor de concurrentiekracht.

Hoewel de instrumentalisering van migratie door het Loekasjenko-regime in een geopolitiek kader te plaatsen is, zien deze noodmaatregelen specifiek op asielprocedures in de getroffen lidstaten, welke geen verwachte geopolitieke consequenties hebben.

6. Implicaties juridisch

De bepalingen van het voorstel zullen niet ten uitvoer worden gelegd in Nederland en hebben daarom voor Nederland geen juridische gevolgen. Het voorstel treedt in werking op de dag na publicatie in het officiële publicatieblad van de Unie. Het zal na de inwerkingtreding zes maanden van toepassing zijn of tot het moment waarop de asielaanvraag is afgerond en de - waar toepasselijk - terugkeerprocedure is afgerond. Het besluit is van toepassing op alle onderdanen van derde landen die aankomen op het grondgebied van Letland, Litouwen en Polen vanaf de datum van inwerkingtreding van het besluit, evenals op degenen die al eerder aanwezig waren op het grondgebied van Letland, Litouwen en Polen als gevolg van de acties van het Belarussische regime en wiens verzoeken om internationale bescherming niet zijn geregistreerd of waarvoor geen terugkeerprocedure is gestart.

7. Implicaties voor uitvoering en/of handhaving

Het voorstel is niet van toepassing op Nederland en heeft daarom voor Nederland geen gevolgen voor de uitvoering en/of handhaving. Daar waar door de agentschappen aan lidstaten gevraagd wordt om inzet of de continuering daarvan, zal Nederland daar op gebruikelijke weg en met inachtneming van de waarborgen invulling aan geven.

8. Implicaties voor ontwikkelingslanden

Er zijn geen implicaties voor ontwikkelingslanden.