

Vergaderjaar 2021–2022

36 007

Voorstel voor een Besluit van de Raad betreffende voorlopige noodmaatregelen ten gunste van Letland, Litouwen en Polen

B

VERSLAG VAN EEN SCHRIFTELIJK OVERLEG

Vastgesteld 8 februari 2022

De leden van de vaste commissie voor Immigratie en Asiel/JBZ-Raad¹ van de Eerste Kamer der Staten-Generaal hebben kennisgenomen van het op 1 december 2021 gepubliceerde voorstel COM(2021)752 voor een besluit van de Raad betreffende voorlopige noodmaatregelen ten behoeve van Letland, Litouwen en Polen.² De leden van de fracties van **GroenLinks** en de **PvdA** leggen naar aanleiding van dit voorstel graag gezamenlijk de volgende vragen en opmerkingen voor. De leden van de fractie van **D66** wensen eveneens een aantal vragen voor te leggen naar aanleiding van dit voorstel.

Naar aanleiding hiervan is op 24 december 2021 een brief gestuurd aan de toenmalige Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid.

De huidige Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid heeft op 3 februari 2022 gereageerd.

De commissie brengt bijgaand verslag uit van het gevoerde schriftelijk overleg.

De griffier van de vaste commissie voor Immigratie en Asiel/JBZ-Raad, Van Dooren

¹ Samenstelling:

Kox (SP), Koffeman (PvdD), Faber-Van de Klashorst (PVV) (*voorzitter*), De Boer (GL), Van Dijk (SGP), Van Hattem (PVV), Jorritsma-Lebbink (VVD), Oomen-Ruijten (CDA), Rombouts (CDA), Stienen (D66) (*ondervoorzitter*), Van Rooijen (50PLUS), Van den Berg (VVD), De Blécourt-Wouterse (VVD), Doornhof (CDA), Karimi (GL), Veldhoen (GL), Vos (PvdA), De Vries (Fractie-Otten), Keunen (VVD), Dittrich (D66), Van Wely (Fractie-Nanninga), Nanninga (Fractie-Nanninga), Raven (OSF), Karakus (PvdA), Talsma (CU) en Hiddema (FVD).

² Dossier E210029 op <https://www.eerstekamer.nl/eu/>.

BRIEF VAN DE VOORZITTER VAN DE VASTE COMMISSIE VOOR IMMIGRATIE EN ASIEL / JBZ-RAAD

Aan Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid

Den Haag, 24 december 2021

De leden van de vaste commissie voor Immigratie en Asiel/JBZ-Raad van de Eerste Kamer der Staten-Generaal hebben met belangstelling kennisgenomen van het op 1 december 2021 gepubliceerde voorstel COM(2021)752 voor een besluit van de Raad betreffende voorlopige noodmaatregelen ten behoeve van Letland, Litouwen en Polen.³ De leden van de fracties van **GroenLinks** en de **PvdA** leggen naar aanleiding van dit voorstel graag gezamenlijk de volgende vragen en opmerkingen aan u voor. De leden van de fractie van **D66** wensen eveneens een aantal vragen voor te leggen naar aanleiding van dit voorstel.

Vragen en opmerkingen van de leden van de fracties van GroenLinks en de PvdA gezamenlijk

De ingrijpende aanpassingen aan de asielpcedure die in het voorstel worden voorgesteld en het gemak waarmee de Nederlandse regering zich achter deze maatregelen lijkt te scharen, baren de leden van de fracties van **GroenLinks** en de **PvdA** zorgen. Dit soort maatregelen scheppen een precedent, zijn een inperking van de rechten van asielzoekers en creëren een rechtsstatelijkheidsprobleem voor de EU en haar lidstaten. Het feit dat de dictator van Belarus op het idee komt om asielzoekers als instrument te gebruiken in zijn geopolitieke strijd houdt immers direct verband met de manier waarop de EU en haar lidstaten met asiel en migratie omgaan. Het onvermogen om een fatsoenlijk Europees asiel- en migratiebeleid te ontwikkelen gebaseerd op internationaal recht, solidariteit en effectieve procedures maakt dat de EU telkens weer door autoritaire buurlanden geconfronteerd wordt met de inzet van vluchtelingen als drukmiddel. In dat kader hebben de leden de volgende vragen.

1. Op 8 december 2021 heeft de Tweede Kamer de motie van het lid Koekkoek c.s. over de noodmaatregelen toetsen aan de wettelijke basis, de Genève Conventie en het EU-acquis asiel⁴ aangenomen, waarin de regering wordt verzocht om de noodmaatregelen te toetsen aan de wettelijke basis, de Conventie van Genève en het EU-asiel acquis, alvorens deze maatregelen te steunen in Raadsverband. In het bijbehorende BNC-fiche van 17 december 2021⁵ gaat de regering in op de motie, door op te merken dat enkele normen onverminderd zullen worden gewaarborgd. Dat laat echter onverlet dat andere normen van het asielrecht met de noodmaatregelen worden ingeperkt. Ondanks de waarborgen die de regering aanhaalt, kunnen deze inperkingen wel degelijk in strijd met de wettelijke basis (artikel 78 lid 3 TFEU), de Conventie van Genève en het EU-asiel acquis zijn, bijvoorbeeld als niet wordt voldaan aan het vereiste van proportionaliteit. In haar fiche gaat de regering op de proportionaliteitsvraag in, maar zonder daarbij te treden in een materiële beoordeling van de situatie die de noodmaatregelen al dan niet kan rechtvaardigen. Heeft de regering een dergelijke beoordeling wel ondernomen? Zo ja, kan de regering deze beoordeling toezenden aan de Kamer? Zo nee, waarom niet?
2. Indien de regering geen uitgebreide beoordeling van de proportionaliteit heeft gemaakt, kan de regering in haar beantwoording een

³ Dossier E210029 op <https://www.eerstekamer.nl/eu/>.

⁴ Kamerstukken II 2021/22, 32 317, nr. 725.

⁵ Kamerstukken II 2021/22, 22 112, IR.

dergelijke beoordeling meenemen? Kan de regering in dat geval tevens haar afwegingskader met de Kamer delen?

3. Kan de regering bij het beantwoorden van de bovenstaande vragen, naast het ingaan op de genoemde wetsteksten en de standaard proportionaliteitstoets, ook de leden van de fracties van GroenLinks en de PvdA een antwoord verschaffen op de volgende vragen:
Welke gevolgen hebben de eerste vier maatregelen in het voorstel (te weten de mogelijkheid tot (1) het beperken van locaties waar asielzoekers moeten worden ingediend tot specifieke registratiepunten aan de grens; (2) het verruimen van de registratietermijn; (3) het toepassen van een grensprocedure tot 16 weken, en (4) het enkel garanderen van basale humanitaire waarborgen) voor de asielzoekers in deze gebieden? Op welke manier worden deze gevolgen voor asielzoekers meegewogen in de proportionaliteitsafweging?
Welke doelen streven de maatregelen naar oordeel van de regering na (zo specifiek mogelijk geformuleerd), en welke minder ingrijpende acties zouden ingezet kunnen worden om deze te bereiken? Is er overwogen om enkel maatregelen te nemen die negatieve gevolgen hebben voor Belarus, in plaats van negatieve gevolgen voor asielzoekers? Is volgens de regering het aanpassen van termijnen en mogelijkheden in de asielprocedure in dat kader strikt noodzakelijk?
4. De maatregelen maken het mogelijk dat asielzoekers vier maanden kunnen worden vastgehouden met beperkte toepassing van de internationaalrechtelijke verplichtingen die voorwaarden stellen aan de omstandigheden waaronder asielzoekers mogen worden vastgehouden. Kan de regering specifiek op deze maatregel reflecteren? Op welke manier zou deze maatregel bijdragen bij het verlichten van de situatie in de grensgebieden? En wat geeft voor de regering de doorslag om deze mogelijkheid te steunen?
5. In deze grensprocedure worden ook de termijnen voor alle beslissingen, inclusief een beroep, beperkt tot zestien weken. Houdt dit ook een verkorting in van eventuele termijnen voor het indienen van een beroep? En hoe wordt gewaarborgd asielzoekers hierin voldoende tijd voor juridische voorbereiding en ondersteuning van hun zaak krijgen? De bewaring van asielzoekers wordt volgens het voorstel enkel ingezet als laatste redmiddel, ook in de grensprocedure. Kan de regering nader duiden in welke situaties zij dit «laatste redmiddel» gerechtvaardigd acht?
6. In artikel 78 lid 3 VWEU wordt vastgesteld dat in een noodsituatie veroorzaakt door een plotselinge toestroom van onderdanen van derde landen tijdelijke maatregelen genomen kunnen worden. Welke definities hanteert de regering hierbij voor «noodsituatie», «plotseling» en «tijdelijk»? Telt de huidige situatie nog als plotseling, nu de situatie zich al sinds de zomer ontwikkelt? En ziet de regering de in het voorstel gestelde maximumtermijn van zes maanden nog als «tijdelijk»?
7. De regering en de Europese Commissie benadrukken beiden dat deze maatregelen tijdelijk en uitzonderlijk zijn. Maar hoe wordt gewaarborgd dat dit uitzonderlijk blijft? Is de regering het met de leden van de fracties van GroenLinks en de PvdA eens dat deze maatregelen mogelijk een precedent zullen scheppen voor toekomstige situaties? Kan het situaties creëren waarin landen die geen asielzoekers willen opnemen zich bij enige migratiedruk richten tot de EU en de mogelijkheid tot ingrijpende aanpassingen in de asielprocedure eisen? Hoe verhoudt dit zich tot de gestelde doelen van subsidiariteit en verantwoordelijk nemen in het Europees asielbeleid?

Vragen en opmerkingen van de leden van de fractie van D66

De leden van de fractie van **D66** constateren dat de Europese Commissie voorstelt om artikel 78 lid 3 VWEU te activeren voor het instellen van noodmaatregelen met betrekking tot de situatie aan de grens met Belarus.

Onderschrijft de regering de analyse dat er onvoldoende juridische basis is voor de voorgestelde maatregelen op basis van artikel 78 lid 3 VWEU, omdat het hier niet om een noodsituatie gaat? Immers dankzij diverse diplomatieke interventies is er geen sprake meer van een «plotselinge toestroom» van mensen. Dit is ook bevestigd door Eurocommissaris voor Binnenlandse Zaken Ylva Johansson toen zij tijdens de persconferentie zei dat de aankomst van migranten in Minsk «min of meer volledig gestopt is».⁶

Kan de regering deze leden aangeven of de nationale wetgeving in Polen, Letland en Litouwen ruimte biedt voor de recente pushbacks van vluchtelingen en hoe zich dit verhoudt tot het recht op asiel zoals vastgelegd in het EU-handvest van de grondrechten?

Kan de regering bevestigen dat Polen, in tegenstelling tot Letland en Litouwen, ondersteuning van EASO en Frontex heeft geweigerd? Hoe kan worden gegarandeerd dat EASO, Frontex, NGO's, hulpverleners en journalisten toegang krijgen tot de grensgebieden?

Is de regering bekend met het rapport *Increased migration pressure on the borders of Latvia, Lithuania and Poland with Belarus*⁷ van de Parlementaire Assemblée van de Raad van Europa? Hoe beoordeelt zij de aanbevelingen? Welke ondersteuning biedt Nederland aan Letland, Litouwen en Polen bij de opvang en hervestiging van vluchtelingen?

De leden van de vaste commissie voor Immigratie en Asiel / JBZ-Raad zien uw beantwoording met belangstelling tegemoet en en zij verzoeken u deze **uiterlijk vrijdag 14 januari 2022** te mogen ontvangen.

De voorzitter van de vaste commissie voor Immigratie en Asiel / JBZ-Raad,
M.H.M. Faber-van de Klashorst

⁶ Europese Commissie, 1 december 2021, «Press conference by Margaritis Schinas, vicePresident of the European Commission, and Ylva Johansson, European Commissioner, on exceptional measures to support Latvia, Lithuania and Poland in the context of the situation at the border with Belarus», <https://audiovisual.ec.europa.eu/en/video/I-215063>.

⁷ Council of Europe Parliamentary Assembly, «Increased migration pressure on the borders of Latvia, Lithuania and Poland with Belarus», 29 september 2021, Doc. 15382 rev, <https://pace.coe.int/en/files/29537>.

**BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN JUSTITIE EN
VEILIGHEID**

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 3 februari 2022

Hierbij bieden wij uw Kamer, mede namens de Minister van Buitenlandse Zaken, de antwoorden aan op de vragen naar aanleiding van het op 1 december 2021 gepubliceerde voorstel COM(2021)752 voor een besluit van de Raad betreffende voorlopige noodmaatregelen ten behoeve van Letland, Litouwen en Polen.

De Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid,
E. van der Burg

Beantwoording van de vragen en opmerkingen van de fracties van GroenLinks, de PvdA gezamenlijk en D66 naar aanleiding van het op 1 december 2021 gepubliceerde voorstel COM(2021)752 voor een besluit van de Raad betreffende voorlopige noodmaatregelen ten behoeve van Letland, Litouwen en Polen

1.

Op 8 december 2021 heeft de Tweede Kamer de motie van het lid Koekkoek c.s. over de noodmaatregelen toetsen aan de wettelijke basis, de Genève Conventie en het EU-acquis aangenomen, waarin de regering wordt verzocht om de noodmaatregelen te toetsen aan de wettelijke basis, de Conventie van Genève en het EU-asiel acquis, alvorens deze maatregelen te steunen in Raadsverband. In het bijbehorende BNC-fiche van 17 december 2021 gaat de regering in op de motie, door op te merken dat enkele normen onverminderd zullen worden gewaarborgd. Dat laat echter onverlet dat andere normen van het asielrecht met de noodmaatregelen worden ingeperkt. Ondanks de waarborgen die de regering aan haalt, kunnen deze inperkingen wel degelijk in strijd met de wettelijke basis (artikel 78 lid 3 TFEU), de Conventie van Genève en het EU-asiel acquis zijn, bijvoorbeeld als niet wordt voldaan aan het vereiste van proportionaliteit. In haar fiche gaat de regering op de proportionaliteitsvraag in, maar zonder daarbij te treden in een materiële beoordeling van de situatie die de noodmaatregelen al dan niet kan rechtvaardigen. Heeft de regering een dergelijke beoordeling wel ondernomen? Zo ja, kan de regering deze beoordeling toezenden aan de Kamer? Zo nee, waarom niet?

2.

Indien de regering geen uitgebreide beoordeling van de proportionaliteit heeft gemaakt, kan de regering in haar beantwoording een dergelijke beoordeling meenemen? Kan de regering in dat geval tevens haar afwegingskader met de Kamer delen?

Antwoord

In het BNC-fiche is het kabinet inderdaad reeds ingegaan op de proportionaliteitstoets. Het kabinet is van mening dat die analyse gelezen in samenhang met de overwegingen van de Commissie dit afdoende onderbouwen. Daarbij betreft het kabinet de tijdelijkheid van de voorgestelde regeling, en het feit dat het voorstel niet ver af staat van de bestaande bepalingen in het acquis of daar in feite een parafrasering van is. Op verzoek van de leden van de Groenlinks- en PvdA-fracties licht het kabinet dit graag nader toe in antwoord op onderstaande vragen.

3.

Kan de regering bij het beantwoorden van de bovenstaande vragen, naast het ingaan op de genoemde wetsteksten en de standaard proportionaliteitstoets, ook de leden van de fracties van GroenLinks en de PvdA een antwoord verschaffen op de volgende vragen: Welke gevolgen hebben de eerste vier maatregelen in het voorstel (te weten de mogelijkheid tot (1) het beperken van locaties waar asielverzoeken moeten worden ingediend tot specifieke registratiepunten aan de grens; (2) het verruimen van de registratietermijn; (3) het toepassen van een grensprocedure tot 16 weken, en (4) het enkel garanderen van basale humanitaire waarborgen) voor de asielzoekers in deze gebieden? Op welke manier worden deze gevolgen voor asielzoekers meegewogen in de proportionaliteitsafweging? Welke doelen streven de maatregelen naar oordeel van de regering na (zo specifiek mogelijk geformuleerd), en welke minder ingrijpende acties zouden ingezet kunnen worden om deze te bereiken? Is er overwogen om enkel maatregelen te nemen die negatieve gevolgen hebben voor Belarus, in plaats van negatieve gevolgen voor asielzoekers?

Is volgens de regering het aanpassen van termijnen en mogelijkheden in de asielpcedure in dat kader strikt noodzakelijk?

Antwoord

Het voorstel heeft als doel de betrokken lidstaten aan de buitengrenzen van de EU te ondersteunen bij het beheersen van deze uitdagende en uitzonderlijke situatie, veroorzaakt door het Belarussisch regime. Het is niet mogelijk uitputtend vast te stellen welke gevolgen de eerste vier maatregelen exact zullen hebben voor de betrokken asielzoekers, wanneer de Raad instemt met het voorliggende Raadsbesluit. Wel kan een globale verwachting worden geschetst. Zo zorgt het beperken van locaties waar asielverzoeken moeten worden ingediend (1) er voor dat dit slechts op specifieke registratiepunten plaatsvindt. Het is mogelijk dat hierdoor asielzoekers verder dienen te reizen om de asielaanvraag in te dienen. In Nederland is dat bijvoorbeeld ook het geval: een persoon die asiel wenst aan te vragen dient door te reizen naar Ter Apel om zijn aanvraag te laten registreren. Indien een persoon asiel aanvraagt op het grondgebied van de lidstaat dient deze te worden doorverwezen naar de hiertoe aange- wezen plaats (art. 6(3) Procedurerichtlijn). De lidstaat moet er echter altijd voor zorgen dat de betrokkene een daadwerkelijke mogelijkheid⁸ heeft zijn verzoek zo snel mogelijk in te dienen (art. 6(2) Procedurerichtlijn). Het voorstel benoemt dus in feite een mogelijkheid die het acquis ook nu al kent. Het verruimen van de registratietermijn (2) heeft voor de asielzoeker als gevolg dat het registreren van de aanvraag (nádat die is ingediend) langer in beslag kan nemen. Deze mogelijk doet er niet aan af dat door het indienen van een schriftelijke aanvraag door de aanvrager de termijn voor de asielpcedure reeds gaat lopen. Het toepassen van een grensprocedure tot 16 weken (3) heeft als gevolg dat de procedure langer kan duren. Het is goed te onderkennen dat dit de procedure tot en met het beroep in eerste aanleg betreft, een procedure die ook nu, bijvoorbeeld in Nederland zonder dat sprake is van een hoge instroom, rond de 8 weken bedraagt. Het voorstel laat de mogelijkheid open om detentie toe te passen tijdens de grensprocedure (waarbij in dat geval aan de voorwaarden van de opvangrichtlijn dient te worden getoetst), maar laat ook de mogelijkheid bestaan van een open opvanglocatie. Het verstrekken van (enkel) de basale humanitaire voorzieningen (4) is in feite geen nieuwe bepaling, maar zoals de Commissie ook toelicht een bepaling die invulling geeft aan hetgeen reeds bepaald is in artikel 18, lid 9 van de Opvangrichtlijn.

Naast de gevolgen die deze maatregelen hebben voor asielzoekers kijkt het kabinet bij de beoordeling van de proportionaliteit ook naar de gevolgen voor de betreffende lidstaten en de gevolgen die de maatregelen hebben voor migratiestromen binnen het Schengengebied. Zo biedt het verlengen van termijnen verlichting voor deze lidstaten die gewend zijn slechts zeer kleine asielaantallen te verwerken. In het verlengde hiervan maken de maatregelen ten aanzien van opvangvoorzieningen dat de autoriteiten hierdoor de mogelijkheid hebben om snel opvanglocaties te realiseren, om ervoor te zorgen dat voorzien wordt in primaire levensbehoeften van asielzoekers. Het aanwijzen van specifieke registratiepunten en het verlengen van de registratietermijn dient een ordentelijke registratie van de asielaanvragen te bewerkstelligen. Daarnaast geeft de grensprocedure van 16 weken lidstaten de mogelijkheid om asielaanvragen zorgvuldig te behandelen, zonder dat asielzoekers automatisch (na 4 weken) toegang krijgen tot het grondgebied van de betreffende lidstaat,

⁸ Het bieden van een daadwerkelijke mogelijkheid vereist een proactieve houding van de LS om het voor de betrokkene mogelijk te maken zijn verzoek om internationale bescherming in te dienen.

waarna zij onrechtmatig kunnen doorreizen naar andere lidstaten in het Schengengebied.

Het kabinet is van mening dat de voorstellen, grotendeels geijkt op bestaande uitzonderingsclausules dan wel op de voorstellen uit het Migratie- en asielpact, al met al niet verder gaan dan wat noodzakelijk is, mede omdat het noodmaatregelen betreft en deze in tijd beperkt zijn. Tot slot wenst het kabinet nog het volgende op te merken. De onderliggende maatregelen beogen handvatten te bieden aan lidstaten die geconfronteerd worden met door het Belarussisch regime georkestreerde reisbewegingen die als doel hebben om personen die visumplichtig zijn, naar de grens van de Europese Unie te brengen om de Unie op die manier, vanwege geopolitieke overwegingen, onder druk te zetten. Hoewel niet de belangrijkste factor in deze afweging, komt ook enig belang toe aan de overweging dat de personen die langs deze route naar Europa reizen zich in veel gevallen met behulp van een verkregen visum op legale wijze en gefaciliteerd door de Belarussische autoriteiten naar Belarus begeven. Dit terwijl Belarus tevens partij is bij het Vluchtelingenverdrag en haar verplichtingen met betrekking tot het recht op asiel dus dient na te komen en het non-refoulement-beginsel dient te eerbiedigen. Dit land faciliteert evenwel dat deze personen zonder over de noodzakelijke visa te beschikken de EU in kunnen reizen. Men is echter op geen enkel moment een vrije inreis beloofd, in tegendeel: zij zijn visumplichtig.

4.

De maatregelen maken het mogelijk dat asielzoekers vier maanden kunnen worden vastgehouden met beperkte toepassing van de internationaalrechtelijke verplichtingen die voorwaarden stellen aan de omstandigheden waaronder asielzoekers mogen worden vastgehouden. Kan de regering specifiek op deze maatregel reflecteren? Op welke manier zou deze maatregel bijdragen bij het verlichten van de situatie in de grensgebieden? En wat geeft voor de regering de doorslag om deze mogelijkheid te steunen?

Antwoord

De vraag gaat uit van de veronderstelling dat (steeds) sprake zou kunnen zijn van vrijheidsbeperkingen of vrijheid ontnemende maatregelen in de grensprocedure. Zoals in het antwoord op vraag 3 uiteen is gezet is dat niet het geval. Het voorstel voldoet, ook met betrekking tot detentie, aan alle bij het kabinet bekende internationaalrechtelijke verplichtingen. Zoals hiervoor ook aangeven, biedt deze regeling daarnaast de mogelijkheid om de aanvragen gecontroleerd af te handelen terwijl irreguliere secundaire bewegingen worden voorkomen.

5.

In deze grensprocedure worden ook de termijnen voor alle beslissingen, inclusief een beroep, beperkt tot zestien weken. Houdt dit ook een verkorting in van eventuele termijnen voor het indienen van een beroep? En hoe wordt gewaarborgd asielzoekers hierin voldoende tijd voor juridische voorbereiding en ondersteuning van hun zaak krijgen?

Antwoord

De vraagstellers lezen in het voorstel dat de termijn voor het behandelen van beroep is beperkt tot 16 weken na aanvang van de procedure. Dat is niet het geval. Immers, indien niet op beroep is beslist binnen die termijn, vervalt de mogelijkheid de procedure verder te behandelen in de grensprocedure, en dient toegang tot het grondgebied te worden verleend gedurende de verdere procedure. Dat betekent echter niet dat het beroep niet verder behandeld zou worden. De regeling wijzigt de beroepster-

mijnen de mogelijkheden om beroep in te stellen en de mogelijkheden daarbij rechtsbijstand te krijgen ten opzichte van de bestaande Procedure-richtlijn niet. De betreffende bepalingen zijn dan ook onverkort van toepassing.

6.

In artikel 78 lid 3 VWEU wordt vastgesteld dat in een noodsituatie veroorzaakt door een plotselinge toestroom van onderdanen van derde landen tijdelijke maatregelen genomen kunnen worden. Welke definities hanteert de regering hierbij voor «noodsituatie», «plotseling» en «tijdelijk»? Telt de huidige situatie nog als plotseling, nu de situatie zich al sinds de zomer ontwikkelt? En ziet de regering de in het voorstel gestelde maximumtermijn van zes maanden nog als «tijdelijk»?

Antwoord

Wat kan worden verstaan onder een noodsituatie is niet afgebakend en gedefinieerd, om een mate van flexibiliteit in de regeling te behouden. Het Hof van Justitie heeft geoordeeld dat het begrip voorlopige maatregelen in de zin van artikel 78, lid 3, VWEU ruim genoeg moet worden opgevat om de instellingen van de Unie de mogelijkheid te bieden, alle voorlopige maatregelen te treffen die noodzakelijk zijn om doeltreffend en snel te reageren op een «noodsituatie ten gevolge van een plotselinge toestroom van onderdanen van derde landen». Volgens het Hof moet deze noodsituatie worden begrepen in de zin van het vereiste van een voldoende nauwe band tussen de betrokken noodsituatie en de plotselinge toestroom van onderdanen van derde landen. Om deze band vast te stellen, kan bijvoorbeeld gekeken worden naar de aanzienlijke druk op het asielstelsel in de betreffende landen en de toestroom van migranten in een bepaalde periode.⁹ Het kabinet is van mening dat de Commissie kan worden gevolgd in haar beoordeling van de situatie en dat deze optreden vanuit de EU rechtvaardigt. De instroom is in relatief korte periode sterk gestegen, zeker wanneer dit wordt afgezet tegen de tijd die nodig is om nationale asielsystemen te versterken en uit te breiden. De regeling ziet tevens op assistentie bij de afhandeling van de asielverzoeken van de migranten die de afgelopen maanden binnenkwamen en is dus ook de eerste maanden na de piek in de instroom van nut. Ook weegt in die beoordeling mee dat de regeling expliciet bepaalt dat Letland, Litouwen en Polen de artikelen die de materiële effecten op de procedure beschrijven (de artikelen 2, 3, 4 en 5) niet langer mogen toepassen dan strikt noodzakelijk is om de door Belarus veroorzaakte noodsituatie aan te pakken, en in geen geval langer dan de in artikel 10 vastgestelde termijn van zes maanden.

7.

De regering en de Europese Commissie benadrukken beiden dat deze maatregelen tijdelijk en uitzonderlijk zijn. Maar hoe wordt gewaarborgd dat dit uitzonderlijk blijft? Is de regering het met de leden van de fracties van GroenLinks en de PvdA eens dat deze maatregelen mogelijk een precedent zullen scheppen voor toekomstige situaties? Kan het situaties creëren waarin landen die geen asielzoekers willen opnemen zich bij enige migratiedruk richten tot de EU en de mogelijkheid tot ingrijpende aanpassingen in de asielprocedure eisen? Hoe verhoudt dit zich tot de gestelde doelen van subsidiariteit en verantwoordelijk nemen in het Europees asielbeleid?

⁹ Arrest van het Hof van 6 september 2017, Slowakije en Hongarije tegen de Raad, gevoegde zaken C-643/15 en C-647/15, EU:C:2017:631, punten 77–78, 125–126.

Antwoord

Zoals hiervoor en in het fiche verwoord acht het kabinet de voorgestelde maatregelen proportioneel in de gegeven omstandigheden. In het betreffende Raadsbesluit is de tijdelijkheid gewaarborgd in het besluit zelf. Het besluit zal na de inwerkingtreding in geen geval langer dan zes maanden van toepassing zijn of (in individuele gevallen) tot het moment waarop de asielaanvraag is afgerond. De Commissie zal voor het verstrijken van die termijn de situatie regelmatig opnieuw beoordelen en zij kan de Raad voorstellen de toepassing van de in het voorstel vervatte maatregelen te verlengen of in te trekken. Indien de Commissie van mening is dat het besluit korter dan wel langer van toepassing zou moeten zijn, kan zij dit voorleggen aan de Raad. De Raad dient daarover te besluiten. Het kabinet acht adequate monitoring van deze maatregelen van belang en zal elk voorstel van de Raad op zijn merites beoordelen en uw Kamer daarover informeren.

Overigens heeft de Europese Commissie op 14 december 2021 een voorstel gepubliceerd voor een verordening waarin situaties van instrumentalisering van migratie en asiel worden geadresseerd. Met dat voorstel wil de Commissie, in aanvulling op de voorstellen voor het migratiepact van 23 september 2020, het kader vastleggen om ook in de toekomst snel het hoofd te kunnen bieden aan instrumentalisering van migranten. Uw Kamer zal binnen de gebruikelijke termijnen het BNC-fiche met betrekking tot deze ontwerpverordening ontvangen.

Beantwoording van de vragen en opmerkingen van de leden van de fractie van D66

1.

Onderschrijft de regering de analyse dat er onvoldoende juridische basis is voor de voorgestelde maatregelen op basis van artikel 78 lid 3 VWEU, omdat het hier niet om een noodsituatie gaat? Immers dankzij diverse diplomatieke interventies is er geen sprake meer van een «plotselinge toestroom» van mensen. Dit is ook bevestigd door Eurocommissaris voor Binnenlandse Zaken Ylva Johansson toen zij tijdens de persconferentie zei dat de aankomst van migranten in Minsk «min of meer volledig gestopt is».

Antwoord

Het kabinet volgt de situatie aan de grenzen met Belarus nauwlettend en acht daarbij het oordeel van de Europese Commissie ten aanzien van de beoordeling van de situatie van groot belang. Het kabinet is van mening dat de Commissie kan worden gevolgd in haar beoordeling van de situatie en dat deze optreden vanuit de EU rechtvaardigt. Zie ook het antwoord op vraag 6.

Het klopt dat vanwege diplomatieke druk en samenwerking met derde landen er minder vluchten naar Minsk plaatsvinden vanuit diverse derde landen en ook de pogingen tot oversteken van de grens gedaald zijn. Het kabinet ziet deze inspanningen complementair aan het voorstel betreffende de noodmaatregelen op basis van art. 78(3). Het aantal pogingen om de EU-grens over te steken in Polen, Litouwen en Letland is onder meer door deze acties gedaald. Echter, in de periode 20 december 2021 – 9 januari 2022 zijn er nog 1.897 pogingen om de grens irregulier over te steken verhinderd door de betrokken lidstaten. Er is zodoende nog steeds sprake van een verhoogde instroom, wanneer dit wordt afgezet tegen de instroom in voorgaande jaren.

Zoals reeds in het antwoord op bovenstaande vraag 6 is benoemd is tevens van belang dat de verhoogde instroom reeds een feit is en de behandeling van deze zaken momenteel nog plaatsvindt. Ook in de

afhandeling van deze zaken worden de lidstaten gesteund door deze regeling. Daarnaast weegt in die beoordeling mee dat de regeling expliciet bepaalt dat Letland, Litouwen en Polen de artikelen die de materiële effecten op de procedure beschrijven (de artikelen 2, 3, 4 en 5) niet langer toepassen dan strikt noodzakelijk is om de door Belarus veroorzaakte noodsituatie aan te pakken, en in geen geval langer dan de in artikel 10 vastgestelde termijn van zes maanden.

Het kabinet hecht er voorts aan u te informeren dat het Franse Voorzitterschap een voorgestelde compromistekst t.a.v. het Raadsbesluit inzake de noodmaatregelen op vrijdag 28 januari jl. ter bevestiging heeft voorgelegd aan het Comité van Permanente Vertegenwoordigers (Coreper), met als doel te besluiten de tekst ter consultatie aan het Europees Parlement voor te leggen. Dit zou aldus nog geen definitieve besluitvorming betreffen. Het kabinet kon, net als een groot deel van de overige lidstaten, instemmen met het besluit om de tekst ter consultatie voor te leggen aan het Europees Parlement. Een klein deel van de lidstaten was het daar echter niet mee eens, en wenste de tekst verder aan te passen, om de mogelijkheden om verder van het acquis af te wijken uit te breiden. Coreper kon daarom geen overeenstemming bereiken over de volgende stap. Het kabinet acht dat teleurstellend.

Het is op dit moment onzeker of het Voorzitterschap een nieuwe onderhandelingsronde over de tekst van het Raadsbesluit zal starten, of dat het ervoor kiest te focussen op de Verordening Aanpak instrumentalisering op het gebied van migratie en asiel, dat in december door de Commissie is gepresenteerd. Over de kabinetspositie ten aanzien van dat voorstel wordt uw Kamer binnenkort geïnformeerd middels een BNC-fiche.

2.

Kan de regering deze leden aangeven of de nationale wetgeving in Polen, Letland en Litouwen ruimte biedt voor de recente pushbacks van vluchtelingen en hoe zich dit verhoudt tot het recht op asiel zoals vastgelegd in het EU-handvest van de grondrechten? Kan de regering bevestigen dat Polen, in tegenstelling tot Letland en Litouwen, ondersteuning van EASO en Frontex heeft geweigerd? Hoe kan worden gegarandeerd dat EASO, Frontex, NGO's, hulpverleners en journalisten toegang krijgen tot de grensgebieden?

Antwoord

Het kabinet is niet in de positie om nationale wetgeving van EU-lidstaten te toetsen aan het EU-recht. Deze taak is toebedeeld aan de Europese Commissie als hoedster van de verdragen en uiteindelijk aan het EU Hof van Justitie.

Grensbeheer dient te allen tijde plaats te vinden conform internationaal en Europees recht, met respect voor mensenrechten, humanitair recht, het recht op aanvragen van asiel en met inachtneming van het principe van non-refoulement. Daar dringt het kabinet bij de betreffende lidstaten met regelmaat op aan, zowel in EU-verband als in bilaterale gesprekken. Zo heeft de Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid de afgelopen maanden diverse gesprekken gevoerd met haar Poolse, Litouwse en Letse collega's. Tegelijkertijd is de situatie aan de grenzen met Belarus buitengewoon complex, en hecht het kabinet belang aan de eveneens in het internationale recht erkende verantwoordelijkheid en in Europese regels neergelegde verplichting van Europese lidstaten om de grenzen te beschermen. Ook dat draagt Nederland uit in bilateraal en EU-verband. Ook de Europese Commissie roept op tot transparantie over het handelen aan de grens. Commissaris Johansson is doorlopend in nauw contact met de betrokken lidstaten en heeft onderstreept dat het naleven van Europees en internationaal recht essentieel is, er geen sprake mag zijn van pushbacks en transparantie van het grootste belang is. In debat met het

Europees Parlement benoemde zij dat bij het beschermen van de gemeenschappelijke EU-buitengrens, ook de EU-waarden en het EU-acquis dienen te worden beschermd.

Polen heeft voorts inderdaad niet om inzet van EASO of Frontex verzocht. Wel heeft Europol een bijdrage geleverd. Het is een afweging die aan Polen is voorbehouden om gebruik te maken van de ondersteuning van EASO en Frontex. Deze agentschappen assisteren conform het EU-recht op basis van een verzoek van een lidstaat. Slechts wanneer het door de lidstaten uitgevoerde toezicht op de buitengrenzen zodanig onwerkzaam wordt dat het functioneren van het Schengengebied in het gedrang dreigt te komen,¹⁰ kunnen verderstrekkende maatregelen aan de orde zijn. Deze beoordeling is aan de Commissie en de Raad, maar daarvan lijkt hoe dan ook geen sprake.

Met betrekking tot de toegang tot het grensgebied voor internationale en humanitaire organisaties en media acht het kabinet het van groot belang dat alle Europese lidstaten aan de grenzen met Belarus ongehinderde structurele toegang verlenen voor internationale en humanitaire organisaties ten behoeve van hulpverlening en volgt het de ontwikkelingen nauwlettend. Daarnaast deelt het kabinet de opvatting van deze leden over het grote belang van transparantie en toegang voor de media tot de grensgebieden. Zoals uw kamer bekend, heeft het kabinet hier regelmatig voor gepleit in bilateraal- en EU-verband, zoals tijdens de JBZ-Raad van 9-10 december jl., en zal dat ook blijven doen.

3.

*Is de regering bekend met het rapport *Increased migration pressure on the borders of Latvia, Lithuania and Poland with Belarus* van de Parlementaire Assemblée van de Raad van Europa? Hoe beoordeelt zij de aanbevelingen? Welke ondersteuning biedt Nederland aan Letland, Litouwen en Polen bij de opvang en hervestiging van vluchtelingen?*

Antwoord

In algemene zin kan het kabinet diverse conclusies van het aangehaalde rapport onderschrijven. Zo is het kabinet het ermee eens dat de instrumentalisatie van migranten moet stoppen, en dat grensbeheer in lijn moet zijn Europees en internationaal recht. Tevens deelt het kabinet de visie dat adequate opvangvoorzieningen nodig zijn, alsmede structurele en ongehinderde humanitaire toegang tot het grensgebied.

Ook deelt het kabinet de aanbeveling dat steun aan Litouwen, Letland en Polen gepast is. Nederland herplaatst geen asielzoekers dan wel vluchtelingen uit Letland, Litouwen of Polen. Deze lidstaten hebben hier ook niet om verzocht. Het Europese asielagentschap is de eerst aangewezen om ondersteuning te bieden. Nederland stelt zelf ook experts ter beschikking middels EASO aan diverse lidstaten in de EU, zoals Litouwen. Ook heeft het kabinet deze zomer humanitaire goederen geleverd aan Litouwen (te weten stapelbedden, dekens en garderobekasten). Tot slot heeft de EU ook 700.000 euro ter beschikking gesteld voor humanitaire hulp ten behoeve van migranten aan de grens van Belarus en in Belarus.

¹⁰ Artikel 42, Verordening 2019/1896 betreffende de Europese Grens- en Kustwacht verordening.