

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)

D

### VERSLAG VAN EEN SCHRIFTELIJK OVERLEG

Vastgesteld 15 maart 2022

De leden van de vaste commissie voor Immigratie en Asiel/JBZ-Raad<sup>1</sup> hebben kennisgenomen van de op 14 december 2021 gepubliceerde voorstellen COM(2021)890 voor een Verordening voor het aanpakken van instrumentaliseringssituaties op het gebied van migratie en asiel en COM(2021)891 voor een Verordening tot wijziging van Verordening (EU) 2016/399 voor een Uniecode betreffende de regels voor het grensoverschrijdend verkeer van personen.<sup>2</sup> De leden van de fracties van **Groen-Links** en de **PvdA** leggen naar aanleiding van deze voorstellen graag gezamenlijk de volgende vragen en opmerkingen voor. De leden van de fractie van de **PVV** wensen eveneens een aantal vragen voor te leggen naar aanleiding van deze voorstellen.

Naar aanleiding hiervan is op 8 februari 2022 een brief gestuurd aan Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid.

De Minister van Justitie en Veiligheid en de Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid hebben op 15 maart 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

<sup>1</sup> 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).

<sup>2</sup> Dossier E210032 en E210033 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, 8 februari 2022

De leden van de vaste commissie voor Immigratie en Asiel/JBZ-Raad van de Eerste Kamer der Staten-Generaal hebben met belangstelling kennisgenomen van de op 14 december 2021 gepubliceerde voorstellen COM(2021)890 voor een Verordening voor het aanpakken van instrumentaliseringssituaties op het gebied van migratie en asiel en COM(2021)891 voor een Verordening tot wijziging van Verordening (EU) 2016/399 voor een Uniecode betreffende de regels voor het grensoverschrijdend verkeer van personen.<sup>3</sup> De leden van de fracties van **GroenLinks** en de **PvdA** leggen naar aanleiding van deze voorstellen graag gezamenlijk de volgende vragen en opmerkingen aan u voor. De leden van de fractie van de **PVV** wensen eveneens een aantal vragen voor te leggen naar aanleiding van deze voorstellen.

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

De leden van de fracties van **GroenLinks** en de **PvdA** hebben de volgende vragen aan de regering over het voorstel COM(2021)891.

De Europese Commissie stelt dat de geactualiseerde regels voor het Schengengebied noodzakelijk zijn vanwege de vluchtelingencrisis van 2015, de golf van terroristische aanslagen en de COVID-19 crisis. Waarom worden de regels nu pas veranderd terwijl de grote toestroom van mensen al zeven jaar geleden plaatsvond? Hoeveel vluchtelingen zijn er in het afgelopen jaar naar de Europese Unie gekomen? Is dat significant meer dan het gemiddeld aantal vluchtelingen dat in de periode van 2000 tot 2020 in Europa asiel heeft aangevraagd? Commissaris Schinas spreekt in het bijbehorende persbericht<sup>4</sup> over een «golf van terroristische aanslagen». Hoeveel van de aanslagen gepleegd sinds 2000 waren voorkomen als de Schengenregels waren geactualiseerd? Hoeveel van de aanslagplegers in de afgelopen twintig jaar zijn van buiten Schengen naar het Schengengebied gekomen om een aanslag te plegen? Hoeveel van deze terroristen waren aan een binnengrens tegengehouden als er meer grenscontroles waren geweest? Hoe weegt de regering de proportionaliteit van het beperken van het vrije verkeer van personen tegenover andere maatregelen om terrorisme te voorkomen?

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? Hoe beoordeelt de regering de verhouding tussen deze twee routes: wordt er, naar het oordeel van de regering, momenteel meer nadruk gelegd op maatregelen aan de grens of op sanctiemiddelen? En welke van de twee routes acht de regering het meest belangrijk?

Wat is de relatie van de geactualiseerde Schengenregels met het Europees asiel- en migratiepact? Kunnen deze uitzonderingen op de Schengenregels volgens de regering worden beschouwd als een opmaat naar het nieuwe pact? Acht de regering dit wenselijk?

<sup>3</sup> Dossier E210032 en E210033 op <https://www.eerstekamer.nl/eu/>.

<sup>4</sup> [https://www.eerstekamer.nl/bijlage/20211215/persbericht\\_schengen\\_nieuwe\\_regels\\_2/document3/f=/vlorn7y5n7v9.pdf](https://www.eerstekamer.nl/bijlage/20211215/persbericht_schengen_nieuwe_regels_2/document3/f=/vlorn7y5n7v9.pdf).

De leden van de fracties van GroenLinks en de PvdA wensen de volgende vragen aan de regering te stellen over het voorstel COM(2021)890.

De definitie van instrumentalisatie die in het voorstel over de Schengencode wordt gegeven is zeer breed. Het gaat hierbij onder andere om een «intentie» tot destabilisatie en een «risico» om een breed scala aan essentiële staatsfuncties «te bedreigen». Hoe beoordeelt de regering deze brede definitie, gezien de vergaande maatregelen die via het voorstel over instrumentalisatie kunnen worden genomen in dit soort situaties? Ziet de regering, net als de leden van de fracties van GroenLinks en de PvdA, een risico dat lidstaten zich in veel situaties zullen beroepen op de instrumentalisatie-maatregelen, en hiermee continu af zullen wijken van de daadwerkelijke regels rondom asiel en migratie? Ziet de regering het risico dat er twee soorten asielbeleid ontstaan, namelijk één volgens de normale wetgeving en een tweede waar door een beroep op instrumentalisatie afbreuk wordt gedaan aan de rechten van asielzoekers?

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<sup>5</sup>. 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. Kan de regering een appreciatie geven van de beslissing van de Europese Commissie om vrijwel exact dezelfde maatregelen nu permanent beschikbaar te maken in bepaalde situaties? Kan de regering aangeven of er onderzoek is gedaan naar de impact die de noodmaatregelen tot nu toe op asielzoekers hebben gehad? Zo niet, hoe beoordeelt de regering dan de beslissing voor deze maatregelen?

Wordt er, volgens de regering, door de focus op noodmaatregelen en grensbeheer te weinig gekeken naar daadwerkelijke oplossingen en hervormingen in het Europees asielsysteem? Zo nee, waarom niet?

### **Vragen en opmerkingen van de leden van de fractie van de PVV**

De leden van de fractie van de **PVV** wijzen op de volgende passage op pagina 8 van het voorstel COM(2021)891:

*« f. Increased use of alternative measures to address the identified threats instead of internal border controls  
The proposal aims to ensure a high level of security within the Schengen area in a proportionate manner. To this end, the proposal clarifies the possibility for Member States to make more extensive use of checks other than border controls in border areas. These checks should not necessarily be carried out by police authorities, but could involve any other authorities competent under national law<sup>18</sup>[<sup>18</sup> During the COVID-19 pandemic, Member States could have carried out health-related checks in border areas, instead of reintroducing internal border controls.] to exercise public powers. In all cases, competent authorities must respect the existing safeguards developed by European Court of Justice case-law for the exercise of police powers, in particular, by providing the necessary framework for the power granted to those authorities to carry out identity checks, including to guide the discretion which those authorities enjoy in the practical application of that power, in order to ensure that these checks do not become equivalent to border controls. In the provision of such guidance, Member States should also ensure that discretion exercised by competent authorities is carried out in full respect of fundamental rights, in particular the prohibition of discrimination.»*

<sup>5</sup> Het voorstel COM(2021)752.

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 coronatoegangsbewijzen? In hoeverre kan dit beschouwd worden als een equivalent van grenscontroles? Hoe moet de gestelde «prohibition of discrimination» gezien worden in relatie tot beperkingen voor niet (volledig) gevaccineerde burgers van Schengen-lidstaten? In hoeverre hangt dit voorstel samen met de invoering van de Europese digitale identiteit?

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 regering 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 leden van de vaste commissie voor Immigratie en Asiel / JBZ-Raad zien uw beantwoording met belangstelling tegemoet en en zij verzoeken u deze **uiterlijk binnen vier weken na dagtekening van deze brief** te mogen ontvangen.

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

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

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 15 maart 2022

Hierbij bieden wij uw Kamer de antwoorden aan op de vragen naar aanleiding van de voorstellen COM(2021)890, voor een Verordening voor het aanpakken van instrumentaliseringssituaties op het gebied van migratie en asiel, en COM(2021)891, voor een Verordening tot wijziging van Verordening (EU) 2016/399 voor een Uniecode betreffende de regels voor het grensoverschrijdend verkeer van personen, zoals gesteld aan de Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid d.d. 8 februari 2022 (Kenmerk 170620.01U).

Daarnaast treft u in de bijlage van deze brief ook het discussiestuk over het Europees migratie- en asielpact aan, dat geagendeerd stond tijdens de informele JBZ-Raadbijeenkomst van 3 en 4 februari. Hiermee wordt voldaan aan het verzoek om toezending van dit stuk, zoals gedaan aan de Staatssecretaris van Justitie en veiligheid d.d. 18 februari 2022 (Kenmerk 170657.03U).<sup>6</sup>

De Minister van Justitie en Veiligheid,  
D. Yeşilgöz-Zegerius

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

---

<sup>6</sup> Zie hiervoor Kamerstuk I, 2021/22, 32 317, MY.

## Vragen naar aanleiding van de voorstellen COM(2021)890 en COM(2021)891

De leden van de vaste commissie voor Immigratie en Asiel/JBZ-Raad van de Eerste Kamer der Staten-Generaal hebben met belangstelling kennisgenomen van de op 14 december 2021 gepubliceerde voorstellen COM(2021)890 voor een Verordening voor het aanpakken van instrumentaliseringssituaties op het gebied van migratie en asiel en COM(2021)891 voor een Verordening tot wijziging van Verordening (EU) 2016/399 voor een Uniecode betreffende de regels voor het grensoverschrijdend verkeer van personen.<sup>7</sup> De leden van de fracties van **GroenLinks** en de **PvdA** leggen naar aanleiding van deze voorstellen graag gezamenlijk de volgende vragen en opmerkingen aan u voor. De leden van de fractie van de **PVV** wensen eveneens een aantal vragen voor te leggen naar aanleiding van deze voorstellen.

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

De leden van de fracties van **GroenLinks** en de **PvdA** hebben de volgende vragen aan de regering over het voorstel COM(2021)891.

De Europese Commissie stelt dat de geactualiseerde regels voor het Schengengebied noodzakelijk zijn vanwege de vluchtelingencrisis van 2015, de golf van terroristische aanslagen en de COVID-19 crisis. Waarom worden de regels nu pas veranderd terwijl de grote toestroom van mensen al zeven jaar geleden plaatsvond? Hoeveel vluchtelingen zijn er in het afgelopen jaar naar de Europese Unie gekomen? Is dat significant meer dan het gemiddeld aantal vluchtelingen dat in de periode van 2000 tot 2020 in Europa asiel heeft aangevraagd?

### **Antwoord**

**Reeds in 2017 heeft de Europese Commissie (hierna: Commissie) naar aanleiding van eerdere ontwikkelingen in het Schengengebied een wijziging van de Schengengrenscore voorgesteld inzake de tijdelijke herinvoering van binnengrenscontroles in geval zich een ernstige bedreiging van de openbare orde of binnenlandse veiligheid voordoet. De onderhandelingen over dit voorstel tussen de Raad, Commissie en het Europees Parlement liepen op een gegeven moment echter vast. Hierom heeft de Commissie besloten met een nieuw voorstel te komen. Het op 14 december 2021 verschenen voorstel is daar het resultaat van. De cijfers over 2021 ontvangt uw Kamer met het bredere overzicht en appreciatie daarvan in de komende Staat van Migratie.**

Commissaris Schinas spreekt in het bijbehorende persbericht<sup>8</sup> over een «golf van terroristische aanslagen». Hoeveel van de aanslagen gepleegd sinds 2000 waren voorkomen als de Schengenregels waren geactualiseerd?

### **Antwoord**

**Sinds 2000 zijn de Schengenregels meerdere malen aangepast en de regels aangescherpt. Na de aanslagen in Parijs en Brussel is**

<sup>7</sup> Dossier E210032 en E210033 op <https://www.eerstekamer.nl/eu/>.

<sup>8</sup> [https://www.eerstekamer.nl/bijlage/20211215/persbericht\\_schengen\\_nieuwe\\_regels\\_2/document3/f=/vlorn7y5n7v9.pdf](https://www.eerstekamer.nl/bijlage/20211215/persbericht_schengen_nieuwe_regels_2/document3/f=/vlorn7y5n7v9.pdf).

**het juridisch kader gecreëerd om ook EU burgers net als derde landers bij overschrijding van de buitengrenzen systematisch te controleren in de opsporingsdatabases. Deze systematische controles zijn onder andere bedoeld om personen die een gevaar vormen voor de nationale veiligheid in een zo vroeg mogelijk stadium te onderkennen en te weren. Daarbij investeert Nederland in de versterking van grenstoezicht, ook in Europees verband en samenwerking met derde landen. Ook is de inzet van en samenwerking met Europese agentschappen, Frontex en Europol geïntensiveerd om dreigingen van nationale veiligheid tegen te gaan. Tegelijkertijd is dat geen 100% garantie op veiligheid. Dit laat onverlet dat de Nederlandse politie-, inlichtingen- en veiligheidsdiensten en die van andere Europese landen alert zijn.**

Hoeveel van de aanslagplegers in de afgelopen twintig jaar zijn van buiten Schengen naar het Schengengebied gekomen om een aan slag te plegen? Hoeveel van deze terroristen waren aan een binnengrens tegengehouden als er meer grenscontroles waren geweest?

#### **Antwoord**

**Er wordt geen registratie bijgehouden van de reisbewegingen van aanslagplegers. Zodoende valt er niet te stellen hoeveel aanslagplegers afkomstig zijn uit niet-Schengengebied. Daarnaast valt niet vast te stellen of zij, in het hypothetische geval dat er controles aan de binnengrens van kracht waren geweest, hierdoor tegen gehouden zouden zijn. Tevens valt niet vast te stellen of zij zich in dat geval niet schuldig hadden gemaakt aan het illegaal oversteken van de buiten- of binnengrenzen.**

**De Lidstaten van het Schengengebied voeren in het algemeen geen controles uit aan de binnengrenzen, met uitzondering van lidstaten die tijdelijk de binnengrenscontroles hebben ingevoerd op grond van bijvoorbeeld gevaar voor nationale veiligheid of openbare orde. Het feit dat er geen systematische grenscontroles plaatsvinden aan de binnengrenzen, neemt niet weg dat lidstaten (politie)controles kunnen uitvoeren ter bestrijding van grensoverschrijdende criminaliteit dan wel toezicht op vreemdelingen. Nederland voert dergelijke controles uit in het kader van Mobiel Toezicht Veiligheid (MTV).**

Hoe weegt de regering de proportionaliteit van het beperken van het vrije verkeer van personen tegenover andere maatregelen om terrorisme te voorkomen?

#### **Antwoord**

**Het vrije verkeer van personen en goederen is een belangrijke verworvenheid van de Europese Unie. Gegeven de reële en grensoverschrijdende dreiging van terrorisme is daarnaast het toezicht op de binnen- en buitengrenzen van groot belang. Lidstaten hebben in lijn met het Schengen acquis mogelijkheden om maatregelen te nemen ten aanzien van controles aan de binnen- en buitengrenzen. Zo is tijdelijke invoering van het grenstoezicht aan de binnengrenzen op grond van strikte criteria en onder specifieke omstandigheden mogelijk als er sprake is van een ernstige bedreiging van de openbare orde of nationale veiligheid. Criteria hiervoor zijn vastgesteld in de Schengen-grenscodes.**

**Het kabinet werkt met gelijkgezinde landen aan een sterker, toekomst- en crisisbestendiger Schengengebied om de bestaande ruimte van vrij verkeer en interne veiligheid te behouden. In dat verband zet het kabinet samen met gelijkgezinde lidstaten in op het versterken van de buitengrenzen, het verbeteren van analyse en risico-gestuurde monitoring aan de binnengrenzen, het versterken van de governance van het Schengengebied en het versterken van waarborgen in tijden van crisis, waarbij binnengrenscontrole een laatste maatregel is. Er bestaan overigens nu al mechanismen om nationaal te handelen aan de buitengrenzen maar ook aan de Nederlandse binnengrenzen om migratiecriminaliteit en signalen van terrorisme tegen te gaan. Zo kunnen de mobiele controles (MTV) van de KMar opgeschaald worden bij een mogelijke dreiging van terrorisme, dat gebeurde in 2016. Verder zet Nederland in op nauwere samenwerking met buurlanden Duitsland en België.**

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? Hoe beoordeelt de regering de verhouding tussen deze twee routes: wordt er, naar het oordeel van de regering, momenteel meer nadruk gelegd op maatregelen aan de grens of op sanctiemiddelen? En welke van de twee routes acht de regering het meest belangrijk?

#### **Antwoord**

**In het fiche BNC fiche over de herziening van de Schengengrenscore is aangegeven dat het kabinet voorstander is van het versterken van Schengen in het belang van een sterke interne markt en interne veiligheid van het Schengengebied. In dat verband ondersteunt het kabinet het voorstel dat maatregelen aan de buitengrenzen die ingezet kunnen worden wanneer er sprake is van instrumentalisering van migratie, zoals het beperken van het aantal grensdoorlaatposten en de openingsuren daarvan. Het is aan de lidstaat zelf om te bepalen welke maatregelen zij aan de buitengrens en binnengrens nemen. Dit laat onverlet dat deze maatregelen wel moeten passen binnen het Europees en internationaal juridisch kader. Als een lidstaat bij de uitvoering van het grensbeheer zich niet houdt aan de Europese of internationale juridische kaders dan zijn er verschillende mechanismes die ingesteld kunnen worden. In dat verband wordt onder andere op basis van het Schengenevaluatiemechanisme gecontroleerd in hoeverre lidstaten het Schengen acquis juist toepassen. Indien een lidstaat hieraan niet voldoet dan zal de betreffende lidstaat maatregelen moeten nemen om wel te kunnen voldoen aan het Schengenacquis. Daarnaast is het de verantwoordelijkheid van de Europese Commissie als hoedster van de verdragen om toe te zien dat de lidstaten de afspraken uit de verdragen naleven.**

Wat is de relatie van de geactualiseerde Schengenregels met het Europees asiel- en migratiepact? Kunnen deze uitzonderingen op de Schengenregels volgens de regering worden beschouwd als een opmaat naar het nieuwe pact? Acht de regering dit wenselijk?

#### **Antwoord**

**Het voorstel tot wijziging van de Schengengrenscore – dat ziet op grensbeleid – is geen onderdeel van het migratie- en asielpact.**



**De voorstellen van de Commissie met betrekking tot de instrumentalisering van migratie beogen lidstaten te ondersteunen die hiermee te maken krijgen en kaders te bieden wanneer van een dergelijke situatie sprake is. Enkele aspecten van die maatregelen komen overeen met onderdelen uit de voorstellen die de Commissie in september 2020 heeft gedaan in het kader van het migratiepact, zoals de mogelijkheid van lidstaten om specifieke registratiepunten aan te wijzen waar asielverzoeken moeten worden ingediend.**

**Daarmee staan de voorstellen voor het pact nog steeds overeind. Over de voorstellen onder het pact wordt in de JBZ-Raad gesproken, thans in het kader van de stap-voor-stap benadering van het Franse voorzitterschap om de impasse ten aanzien van het pact te doorbreken.**

**Uw Kamer is in een eerder stadium geïnformeerd over de positie van het kabinet t.a.v. de verschillende voorstellen die onderdeel zijn van het migratiepact middels BNC-fiches en geannoteerde agenda's van verschillende JBZ-Raden. Het kabinet zal uw Kamer op deze wijze blijven informeren over de lopende onderhandelingen over de verschillende onderdelen van het migratiepact.**

De leden van de fracties van GroenLinks en de PvdA wensen de volgende vragen aan de regering te stellen over het voorstel COM(2021)890.

De definitie van instrumentalisatie die in het voorstel over de Schengencode wordt gegeven is zeer breed. Het gaat hierbij onder andere om een «intentie» tot destabilisatie en een «risico» om een breed scala aan essentiële staatsfuncties «te bedreigen». Hoe beoordeelt de regering deze brede definitie, gezien de vergaande maatregelen die via het voorstel over instrumentalisatie kunnen worden genomen in dit soort situaties? Ziet de regering, net als de leden van de fracties van GroenLinks en de PvdA, een risico dat lidstaten zich in veel situaties zullen beroepen op de instrumentalisatiemaatregelen, en hiermee continu af zullen wijken van de daadwerkelijke regels rondom asiel en migratie? Ziet de regering het risico dat er twee soorten asielbeleid ontstaan, namelijk één volgens de normale wetgeving en een tweede waar door een beroep op instrumentalisatie afbreuk wordt gedaan aan de rechten van asielzoekers?

#### **Antwoord**

**De Commissie tracht naar de visie van het kabinet met de definitie van instrumentalisering een balans te vinden tussen enerzijds het voldoende houvast bieden wanneer er sprake is van een dergelijke situatie en anderzijds te voorkomen dat bepaalde situaties worden uitgesloten door te veel voorwaarden op te nemen. Daar kan het kabinet zich bij aansluiten. Het kabinet heeft de voorkeur dat er verder een koppeling wordt gemaakt met het andere voorstel inzake instrumentalisering waar het proces wordt beschreven tot vaststelling van instrumentalisering. Voorts doet de Commissie in het voorstel tot herziening van de Schengengrenscodes geen grote nieuwe voorstellen om tot maatregelen over te gaan in geval van instrumentalisering. Het voorgestelde nieuwe lid 4 van artikel 5 expliciteert slechts de mogelijkheden die er al zijn in het geval van instrumentalisering, waarbij een lidstaat zich rekenschap moet geven van bepaalde rechten van migranten. Het kabinet ziet verder geen risico dat lidstaten zich ten onrechte zullen beroepen op instrumentalisering. Het toepassen van de noodprocedure is immers alleen mogelijk als de Commissie daarmee instemt en een voorstel voor een uitvoeringsbesluit voorlegt aan de Raad. Als de Raad tot een**

**besluit komt, geldt de noodprocedure in eerste instantie voor een periode van niet langer dan zes maanden. De Commissie blijft de situatie monitoren en kan een voorstel doen om het Raadsbesluit te verlengen of in te trekken.**

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<sup>9</sup>. 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. Kan de regering een appreciatie geven van de beslissing van de Europese Commissie om vrijwel exact dezelfde maatregelen nu permanent beschikbaar te maken in bepaalde situaties? Kan de regering aangeven of er onderzoek is gedaan naar de impact die de noodmaatregelen tot nu toe op asielzoekers hebben gehad? Zo niet, hoe beoordeelt de regering dan de beslissing voor deze maatregelen?

Wordt er, volgens de regering, door de focus op noodmaatregelen en grensbeheer te weinig gekeken naar daadwerkelijke oplossingen en hervormingen in het Europees asielsysteem? Zo nee, waarom niet?

### **Antwoord**

**Zoals aangegeven in het BNC-fiche over voorstel COM(2021)890<sup>10</sup>, acht het kabinet het van belang dat lidstaten worden ondersteund indien zij worden geconfronteerd met een complexe situatie waarin migratie wordt geïnstrumentaliseerd en dat de Unie daarvoor, in aanvulling op het voorstel voor een verordening inzake aanpak situaties van crisis en overmacht, via de gewone wetgevingsprocedure een algemeen geldend kader schept dat kan worden ingeroepen. Daarnaast blijft het kabinet zich vanzelfsprekend inzetten voor een hervorming van het Europees asiel- en migratiebeleid.**

**Er heeft ten aanzien van dit voorstel geen impactanalyse plaatsgevonden.**

**Het voorstel is sterk verbonden met andere voorstellen, zoals dat voor een Procedureverordening en voor een Kwalificatieverordening. Met de combinatie van deze voorstellen beoogt de Commissie de waarborgen die gelden voor een zorgvuldige procedure te garanderen.**

### Vragen en opmerkingen van de leden van de fractie van de PVV

De leden van de fractie van de **PVV** wijzen op de volgende passage op pagina 8 van het voorstel COM(2021)891:

*« f. Increased use of alternative measures to address the identified threats instead of internal border controls  
The proposal aims to ensure a high level of security within the Schengen area in a proportionate manner. To this end, the proposal clarifies the possibility for Member States to make more extensive use of checks other than border controls in border areas. These checks should not necessarily be carried out by police authorities, but could involve any other authorities competent under national law<sup>18</sup> [18 During the COVID-19 pandemic, Member States could have carried out health-related checks in border areas, instead of reintroducing internal border controls.] to exercise public powers. In all cases, competent authorities must respect the existing*

<sup>9</sup> Het voorstel COM(2021)752.

<sup>10</sup> Kamerstukken I, 2021/22, 36 023, nr.C

*safeguards developed by European Court of Justice case-law for the exercise of police powers, in particular, by providing the necessary framework for the power granted to those authorities to carry out identity checks, including to guide the discretion which those authorities enjoy in the practical application of that power, in order to ensure that these checks do not become equivalent to border controls. In the provision of such guidance, Member States should also ensure that discretion exercised by competent authorities is carried out in full respect of fundamental rights, in particular the prohibition of discrimination.»*

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 coronatoegangsbewijzen? In hoeverre kan dit beschouwd worden als een equivalent van grenscontroles? Hoe moet de gestelde «prohibition of discrimination» gezien worden in relatie tot beperkingen voor niet (volledig) gevaccineerde burgers van Schengen-lidstaten? In hoeverre hangt dit voorstel samen met de invoering van de Europese digitale identiteit?

### **Antwoord**

**Wat de Commissie in de ogen van het kabinet beoogt met deze alinea en de nieuwe bepalingen in artikel 23 van het voorstel is het voorkomen van herinvoering van binnengrenscontroles. Dat moet – in lijn met de visie van het kabinet – een ultimatum remedium blijven. Daarvoor doet de Commissie een aantal handreikingen wat lidstaten kunnen doen zonder dat het gekwalificeerd moet worden als grenscontroles. Eén daarvan is, naar aanleiding van de ervaringen opgedaan tijdens de pandemie, de uitvoering van bevoegdheden op het terrein van volksgezondheid. Deze uitvoering is echter aan voorwaarden gebonden. Zo mag dit niet systematisch zijn zoals het geval is bij controle aan de buitengrens. In lijn hiermee kan het daarom zo zijn dat autoriteiten bepaalde controles uitvoeren wanneer die proportioneel aan het beschermen van de nationale veiligheid en de verspreiding van een bepaalde infectieuze epidemiologische ziekte. Vanzelfsprekend dienen autoriteiten daarbij, zoals bij alle andere maatregelen ook het geval is, fundamentele rechten van personen te waarborgen. Dit voorstel kent tot slot geen verwijzingen naar het voorstel van de Commissie van 28 mei 2021 voor een verordening inzake een Europese digitale identiteit.**

De leden van de fractie van de PVV wijzen op de volgende passage van het bijbehorende persbe richt:

*«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 regering 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?

## **Antwoord**

**De voorstellen beogen in de eerste plaats instrumentalisering van migranten aan te pakken wanneer een derde land mensen gebruikt om de Unie of de lidstaten te destabiliseren. Verder wordt beoogd ondersteuning te bieden aan lidstaten die met instrumentalisering te maken krijgen, onder meer door middel van een noodprocedure voor migratie- en asielbeheer.**

**De mogelijkheid tot toegang tot een asielprocedure volgt uit het internationale verbod op refoulement en het (direct of indirect) terugsturen van personen die daardoor te maken zouden krijgen met foltering of een onmenselijke behandeling of bestraffing.**

**Onder «humanitaire organisaties» wordt verstaan organisaties die de vreemdelingen ondersteunen in de asielprocedure of tijdens de opvang.**

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 binnen vier weken na dagtekening van deze brief te mogen ontvangen.