

Vergaderjaar 2021–2022

36 023

Voorstel voor een Verordening betreffende de aanpak van instrumentalisering op het gebied van migratie en asiel (COM(2021)890) | Voorstel voor een Verordening tot wijziging van Verordening (EU) 2016/399 betreffende een Uniecode voor de overschrijding van de grenzen door personen (COM(2021)891)

F

BRIEF VAN VICEVOORZITTER ŠEFČOVIČ VAN DE EUROPESE COMMISSIE EN LID JOHANSSON

Aan de Voorzitter van de vaste commissie voor Immigratie & Asiel / JBZ-Raad

Cc: Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Brussel, 25 mei

De Commissie dankt de Eerste Kamer voor haar advies over de voorstellen voor een verordening betreffende de aanpak van instrumentalisering op het gebied van migratie en asiel (COM(2021) 890 final) en voor een verordening tot wijziging van Verordening (EU) 2016/399 betreffende een Uniecode voor de overschrijding van de grenzen door personen (COM(2021) 891 final).

Het Schengengebied bestaat uit 26 landen, waarin meer dan 420 miljoen mensen wonen. De voorstellen moeten ervoor zorgen dat de lidstaten toegerust zijn voor een snelle, gecoördineerde en Europese respons op crisissituaties, ook wanneer migranten worden geïnstrumentaliseerd.

Wat betreft de specifieke vragen van de fractieleden van GroenLinks, de PvdA en de PVV, zou de Commissie naar de bijlage willen verwijzen.

De Commissie hoopt dat zij met de toelichting in dit antwoord voldoende is ingegaan op de door de Eerste Kamer aan de orde gestelde punten en zij kijkt ernaar uit de politieke dialoog in de toekomst voort te zetten.

Vicevoorzitter,
Maroš Šefčovič

Lid van de Commissie,
Ylva Johansson

Bijlage

De Commissie heeft de punten die de Eerste Kamer in haar brief aan de orde stelt, zorgvuldig bestudeerd en wenst de volgende verduidelijkingen onder haar aandacht te brengen.

Wat betreft de gezamenlijke vragen en opmerkingen van de fractieleden van GroenLinks en de PvdA met betrekking tot voorstel COM(2021) 891, zou de Commissie het volgendewillende verduidelijken:

Vraag/opmerking 1: De Europese Commissie stelt dat er sprake moet zijn van een noodsituatie voor de geactualiseerde Schengenregels in werking worden geroepen. Wanneer is er sprake van een noodsituatie? Wat zijn daar de criteria voor?

Voorstel COM(2021) 891 final bevat nieuwe maatregelen die aan de buitengrenzen moeten worden toegepast in geval van potentieel epidemische infectieziekten. Ook licht het voorstel de maatregelen toe die lidstaten in geval van instrumentalisering van migranten kunnen nemen. Wat de binnengrenzen betreft, bevat het voorstel maatregelen om de toepassing van alternatieven voor de herinvoering van binnengrenscontroles te stimuleren, alsmede een nieuwe procedure die ervoor moet zorgen dat op gevaren met een Europese dimensie, waarmee een meerderheid van de lidstaten tegelijkertijd wordt geconfronteerd, een Europese respons volgt. Het begrip «noodsituatie» heeft in het voorstel betrekking op twee verschillende contexten:

- a. *in verband met een bedreiging van de volksgezondheid (nl. wanneer het Europees Centrum voor ziektepreventie en -bestrijding (ECDC) een potentieel epidemische infectieziekte vaststelt) – voorgesteld wordt om aan de Raad de bevoegdheid te verlenen om in voorkomend geval een uitvoeringsverordening vast te stellen waarbij op uniforme wijze beperkingen kunnen worden gesteld aan niet-essentiële reizen naar de EU vanuit derde landen. Of er sprake is van een noodsituatie, moet door het ECDC worden bepaald op basis van zijn eigen toepasselijke methodologie voor het vaststellen van het bestaan van een potentieel epidemische infectieziekte;*
- b. *in verband met een bedreiging waarmee een meerderheid van de lidstaten tegelijkertijd wordt geconfronteerd – voorgesteld wordt dat de Commissie de Raad in voorkomend geval kan voorstellen een besluit te nemen waarbij de betrokken lidstaten tijdelijk toestemming wordt verleend voor de herinvoering van binnengrenscontroles voor een periode van maximaal zes maanden. De Commissie kan vaststellen dat zo'n uitzonderlijke situatie zich voordoet op basis van de ontvangen kennisgevingen van tijdelijke herinvoering van binnengrenscontroles door verschillende lidstaten of op basis van andere informatie waaruit het bestaan van een dergelijke bedreiging blijkt. Daarbij kan het gaan om een ernstige bedreiging van de binnenlandse veiligheid of de openbare orde. Het besluit van de Raad moet worden genomen volgens de gewone stemmingsvoorschriften van de Raad.*

Vraag/opmerking 2: De aan het woord zijnde leden vragen zich af wat de aard van de geactualiseerde regels is. Naar deze leden begrijpen, is het geen nieuwe wetgeving. Deze regels volgen weliswaar de reguliere procedure, maar daarna is de parlementaire controle op het inzetten van noodmaatregelen er niet meer. Mag het Europees Parlement de wijzigingen aanpassen of verwerpen, of kan dat via een meerderheid in de Raad?

Wat betreft de rol van het Europees Parlement met betrekking tot de maatregelen krachtens respectievelijk artikel 21 bis en artikel 28 van het voorstel, kan de noodsituatie ertoe leiden dat de Raad wel betrokken is bij de toepassing van deze nieuwe maatregelen, maar het Europees Parlement niet. Het Commissievoorstel tot wijziging van de Schengengrenscodex, dat alle genoemde maatregelen aan de buiten- en binnengrenzen omvat, wordt behandeld volgens de gewone wetgevingsprocedure, waarbij het Europees Parlement en de Raad het voorstel gezamenlijk vaststellen. Het Europees Parlement behoudt dus het recht om wijzigingen voor te stellen, met inbegrip van wijzigingen tot afwijzing van de voorstellen van de Commissie of de Raad.

Vraag/opmerking 3: Is er voorzien in een horizonbepaling in deze set van geactualiseerde regels als totaal? Of zit de horizonbepaling alleen bij de uitzonderingen op de regels die lidstaten vragen? Kan dit inhouden dat lidstaten altijd uitzonderingen mogen vragen? Kan deze set van regels gezien worden als een opmaat naar permanente verandering van de Schengenregels, en op deze wijze de mogelijkheden uitbreiden voor lidstaten om via «tijdelijke herinvoering en verlenging van het grenstoezicht aan de binnengrenzen» eigen regels te maken?

Wat betreft een horizonbepaling voorziet het voorstel in aangescherpte verplichtingen inzake de kennisgeving van en rechtvaardiging voor voorstellen tot verlenging. Hierdoor moeten uitzonderlijke verlengingen van het grenstoezicht tot na de voorgestelde termijn vergezeld gaan van aanvullende bewijzen en waarborgen. Bij de onderhandelingen tussen de medewetgevers zal rekening moeten worden gehouden met het arrest van het Hof van Justitie in de gevoegde zaken C-368/20 en C-369/20 betreffende de rechtmatigheid van verlengingen van controles aan de binnengrenzen in Oostenrijk¹.

Vraag/opmerking 4: De Raad stelt vast of lidstaten maatregelen aan de grens mogen nemen, maar welke maatregelen kunnen worden genomen als een lidstaat zich niet houdt aan de afspraken? Is er ook voorzien in een ander sanctiemechanisme?

Wat betreft niet-achtneming van de Schengenregels en verantwoordelijkheden in verband met de bescherming van de buitengrenzen, kan een beroep worden gedaan op de specifieke procedure voor uitzonderlijke omstandigheden waarbij de algemene werking van de ruimte zonder binnengrenstoezicht in gevaar komt (artikel 29 van de Schengengrenscodex). Op basis van deze procedure zou de Raad de lidstaten herinvoering van binnengrenscontroles kunnen aanbevelen.

Bovendien kan de Commissie als hoedster van de Verdragen een inbreukprocedure inleiden tegen lidstaten die de Schengenregels overtreden.

Vraag/opmerking 5: Wat is de relatie van de geactualiseerde Schengenregels met het Europees asiel- en migratiepact? Kunnen deze uitzonderingen op de Schengenregels worden beschouwd als een opmaat naar het nieuwe pact?

Het Commissievoorstel tot wijziging van de Schengengrenscodex maakt deel uit van de Schengenstrategie, die op 2 juni 2021 is vastgesteld. Zoals is uiteengezet in de strategie, is een sterk en veerkrachtig Schengengebied mede afhankelijk van een doeltreffend asielbeleid.

¹ Uitgesproken door het Hof van Justitie op 26 april 2022.

Tegelijkertijd voorziet het pact – in de vorm van het begeleidende voorstel voor een verordening betreffende asiel- en migratiebeheer – in een alomvattende aanpak van de beleidsterreinen migratie, asiel, integratie en grensbeheer, omdat deze aanpak alleen over de hele linie doeltreffend kan zijn als er op alle fronten vooruitgang wordt geboekt.

Het pact onderkent dat geen enkele lidstaat een onevenredige verantwoordelijkheid zou moeten dragen en dat alle lidstaten voortdurend een solidaire bijdrage moeten leveren. Bovendien benadrukt het pact een fundamentele waarheid die inherent is aan de aard van de EU, nl. dat elk handelen gevolgen heeft voor anderen. Terwijl sommige lidstaten nog steeds worstelen met het beheer van de buitengrens, hebben andere lidstaten te maken met grootschalige aankomsten over land of zee, of met overbevolkte opvangcentra, en kampen weer andere lidstaten met grote aantallen niet-toegestane verplaatsingen van migranten.

Het pact heeft dan ook als voornaamste doel een nieuw, duurzaam Europees kader vast te stellen om de wisselwerking tussen het beleid en de beslissingen van de lidstaten te beheren en passend te reageren op de kansen en uitdagingen in normale tijden, in situaties waarin de druk oploopt en in crisissituaties – een kader dat de mannen, vrouwen en kinderen die aankomen in de EU, zekerheid, duidelijkheid en fatsoenlijke omstandigheden kan bieden en dat Europeanen het vertrouwen kan verschaffen dat migratie doeltreffend en humaan wordt beheerd, op een wijze die geheel in overeenstemming is met onze waarden.

Wat de onderhandelingen over het pact betreft, heeft het Franse voorzitterschap van de Raad van de Europese Unie een nieuwe geleidelijke, gefaseerde aanpak voorgesteld om de besprekingen te doen vlotten. Daarbij zal er te allen tijde, bij elke fase van de onderhandelingen, op worden toegezien dat de lidstaten een gelijk, evenwichtig aandeel voor hun rekening blijven nemen waar het gaat om de belangrijkste aspecten, nl. bescherming van de buitengrenzen, verantwoordelijkheid en solidariteit.

Vraag/Opmerking 6: Letland, Polen en Litouwen hebben via eigen wetgeving pushbacks gelegitimeerd. Is de Europese Commissie bereid om deze wetgeving te toetsen aan het Verdrag betreffende de Europese Unie (VEU) of andere internationale verdragen? Welke maatregelen zal de Europese Commissie nemen wanneer de wetgeving in strijd is met de Europese regels en internationale verdragen?

De Commissie volgt de situatie aan de oostelijke buitengrenzen van de EU op de voet en werkt samen met de betrokken lidstaten om ervoor te zorgen dat zij hun verplichtingen uit hoofde van het EU-recht nakomen. De Commissie is ervan op de hoogte dat de drie lidstaten die te maken kregen met de hybride aanval en de instrumentalisering van migranten door Belarus, nieuwe wetgeving hebben ingevoerd. De Commissie heeft de lidstaten eraan herinnerd dat zij officieel kennis moeten geven van alle wetgeving tot uitvoering van het EU-acquis inzake asiel.

De Commissie onderzoekt momenteel de wetgeving waarvan zij reeds in kennis is gesteld, en zal bepalen of en in hoeverre deze aanleiding geeft tot bezorgdheid over de naleving van het EU-acquis.

Indien de Commissie concludeert dat deze lidstaten hun verplichtingen uit hoofde van het EU-acquis niet zijn nagekomen, onder meer door wetgeving aan te nemen die onverenigbaar is met het acquis of door de EU-wetgeving niet na te leven in hun bestuurlijke praktijk, kan zij besluiten

gebruik te maken van haar bevoegdheid uit hoofde van artikel 258 VWEU om inbreukprocedures in te leiden.

Vraag/Opmerking 7: De leden van de GroenLinks- en PvdA-fracties zien in dit voorstel een codificatie van de noodmaatregelen die genomen zijn in Letland, Litouwen en Polen. Deze maatregelen zijn ingezet in een situatie die nog nooit eerder was voorgekomen, en leidden ook in die context al tot veel zorgen over de rechten van migranten. Waarom heeft de Europese Commissie ervoor gekozen vrijwel exact dezelfde maatregelen nu permanent beschikbaar te maken in bepaalde situaties? Is er onderzoek gedaan naar de impact die de noodmaatregelen tot nu toe op asielzoekers hebben gehad? Zo niet, hoe onderbouwt de Europese Commissie dan de beslissing voor deze maatregelen?

Naar aanleiding van de instrumentalisering van mensen door het Belarusische regime benadrukte de Europese Raad in zijn conclusies van 21 en 22 oktober 2021 dat de EU niet zal aanvaarden dat derde landen migranten voor politieke doeleinden gebruiken. De Commissie werd verzocht alle nodige wijzigingen van het EU-rechtskader alsook concrete, met toereikende financiële middelen ondersteunde maatregelen voor te stellen, om te zorgen voor een onmiddellijke en gepaste reactie, met inachtneming van het EU-recht en internationale verplichtingen, inclusief de eerbiediging van de grondrechten. Vanwege de politieke urgentie heeft de Commissie geen onderzoek verricht naar het effect van het voorstel voor een verordening betreffende de aanpak van instrumentalisering op het gebied van migratie en asiel, maar baseert zij zich op de informatie die belanghebbenden sinds het begin van de zomer van 2021 tijdens het raadplegingsproces hebben verstrekt.

Het voorstel is gebaseerd op de oplossingen die zijn toegepast in het kader van de voorlopige steunmaatregelen voor Letland, Litouwen en Polen en moet de lidstaten voorzien van alle nodige rechtsmiddelen om op te treden, mocht zich in de toekomst opnieuw een situatie van instrumentalisering voordoen. Dit zijn specifieke maatregelen die alleen van toepassing zullen zijn indien dat nodig is en voor een periode van ten hoogste zes maanden; deze periode zou, indien aan specifieke voorwaarden is voldaan, kunnen worden verlengd om op de vijandige acties van het derde land te reageren op een wijze die zowel doeltreffend als in overeenstemming met de fundamentele waarden van de Unie is. Aldus zou de Unie over een stabiel en gebruiksklaar permanent kader beschikken om op te treden wanneer dergelijke situaties zich in de toekomst zouden voordoen. Daardoor zou er geen gebruik meer hoeven te worden gemaakt van ad-hocmaatregelen op grond van artikel 78, lid 3, VWEU om onder dit voorstel vallende situaties van instrumentalisering aan te pakken. Het voorstel biedt de lidstaten betere instrumenten om de buitengrenzen te beschermen bij instrumentalisering van migranten en om snel op een dergelijke situatie te reageren, met volledige eerbiediging van de grondrechten.

Wat betreft de vragen en opmerkingen van de fractieleden van de PVV met betrekking tot voorstel COM(2021) 891 geeft de Commissie de volgende toelichting:

Vraag/Opmerking 1: In het kader van deze «alternatieve maatregelen» wordt gerefereerd aan controles in verband met coronamaatregelen. Hoe verhoudt dit voorstel zich tot het gebruik van en de controle op (digitale) coronapaspoorten en/of coronatoevangsbewijzen? In hoeverre kan dit beschouwd worden als een equivalent van grenscontroles? Hoe moet de gestelde «prohi-

«bition of discrimination» gezien worden in relatie tot beperkingen voor niet (volledig) gevaccineerde burgers van Schengenlidstaten?

Wat betreft de voorstellen om de voorkeur te geven aan zogenaamde alternatieve maatregelen boven de herinvoering van binnengrenscontroles, zij benadrukt dat de nationale autoriteiten over tal van maatregelen beschikken om de vastgestelde bedreigingen voor hun binnenlandse veiligheid en openbare orde, waaronder gevaren voor de volksgezondheid, aan te pakken. Hoewel veel lidstaten tijdens de eerste coronagolf besloten tot herinvoering van binnengrenscontroles, werd het in de loop der tijd duidelijk dat andere soorten controles of maatregelen wellicht geschikter zijn om dit specifieke soort bedreiging aan te pakken. In dit verband moeten controles van «immuniteitspaspoorten» (in de huidige situatie covidcertificaten), die, gezien de aard van een bedreiging voor de volksgezondheid, vaak systematisch of quasi-systematisch worden uitgevoerd met betrekking tot personen uit gebieden met een groot besmettingsgevaar, niet worden beschouwd als binnengrenscontroles, maar als een alternatieve maatregel. Bovendien kan zo'n gerichte controle alleen verband houden met het epidemische risico van specifieke gebieden, en niet met de individuele kenmerken van de te controleren personen (nl. of zij al dan niet gevaccineerd zijn). In die zin sluit het doel van dergelijke controles (d.w.z. na te gaan of de gecontroleerde personen voldoen aan de gezondheidsvoorschriften in verband met een bedreiging voor de volksgezondheid) het risico van discriminatie uit.

Vraag/Opmerking 2: De leden van de fractie van de PVV wijzen op de volgende passage van het bijbehorende persbericht: «De daadwerkelijke toegang tot de asielprocedure moet gewaarborgd blijven en de lidstaten zouden de toegang moeten waarborgen voor humanitaire organisaties die bijstand verlenen.» De leden van de fractie van de PVV vragen de Europese Commissie hoe deze voorgestelde maatregelen überhaupt effectief kunnen zijn als migranten in de praktijk altijd een asielstatus kunnen claimen? Worden er nulmetingen en streefcijfers aan deze voorstellen gekoppeld om de migratiestroom daadwerkelijk controleerbaar een halt toe te kunnen roepen? Wat wordt in dit verband verstaan onder «humanitaire organisaties» en in hoeverre wordt er onderscheid gemaakt met politieke asielactivisten respectievelijk mensensmokkelaars?

De wijziging van de Schengengrenscode houdt in dat de lidstaat die met instrumentalisering van migranten te maken krijgt, de instroom aan de grens kan beperken door minder grensdoorlaatposten open te stellen, teneinde illegale binnenkomst te voorkomen en zijn nationale veiligheid te beschermen. Om te waarborgen dat de aanpak van instrumentalisering strookt met deze maatregelen, voorziet het voorstel betreffende de aanpak van instrumentalisering op het gebied van migratie in een verplichting om te zorgen voor daadwerkelijke en doeltreffende toegang tot de asielprocedure overeenkomstig de mogelijkheden die worden geboden door het voorstel voor een verordening asielprocedures, op grond waarvan de lidstaten mogelijk specifieke locaties kunnen aanwijzen voor de registratie en indiening van verzoeken om internationale bescherming. Daarnaast kan een lidstaat voor alle verzoekers om een afwijking verzoeken wat betreft registratie, duur en reikwijdte van de noodmigratie- en asielprocedure, teneinde doeltreffend het hoofd te kunnen bieden aan een plotselinge toestroom van onderdanen van derde landen. Het is aan de lidstaat die met de instrumentalisering te maken krijgt, om de behoeften aan de grens te beoordelen teneinde ongeoorloofde binnenkomst te

voorkomen, de stromen te beheren en om passende maatregelen uit het beschikbare instrumentarium te verzoeken.

Overeenkomstig het voorstel van de Commissie moeten VN-agentschappen en andere relevante partnerorganisaties, zoals de Internationale Organisatie voor Migratie, daadwerkelijk toegang hebben tot de grens. De Hoge Commissaris van de Verenigde Naties voor de vluchtelingen moet toegang krijgen tot verzoekers, met inbegrip van personen aan de grens, om de nodige humanitaire hulp te kunnen bieden (voedsel, water, dringende gezondheidszorg). Ook het Europees Hof voor de Rechten van de Mens heeft in recente beschikkingen tot het nemen van voorlopige maatregelen onderkend dat dit soort ondersteuning noodzakelijk is. Daartoe moet een lidstaat die met instrumentalisering te maken krijgt dan ook nauw samenwerken met VN-agentschappen en relevante partnerorganisaties. Maatschappelijke organisaties spelen een belangrijke rol bij de ondersteuning van migranten en verzoekers om internationale bescherming, conform de binnenlandse wetgeving en in samenwerking met de nationale autoriteiten.

Hulpverlening bij illegale binnenkomst, illegale doorreis of illegaal verblijf is volgens het EU-recht echter een strafbaar feit. De lidstaten moeten passende sancties nemen tegen eenieder die een persoon die geen onderdaan is van een lidstaat opzettelijk helpt bij de binnenkomst in of de doorreis door een EU-lidstaat op een wijze die in strijd is met de wetgeving inzake migratie en grenscontroles, of, uit winstbejag, bij het verblijf in dat land. Volgens de richtsnoeren van de Commissie voor de uitvoering van de EU-regels inzake de omschrijving en bestrijding van hulpverlening bij illegale binnenkomst, illegale doortocht en illegaal verblijf moet artikel 1 van de richtlijn hulpverlening zo worden uitgelegd dat: i) wettelijk voorgeschreven humanitaire bijstand niet strafbaar kan en mag worden gesteld; ii) met name de strafbaarstelling van met inachtneming van het toepasselijke rechtskader door ngo's of andere niet-overheidsactoren uitgevoerde opsporings- en reddingsoperaties op zee een inbreuk op het internationaal recht vormt en derhalve niet is toegestaan op grond van het EU-recht; iii) waar nodig per geval moet worden beoordeeld, met inachtneming van alle relevante omstandigheden, of een handeling onder het begrip «humanitaire bijstand» van artikel 1, lid 2, van de richtlijn valt, een begrip dat niet zodanig mag worden uitgelegd dat een wettelijk voorgeschreven handeling strafbaar kan worden gesteld.