

Vragen gesteld door de leden der Kamer, met de daarop door de regering gegeven antwoorden

1377

Vragen van de leden **Podt** (D66), **Koekkoek** (Volt), **Jasper van Dijk** (SP), **Kröger** (GroenLinks), **Piri** (PvdA) en **Ceder** (ChristenUnie) aan de Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid over *het Fiche «Voorstel voor een Raadsbesluit betreffende voorlopige noodmaatregelen ten behoeve van Letland, Litouwen en Polen»* (ingezonden 24 december 2021).

Antwoord van Staatssecretaris **Van der Burg** (Justitie en Veiligheid), mede namens de Minister van Buitenlandse Zaken (ontvangen 20 januari 2022). Zie ook Aanhangsel Handelingen, vergaderjaar 2021–2022, nr. 1341.

Vraag 1

Hoe beziet u de noodzaak voor een tijdelijke, urgente set maatregelen op dit moment, nu de druk op de grens door diplomatieke druk en samenwerking met derde landen juist lijkt af te nemen?

Antwoord 1

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.

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. 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.

Vraag 2

In hoeverre bent u het eens met de uitspraak van de Europese Commissie (EC) dat deze maatregelen er moeten komen omdat er sprake is van een ongeken­de [«unprecedented»] situatie, terwijl er aan andere Europese buitengrenzen meer migranten en vluchtelingen wachten – en bovendien al veel langer?

Antwoord 2

De afgelopen jaren zijn er amper pogingen geweest om de Unie irregulier in te reizen via Belarus. In de zomer van 2021 namen deze aantallen echter onverwacht enorm toe, door toedoen van het Belarussisch regime dat poogde de EU onder druk te zetten. Hierdoor ontstond een nieuwe migratie­route die nog altijd druk legt op de asielcapaciteit van lidstaten die niet ingericht zijn op een dergelijke instroom. In dit licht stelt de Commissie dan ook in het voorstel dat sinds de zomer van 2021 er sprake is van «*an unprecedented increase in irregular border crossings from Belarus*». Het kabinet onderschrijft deze analyse.

Vraag 3

Is er volgens u nu sprake van een crisissituatie aan de grens met Belarus, zoals bedoeld in artikel 78, lid 3, VWEU?¹ Welke onderbouwing is daarvoor? Kunt u zo gedetailleerd mogelijk uitleggen in hoeverre artikel 78, lid 3, VWEU waaraan de EC refereert voldoende juridische basis heeft voor zulke verregaande maatregelen?

Antwoord 3

In het BNC-fiche is het kabinet ingegaan op de bevoegdheid die de Commis­sie en Raad hebben op basis van artikel 78, lid 3, VWEU en aangegeven deze bepaling van toepassing te achten op de huidige situatie. Daarbij is gewezen op de rechtspraak van het Hof van Justitie², die de Commissie ook aanhaalt in het voorstel. Daarin heeft het Hof 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.³ Daaraan is hier voldaan, zoals volgt uit het voorstel. Zo heeft de Commissie gemotiveerd dat Letland, Litouwen en Polen sinds de zomer van 2021 te maken hebben met een plotselinge toestroom van derdelanders die illegaal hun grenzen overschrijden, waar dat daarvoor niet het geval was (zie bijvoorbeeld overwegingen 2, 4 en 15). De asielstelsels van deze landen waren daar dan ook niet op ingesteld.

Vraag 4

Kunt u aangeven waarom het kabinet deze keer wel meedoet aan noodmaat­regelen zonder uitzicht op een structurele oplossing, terwijl in het verleden meermaals werd aangegeven dat «Nederland pleit voor structurele oplossin­gen» en werd volgehouden dat «... zonder perspectief op een [structurele] oplossing zal Nederland niet meer deelnemen aan ad hoc maatregelen»?⁴

¹ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A12008E078>

² 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.

³ Idem, punten 125–126.

⁴ Kamerstuk 32 317, nr. 535

Antwoord 4

De belangrijkste onderdelen van de noodmaatregelen vormen geen uitzondering op het acquis, maar een explicitering van uitzonderingsclausules die in het bestaande acquis of de voorstellen daartoe van de Europese Commissie van september 2020 zijn verwoord of sluiten aan bij de ideeën van het kabinet over de voorstellen van de Commissie. Dat geldt bijvoorbeeld voor de mogelijkheid bepaalde onderdelen van de terugkeerrichtlijn buiten toepassing te laten in zaken waarbij de grens illegaal is overschreden (een bepaling die Nederland ook heeft geïmplementeerd), voor de mogelijkheden tijdelijk een minimaler pakket aan opvangmaatregelen te hanteren en ook voor de mogelijkheid om de grensprocedure, inclusief de beroepsfase, een periode van 16 weken te laten duren. Dit sluit aan bij de gesprekken die daarover tussen Raad en Commissie worden gevoerd. Tot slot sluit de uitbreiding van de grensprocedure (tot in beginsel alle asielaanvragen, ongeacht de nationaliteit, die worden ingediend aan de grens) aan bij de beoordeling van het kabinet van de voorstellen van de Europese Commissie die in het BNC-fiche is verwoord. Dit is ook de werkwijze die Nederland tot 2015 hanteerde.

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. Hiermee komt de Commissie tegemoet aan de algemene Nederlandse wens voor structurele oplossingen. Het kabinet zal het voorstel voor de verordening beoordelen en uw Kamer binnen de gebruikelijke termijnen informeren, middels een BNC-fiche.

Vraag 5

Welke verwachtingen heeft u van de doeltreffendheid van de voorgestelde maatregelen, nu Polen al heeft aangegeven hier eigenlijk niet op zitten te wachten? Wordt zo geen tijd en energie verspild aan een voorstel dat geen oplossing biedt, terwijl ook gewerkt kan worden aan structurele oplossingen?

Antwoord 5

Het kabinet is het in zijn algemeenheid niet eens met de visie dat tijd en energie wordt verspild aan onderhandelingen over voorstellen wanneer de lidstaten verschillende standpunten hebben. Het kabinet verwijst verder naar het antwoord op vraag 4.

Vraag 6

In hoeverre wordt de tijdelijkheid van het voorstel (zes maanden) geborgd als de EC in haar voorstel al schrijft dat de maatregelen blijven gelden voor mensen uit derde landen die na die zes maanden nog niet zijn teruggekeerd? Welke (juridische) consequenties heeft dit?

Antwoord 6

Zoals reeds benoemd in antwoord op vraag 4 zijn de maatregelen voor wat betreft het terugkeerproces niet nieuw, maar een explicitering van een mogelijkheid om de terugkeerrichtlijn buiten toepassing te laten in zaken waarin de grens illegaal is overschreden. Dat dit kan voortduren, is dus niet een effect van de regeling, maar een mogelijkheid die deze lidstaten hoe dan ook hebben.

Vraag 7

Hoe gaat u de EC houden aan de tijdelijkheid van deze noodmaatregelen? Kan de Kamer erop rekenen dat een eventuele verlenging van deze maatregelen, of de inzet van deze maatregelen op andere plaatsen, door het kabinet zal worden afgewezen?

Antwoord 7

Het besluit zal na de inwerkingtreding in geen geval langer dan zes maanden van toepassing zijn. Zoals in het fiche is verwoord, zal de Commissie voor het verstrijken van die termijn de situatie regelmatig opnieuw beoordelen en kan zij de Raad voorstellen de toepassing van de in het voorstel vervatte maatregelen te verlengen of in te trekken. De Raad dient daarover te

besluiten. Het kabinet acht adequate monitoring van deze maatregelen van groot belang en zal elk voorstel van de Raad op zijn merites beoordelen en uw Kamer daarover informeren.

Vraag 8

Hoe duidt u in dit verband het feit dat Oostenrijk nu ook «hybride aanvallen» aanvoert als reden om detentie aan de grens verder uit te breiden?⁵

Antwoord 8

Het kabinet doet geen uitspraken over de Oostenrijkse positie in besloten EU-vergaderingen.

In algemene zin kan over het Nederlands standpunt het volgende worden toegelicht. In het BNC-fiche naar aanleiding van het voorstel voor de nieuwe Procedureverordening is reeds gemeld dat de grensprocedure uitgebreid zou moeten worden en van toepassing dient te zijn op alle gevallen, ook in situaties wanneer er geen sprake is van hybride aanvallen. Dit kan de efficiëntie van grensprocedures bevorderen, en kan de integriteit van de grensbewaking versterken. Afhankelijk van de geografische mogelijkheden, kan detentie noodzakelijk zijn om ongeautoriseerde toegang tot de EU te voorkomen. Dat is ook onderdeel van de voorstellen van de Commissie, en overigens ook onderdeel van het staande acquis, dat ook de mogelijkheid van een grensprocedure bevat.

Vraag 9

Kunt u aangeven in welke mate de tijdelijke noodmaatregelen zijn overgenomen, dan wel als basis zijn gebruikt voor de herziening van de Schengen Grenscode, specifiek het voorstel voor een verordening ter adressering van de instrumentalisering van migratie en asiel?⁶

Antwoord 9

Over het voorstel voor een Raadsbesluit betreffende voorlopige noodmaatregelen ten behoeve van Letland, Litouwen en Polen is nog niet door de Raad beslist. Deze is ook niet als basis gebruikt voor het voorstel tot herziening van de Schengengrenscode. Wel zijn in het voorstel voor herziening van de Schengengrenscode bepalingen opgenomen die raken aan instrumentalisering van migratie en de buitengrenzen. Het voorstel voor een verordening ter adressering van de instrumentalisering van migratie en asiel (COM 2021 890) dat tegelijkertijd met het voorstel tot herziening van de Schengengrenscode is gepresenteerd is inderdaad gebaseerd op het voorstel voor noodmaatregelen voor Letland, Litouwen en Polen. Zie tevens het antwoord op vraag 4. Uw Kamer wordt over de kabinetsinzet ten opzichte van beide voorstellen geïnformeerd middels het BNC-traject.

Vraag 10

In hoeverre blijven de terugkeerrichtlijnen en de maximumtermijn voor detentie voor minderjarigen onder deze noodmaatregelen van kracht? Bent u bereid u ervoor in te zetten dat de richtlijnen voor minderjarigen onder deze noodmaatregelen onveranderd blijven? Zo nee, waarom niet?

Antwoord 10

Voor minderjarigen die onder de terugkeerrichtlijn vallen geldt onverkort dat zij slechts in laatste instantie, en voor een zo kort mogelijke periode in bewaring worden gesteld (zie artikel 17, lid 1, van de terugkeerrichtlijn). De behandeling van minderjarigen die buiten het toepassingsgebied van de terugkeerrichtlijn vallen mag niet ongunstiger zijn dan deze bepaling voorschrijft (zie artikel 4, lid 4, onder a van de terugkeerrichtlijn). Zoals aangegeven sluiten de maatregelen van dit voorstel aan bij het staande acquis, in de zin dat uitdrukkelijk wordt gewezen op de mogelijkheden die reeds bestaan om de terugkeerrichtlijn buiten toepassing te laten in deze

⁵ EUObserver, 23 december 2021, «EU states press for more detention, in asylum overhaul», <https://euobserver.com/migration/153912>

⁶ ECRE, 17 december 2021, «European Commission Presents Proposed Legislation to Address Situations of «Instrumentalisation» of Migrants and a Revised Schengen Borders Code», <https://ecre.org/european-commission-presents-proposed-legislation-to-address-situations-of-instrumentalisation-of-migrants-and-a-revised-schengen-borders-code/>

lidstaten, met uitzondering van een aantal bepalingen. De voorstellen brengen geen verandering in de richtlijnen voor minderjarigen, nu ambtshalve bekend is dat Polen, Litouwen en Letland al van deze mogelijkheid gebruikmaken.

Vraag 11

Kunt u aangeven in hoeverre de beoogde registratiepunten voor het vragen van asiel op Pools, Litouws of Lets grondgebied zijn gevestigd? Hoe wordt omgegaan met asielzoekers die buiten deze registratiepunten om EU-grondgebied hebben weten te bereiken? Bent u bereid te zorgen dat zij niet worden gedwongen om terug te keren naar het grondgebied van Belarus om vandaaruit zich te melden bij deze punten?

Antwoord 11

De aanmeldpunten bevinden zich op het grondgebied van de lidstaten. Het is krachtens artikel 5 van de Schengengrenscore niet toegestaan de grens anders dan via een aanmeldpunt, oftewel een grensdoorlaatpost te overschrijden. De voorstellen brengen daar geen wijziging in aan, en er zal in lijn moeten worden gehandeld met het EVRM en de jurisprudentie van het EHRM, waaraan ook deze lidstaten zijn gebonden.

Vraag 12

Hoe verhoudt deze inzet van de EC zich tot de rol die de EC heeft ten aanzien van Polen, waar pushbacks en andere misstanden in het grensgebied maar door lijken te gaan?⁷ Waarom leidt deze houding van Polen tot het afzwakken van het asielrecht, in plaats van een duidelijker optreden tegen Polen?

Antwoord 12

Zoals in het BNC-Fiche benoemd, presenteerde de Europese Commissie het 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. De Commissie geeft in het voorstel aan dat deze maatregelen de betrokken lidstaten in staat dienen te stellen snelle en ordelijke processen op te zetten om de situatie te beheersen, met volledige inachtneming van fundamentele rechten en internationale verplichtingen, met inbegrip van het beginsel van non-refoulement. Het voorstel is gericht op het beter om kunnen gaan met de situatie van een plotselinge verhoogde instroom door instrumentalisatie van migratie door Belarus.

De afgelopen maanden is door de Commissie in de richting van Polen overigens veelvuldig gewezen op het belang van het naleven van het EU-acquis en transparantie over de situatie 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 en er geen sprake mag zijn van pushbacks. Ook heeft zij terecht in debat met het Europees Parlement benoemd dat bij het beschermen van de gemeenschappelijke EU-buitengrens, ook de EU-waarden en het EU-acquis dienen te worden beschermd.

Vraag 13

Wat is de stand van zaken van het overleg van de EC met Polen, Letland en Litouwen over het intrekken van nationale wetgeving die pushbacks in strijd met het Unierecht trachten te legaliseren? Gelden deze nationale wetten nog steeds? Zo ja, bent u bereid om deze EU-lidstaten hierop aan te spreken en zo nodig aan bijstand de voorwaarde te verbinden dat deze wetten moeten worden ingetrokken? Zo nee, waarom niet? Bent u bereid om bij de EC aan te dringen op het starten van inbreukprocedures indien deze landen blijven weigeren om hun nationale wetten die pushbacks legaliseren in te trekken? Zo nee, waarom niet?

⁷ Amnesty International, 20 december 2021, «Geweld door Belarussische troepen tegen vluchtelingen en migranten na pushbacks vanuit de EU», <https://www.amnesty.nl/actueel/geweld-door-belarussische-troepen-tegen-vluchtelingen-en-migrantten-na-pushbacks-vanuit-de-eu>

Antwoord 13

Het toetsen van nationale wetgeving van EU-lidstaten aan het EU-recht is toebedeeld aan de Europese Commissie als hoedster van de verdragen en uiteindelijk aan het EU Hof van Justitie. Zoals in antwoord op vraag 12 aangegeven is Commissaris Johansson doorlopend in nauw contact met de betrokken lidstaten en heeft zij 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. Dit heeft er voortsnog niet toe geleid dat wetgeving is aangepast.

Grensbeheer dient te allen tijde plaats te vinden conform internationaal en Europees recht, met respect voor mensenrechten, het recht op aanvragen van asiel en met inachtneming van het principe van non-refoulement. Daar dringt het kabinet bij de betreffende lidstaten reeds met regelmaat op aan, zowel in EU-verband als in bilateraal gesprekken. Zo heeft de voormalig 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.

Bovenstaande lijn zal Nederland tevens uitdragen tijdens de Conferentie over Europees grensbeheer in Litouwen, waar de Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid op 21 januari aan zal deelnemen. Uw Kamer wordt hierover in de geannoteerde agenda van de informele JBZ-Raad van 2-3 februari nader geïnformeerd.

Vraag 14

Kunt u aangeven hoe u zich richting de EC gaat inzetten om te zorgen dat de humanitaire waarborgen en waarborgen uit de opvang- en terugkeerrichtlijnen en het recht op asiel worden nageleefd, met name gezien de gebrekkige track record van Polen op dit vlak? Kan ervan uit worden gegaan dat Nederland deze voorstellen niet meer steunt als deze waarborgen niet worden nageleefd?

Antwoord 14

De Commissie is, als hoedster van de verdragen, verantwoordelijk voor het toezien op de naleving van EU-recht. Het kabinet onderschrijft het belang van waarborging van het recht op asiel, en zal bij de behandeling van het voorstel het belang van zorgvuldige monitoring benadrukken.

Het kabinet wijst erop dat de humanitaire ondergrenzen niet onderhandelbaar zijn, en heeft het belang van humanitaire toegang tot het grensgebied benadrukt in internationale gremia en bilaterale besprekingen, zoals de voormalig Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid recent gedaan heeft tijdens de JBZ-Raad van 9-10 december jl.

Vraag 15

Kunt u bovenstaande vragen individueel te beantwoorden?

Antwoord 15

Ja.

Vraag 16

Kunt u bovenstaande vragen (gezien het spoedeisende karakter van de behandeling) uiterlijk binnen een week beantwoorden?

Antwoord 16

De vragen zijn zo snel als mogelijk beantwoord. In Raadsverband is op dit moment nog geen besluitvorming over het voorstel inzake deze noodmaatregelen voorzien. Indien dit wel het geval is wordt uw Kamer daarover zoals gebruikelijk geïnformeerd.