



EUROPESE
COMMISSIE

Straatsburg, 14.12.2021
COM(2021) 890 final

2021/0427 (COD)

Voorstel voor een

VERORDENING VAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD

betreffende de aanpak van instrumentalisering op het gebied van migratie en asiel

TOELICHTING

1. ACHTERGROND VAN HET VOORSTEL

• Motivering en doel van het voorstel

Respons op de instrumentalisering van migranten aan de buitengrenzen van de EU

Overheidsactoren zijn in toenemende mate betrokken bij het kunstmatig creëren en faciliteren van irreguliere migratie voor politieke doeleinden. Zo worden migratiestromen gebruikt om de Europese Unie en haar lidstaten te destabiliseren. Deze ontwikkeling is zeer zorgwekkend.

Naar aanleiding van de instrumentalisering van mensen door het Belarussische 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 leiders zegden toe zich te zullen blijven verzetten tegen de huidige hybride aanval aan de EU-grens door het Belarussische regime. Voorts herinnerden zij eraan dat voor daadwerkelijke terugkeer en voor de volledige uitvoering van overnameovereenkomsten en -regelingen moet worden gezorgd, door de nodige hefboomen te gebruiken. Zij verklaarden dat de Europese Unie voor doeltreffende controle van haar buitengrenzen zal blijven zorgen. 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.

Op 23 november 2021 heeft de Commissie samen met de hoge vertegenwoordiger van de Unie voor buitenlandse zaken en veiligheidsbeleid een mededeling¹ aangenomen met een overzicht van de maatregelen die tot dan toe waren genomen en van de extra maatregelen die op dat moment werden voorbereid om een pakket instrumenten met een meer permanent karakter te creëren voor inzet bij toekomstige pogingen om de EU te destabiliseren door instrumentalisering van irreguliere migranten. Eerder stelde de Commissie dit verschijnsel al aan de orde in het vernieuwde EU-actieplan tegen migrantensmokkel (2021-2025)².

Op 1 december 2021 heeft de Commissie, als onderdeel van deze maatregelen, een op artikel 78, lid 3, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU) gebaseerd voorstel voor een besluit van de Raad aangenomen, dat ten doel heeft Letland, Litouwen en Polen te ondersteunen door te voorzien in de maatregelen en operationele steun die nodig zijn om de aankomst van door Belarus geïnstrumentaliseerde personen ordelijk en waardig te laten verlopen, met volledige inachtneming van de grondrechten. Het voorstel vormt een aanvulling op de financiële, operationele en diplomatieke inspanningen van de Unie en haar lidstaten om op deze hybride aanval te reageren, waaronder beperkende maatregelen tegen het Belarussische regime, het verstrekken van materiële steun aan de betrokken lidstaten via het Uniemechanisme voor civiele bescherming, het inzetten van EU-agentschappen en het vrijmaken van extra middelen ter ondersteuning van Letland, Litouwen en Polen.

¹ Gezamenlijke mededeling aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's – Respons op door staten georganiseerde instrumentalisering van migranten aan de buitengrenzen van de EU (JOIN(2021) 32 final).

² COM(2021) 591 final.

Vooruitblikkend kan niet worden uitgesloten dat anderen zullen proberen hybride aanvallen op de Unie uit te voeren waarbij migranten worden geïnstrumentaliseerd. Daarom is het belangrijk dat de Unie en haar lidstaten volledig zijn toegerust om nieuwe gevallen van instrumentalisering van migranten het hoofd te bieden en met een snelle respons te komen. De elementen die in dit voorstel naar voren worden gebracht en de maatregelen die zijn opgenomen in het voorstel tot wijziging van de Schengengrenscore, volgen op het verzoek van de Europese Raad aan de Commissie en beogen een kader voor een dergelijke respons te bieden.

Wanneer de lidstaten te maken krijgen met een situatie waarin migranten worden geïnstrumentaliseerd, moeten zij flexibel kunnen optreden binnen een rechtskader dat bedoeld is om die specifieke situatie aan te pakken, en ervoor zorgen dat de rechten van degenen die het slachtoffer zijn van instrumentalisering, worden geëerbiedigd. Daarom stelt de Commissie, naast de instrumenten die reeds in het nieuwe migratie- en asielpact zijn opgenomen, een nieuw instrument voor waarmee kan worden opgetreden in de uitzonderlijke situatie waarin migranten worden geïnstrumentaliseerd. Dit voorstel is gebaseerd op de oplossingen die zijn toegepast in het kader van de steunmaatregelen voor Letland, Litouwen en Polen en moet de lidstaten voorzien van alle nodige juridische middelen om op te treden, mocht zich in de toekomst opnieuw een situatie van instrumentalisering voordoen. Het voorstel zou voorzien in een stabiel en gebruiksklaar kader voor de aanpak van dergelijke situaties, zodat daarvoor in de toekomst geen gebruik meer hoeft te worden gemaakt van ad-hocmaatregelen uit hoofde van artikel 78, lid 3, VWEU.

In het voorstel tot wijziging van de Schengengrenscore³ wordt instrumentalisering van migranten gedefinieerd als een situatie waarin een derde land irreguliere migratiestromen naar de Unie uitlokt door de verplaatsing van onderdanen van derde landen naar zijn grondgebied en vervolgens naar de buitengrenzen, of vanuit zijn grondgebied naar de buitengrenzen actief aan te moedigen of te vergemakkelijken, wanneer dergelijke acties erop wijzen dat een derde land voornemens is de Unie of een lidstaat te destabiliseren, en wanneer dergelijke acties van dien aard zijn dat zij de essentiële staatsfuncties, met inbegrip van de territoriale integriteit, de handhaving van de veiligheid en de nationale orde van die lidstaat in gevaar kunnen brengen.

Dit voorstel vergezelt het voorstel tot wijziging van de Schengengrenscore en benadert instrumentalisering vanuit het oogpunt van migratie, asiel en terugkeer⁴. Het heeft tot doel de lidstaat die met een situatie van instrumentalisering van migranten te maken krijgt, te ondersteunen door een specifieke noodprocedure voor migratie- en asielbeheer in te stellen en, zo nodig, te voorzien in steun- en solidariteitsmaatregelen om de aankomst van personen die door een derde land zijn geïnstrumentaliseerd, ordelijk, humaan en waardig te laten verlopen, met volledige eerbiediging van de grondrechten. In het voorstel zijn grotendeels de diverse mogelijkheden overgenomen die krachtens het voorstel voor een Raadsbesluit betreffende voorlopige noodmaatregelen ten gunste van Letland, Litouwen en Polen ter beschikking van die lidstaten staan⁵. Wanneer de vastgestelde maatregelen gerechtvaardigd zijn, zullen de EU en de andere lidstaten de lidstaten die met de gevolgen van instrumentalisering van migranten te maken krijgen naar verwachting ook ondersteunen door

³ COM voorstel (xxxx/xxxx) tot wijziging van Verordening (EU) 2016/399 van het Europees Parlement en de Raad van 9 maart 2016 betreffende een Uniecode voor de overschrijding van de grenzen door personen (Schengengrenscore).

⁴ Voorstel (xxxx/xxxx) tot wijziging van Verordening (EU) 2016/399 van het Europees Parlement en de Raad van 9 maart 2016 betreffende een Uniecode voor de overschrijding van de grenzen door personen (Schengengrenscore).

⁵ COM(2021) 752 final.

middel van onder meer steun van EU-agentschappen, financieringsmogelijkheden van de EU en het Uniemechanisme voor civiele bescherming.

De voorgestelde opties vormen een aanvulling op en versterking van de voorstellen in het kader van het nieuwe migratie- en asielpact. De specifieke regels in dit voorstel voor een permanent kader zijn daarom gebaseerd op en moeten in overeenstemming zijn met de voorstellen van de Commissie die de basis vormen van het toekomstige migratie- en asielbeleid van de EU. Ten eerste is er het voorstel van 2016 voor een asielprocedureverordening⁶, dat de algemene procedurele regels en waarborgen op asielgebied volledig harmoniseert en vastlegt, en het gewijzigde voorstel⁷ van 2020 waarbij de nieuwe asielgrensprocedure wordt ingesteld. Ten tweede is er het voorstel van 2016 tot herschikking van de richtlijn opvangvoorzieningen⁸, dat de basis legt voor meer uniforme materiële opvangvoorzieningen en verzoekers om internationale bescherming extra verplichtingen oplegt om niet-toegestane secundaire verplaatsingen te voorkomen. Ten derde is er het voorstel van 2018 tot herschikking van de terugkeerrichtlijn⁹, dat de doeltreffendheid van het terugkeerbeleid van de EU zal verbeteren. Ten slotte is er het voorstel voor een crisis- en overmachtverordening¹⁰ (hierna “het crisisvoorstel van 2020” genoemd), waarbij de regels inzake asiel en terugkeer en het solidariteitsmechanisme worden aangepast om de lidstaten te helpen bij het aanpakken van crisis- en overmachtsituaties.

De bepalingen van het crisisvoorstel van 2020 waren niet bedoeld voor situaties waarin de integriteit en veiligheid van de Unie worden bedreigd als gevolg van de instrumentalisering van migranten. De specifieke asielregels waarin het crisisvoorstel van 2020 voorziet, zijn uitdrukkelijk ontworpen voor situaties waarin sprake is van een “massale toestroom”, waarbij een lidstaat niet in staat is het grote aantal aankomsten in goede banen te leiden, en van overmacht.

Hoewel dit voorstel specifiek gericht is op het aanpakken van situaties van instrumentalisering van migranten, is het geïnspireerd op de regels van het crisisvoorstel van 2020 betreffende de uitwerking van de specifieke maatregelen die nodig zijn om doeltreffend en in overeenstemming met de fundamentele waarden van de Unie te kunnen reageren op de vijandige acties van het derde land. Deze regels hebben ten doel ervoor te zorgen dat in een dergelijke situatie geen afbreuk wordt gedaan aan het recht op asiel of het beginsel van non-refoulement en dat de bescherming van de grondrechten van geïnstrumentaliseerde personen volledig wordt gewaarborgd. De in het voorstel vervatte maatregelen zullen de in het kader van de Schengengrenscode genomen grenscontrolemaatregelen aanvullen met specifieke regels voor de asiel- en terugkeerprocedures, naast operationele en solidariteitsmaatregelen ter ondersteuning van de betrokken lidstaat.

⁶ Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad tot vaststelling van een gemeenschappelijke procedure voor internationale bescherming in de Unie en tot intrekking van Richtlijn 2013/32/EU, COM(2016) 467 final – 2016/0244 (COD).

⁷ Gewijzigd voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad tot vaststelling van een gemeenschappelijke procedure voor internationale bescherming in de Unie en tot intrekking van Richtlijn 2013/32/EU, COM(2020) 611 final.

⁸ Voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad tot vaststelling van normen voor de opvang van verzoekers om internationale bescherming (herschikking), COM(2016) 0465 final – 2016/0222 (COD).

⁹ Voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad over gemeenschappelijke normen en procedures in de lidstaten voor de terugkeer van onderdanen van derde landen die illegaal op hun grondgebied verblijven (herschikking), COM(2018) 634 final.

¹⁰ Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad betreffende de aanpak van crisis- en overmachtsituaties op het gebied van migratie en asiel, COM(2020) 613 final.

Wanneer de EU onder druk wordt gezet, is het van belang dat zij, op het niveau van de Europese Raad, erkent dat de acties van een derde land als instrumentalisering van migranten kunnen worden beschouwd. Deze acties zijn niet gericht op een of meer lidstaten, maar op de EU als geheel, en vereisen daarom collectieve EU-steun. Het onderhavige voorstel biedt de betrokken lidstaat de mogelijkheid om in een dergelijke situatie een specifieke noodprocedure voor migratie- en asielbeheer toe te passen met specifieke procedurele bepalingen inzake langere registratietermijnen en de mogelijkheid om aan de grens te beslissen over de ontvankelijkheid of de gegrondheid van alle verzoeken, behalve in gevallen waarin geen rekening kan worden gehouden met specifieke kwetsbaarheden. Het voorziet ook in specifieke bepalingen inzake terugkeer. De lidstaat die met instrumentalisering van migranten te maken krijgt, kan om de toepassing van een of meer van deze specifieke regels verzoeken teneinde zich te laten bijstaan bij het beheer van de buitengewone omstandigheden. Aan de specifieke voorwaarden voor de toepassing van elke bepaling moet echter afzonderlijk worden voldaan. Voorts moet het bij de screening van onderdanen van derde landen of staatlozen overeenkomstig de regels van het voorstel voor een screeningverordening mogelijk zijn om de termijn van vijf dagen met nog eens vijf dagen te verlengen, zoals bepaald in dat voorstel¹¹.

Het voorstel vrijwaart het recht op toegang tot het grondgebied van de EU met het oog op het aanvragen van asiel en de toegang tot de asielpcedure zelf. Ook de in het EU-recht vervatte waarborgen voor de bescherming van kwetsbare personen, waaronder kinderen, blijven van toepassing. Deze maatregelen gaan vergezeld van een reeks extra waarborgen. Het voorstel biedt de betrokken lidstaat ook de mogelijkheid om steun- en solidariteitsmaatregelen aan te vragen, waaraan andere lidstaten kunnen bijdragen. Op grond van dit voorstel zou de Raad door middel van een uitvoeringsbesluit moeten toestaan dat de lidstaat die met een situatie van instrumentalisering van migranten te maken krijgt, de noodprocedure voor migratie- en asielbeheer toepast.

(1) Noodprocedure voor migratie- en asielbeheer aan de buitengrenzen bij instrumentalisering

Dit voorstel voorziet in een noodprocedure voor migratie- en asielbeheer ten aanzien van onderdanen van derde landen en staatlozen die in de nabijheid van de grens met een derde land dat migranten instrumentaliseert, zijn aangehouden of aangetroffen na een onrechtmatige overschrijding, of die zich aan een grensdoorlaatpost hebben gemeld.

(a) De noodprocedure voor asielbeheer

De belangrijkste kenmerken van deze procedure zijn:

- **Mogelijkheid voor de betrokken lidstaat om een asielaanvraag te registreren en te bepalen dat deze alleen daadwerkelijk kan worden ingediend bij specifieke registratiepunten in de nabijheid van de grens, met inbegrip van de grensdoorlaatposten die daartoe zijn aangewezen**

De wijziging van de Schengengrenscore houdt in dat de lidstaat die met een situatie van instrumentalisering van migranten te maken krijgt, de instroom aan de grens kan beperken door het aantal open grensdoorlaatposten te verkleinen, teneinde illegale binnenkomst te voorkomen en zijn nationale veiligheid te beschermen.

¹¹ Het screeningvoorstel bevat ook regels inzake voorafgaande medische controles, onder meer voor het opsporen van overdraagbare ziekten, die van toepassing zouden zijn op alle onderdanen van derde landen en staatlozen die aan een screening aan de buitengrens worden onderworpen.

Om te waarborgen dat de aanpak in een situatie van instrumentalisering coherent is met deze maatregelen, zorgt dit voorstel voor daadwerkelijke en doeltreffende toegang tot de asielprocedure overeenkomstig de mogelijkheden die worden geboden door het voorstel voor een asielprocedureverordening, op grond waarvan de lidstaten specifieke locaties kunnen aanwijzen voor de registratie en indiening van verzoeken om internationale bescherming. Die specifieke registratiepunten kunnen zich in de nabijheid van de grens bevinden en kunnen ook daartoe aangewezen grensdoorlaatposten omvatten.

- **Mogelijkheid om de registratietermijn tot maximaal vier weken te verlengen**

Op grond van dit voorstel heeft de lidstaat die met een situatie van instrumentalisering van migranten te maken krijgt, de mogelijkheid, doch niet de plicht, de termijn voor de registratie van verzoeken om internationale bescherming tot maximaal vier weken te verlengen wat betreft asielverzoeken van onderdanen van derde landen of staatlozen die in de nabijheid van de buitengrens met een derde land dat migranten instrumentaliseert, zijn aangehouden of aangetroffen na een onrechtmatige overschrijding, of die zich aan een grensdoorlaatpost hebben gemeld. Deze flexibiliteit kan nodig zijn om de lidstaat zowel te helpen doeltreffend op de vijandige acties te reageren als in staat te stellen het onverwacht grote aantal zaken te beheren, rekening houdend met de aard en het plotselinge karakter van de inmenging van het derde land.

Wanneer migranten worden geïnstrumentaliseerd door middel van een plotselinge en onvoorzienbare inmenging/interventie door een vijandig derde land, zal de lidstaat die met deze situatie te maken krijgt, mogelijk middelen moeten vrijmaken om de aankomst van onderdanen van derde landen of staatlozen aan zijn grenzen te kunnen beheren. In voorkomend geval heeft de betrokken lidstaat wellicht tijd nodig om zijn middelen te reorganiseren en zijn capaciteit te vergroten, mede met steun van de EU-agentschappen. Indien de lidstaat die met een situatie van instrumentalisering van migranten te maken krijgt, gebruikmaakt van de langere registratietermijn, moet echter voorrang worden gegeven aan de registratie van verzoeken om internationale bescherming die waarschijnlijk gegrond zijn of verzoeken die zijn ingediend door niet-begeleide minderjarigen of door minderjarigen en hun familieleden.

- **Mogelijkheid om de asielgrensprocedure op alle asielverzoeken toe te passen en mogelijkheid om de duur ervan te verlengen**

De maatregelen moeten de lidstaat die met een situatie van instrumentalisering van migranten te maken heeft, ondersteunen bij het voorkomen van binnenkomst van personen die niet aan de toegangsvoorwaarden voldoen, en tegelijkertijd de grondrechten beschermen. De mogelijkheid om overeenkomstig artikel 41 van het voorstel voor een asielprocedureverordening een verzoek aan de grens te behandelen zonder toegang tot het grondgebied te verlenen, biedt een dergelijke bescherming. Volgens zowel de vigerende regels als de regels die zijn opgenomen in de voorstellen in het kader van het nieuwe pact, kunnen de ontvankelijkheid en de gegrondheid van verzoeken echter slechts in een beperkt aantal omstandigheden in het kader van een grensprocedure worden onderzocht.

Dit voorstel biedt de lidstaten derhalve de mogelijkheid de noodprocedure voor asielbeheer toe te passen om te beslissen over de ontvankelijkheid en de gegrondheid van alle verzoeken, medische gevallen uitgezonderd. Deze maatregel maakt het voor het vijandige derde land moeilijker om specifiek onderdanen van derde landen te instrumentaliseren op wie de grensprocedure niet kan worden toegepast. Wanneer in het kader van de noodprocedure voor asielbeheer een negatief besluit wordt genomen, heeft de verzoeker recht op een doeltreffende voorziening in rechte, maar heeft het beroep geen automatisch schorsende werking, zoals bepaald in artikel 54, lid 3, van het gewijzigde voorstel voor de asielprocedureverordening.

Zoals in het gewijzigde voorstel voor de asielprocedureverordening en ook uitdrukkelijk in dit voorstel is bepaald, zijn tijdens de noodprocedure voor asielbeheer de regels en waarborgen van de asielprocedureverordening van toepassing om ervoor te zorgen dat de rechten van personen die om internationale bescherming verzoeken, worden beschermd, met behoud van het recht op asiel en eerbiediging van het beginsel van non-refoulement.

Voorts voorziet het voorstel in de verplichte prioritering van verzoeken die gegrond zijn en verzoeken van niet-begeleide minderjarigen, families en kinderen. Indien na afloop van de screening of tijdens de behandeling van het verzoek blijkt dat het verzoek waarschijnlijk gegrond is of indien het verzoek is ingediend door minderjarigen en hun familieleden of door niet-begeleide minderjarigen, moet aan het verzoek voorrang worden gegeven overeenkomstig artikel 33, lid 5, van het voorstel van 2016 voor een asielprocedureverordening. Voorts mag de lidstaat die met een situatie van instrumentalisering van migranten te maken heeft, de noodprocedure voor asielbeheer niet toepassen in medische gevallen, zoals bedoeld in artikel 41, lid 9, punt c), van het gewijzigde voorstel voor een asielprocedureverordening van 2020.

Het onderhavige voorstel voorziet ook in de mogelijkheid om de duur van de grensprocedure, met inbegrip van het eventuele beroep, tot zestien weken te verlengen.

Net als bij de bovengenoemde verlenging van de registratietermijn kan een langere duur van de noodprocedure voor asielbeheer worden overwogen om de lidstaten te helpen het hoofd te bieden aan de gevolgen van instrumentalisering van migranten, rekening houdend met de aard en het plotselinge karakter van het optreden van het derde land. De getroffen lidstaat heeft wellicht tijd nodig om zijn middelen te reorganiseren en zijn capaciteit te vergroten, mede met steun van de EU-agentschappen. Bovendien zal het aantal zaken dat in het kader van de noodprocedure voor asielbeheer moet worden behandeld, groter zijn dan onder normale omstandigheden (aangezien deze procedure in beginsel op alle verzoekers kan worden toegepast). De verlenging zal de lidstaat dan ook helpen om de fictie van niet-binnenkomst gedurende een langere periode toe te passen, zodat er flexibeler kan worden omgegaan met de toegenomen werklast.

Overeenkomstig de waarborgen waarin het voorstel voor een asielprocedureverordening en het voorstel tot herschikking van de richtlijn opvangvoorzieningen voorzien, moet bewaring van verzoekers een laatste redmiddel zijn voor specifieke gevallen waarin andere, minder dwingende maatregelen niet toereikend zijn of niet kunnen worden toegepast. De toepassing van de noodprocedure voor asielbeheer houdt dus niet in dat verzoekers systematisch in bewaring worden gehouden.

(b) Materiële opvangvoorzieningen

Wanneer migranten worden geïnstrumentaliseerd, kan het voor de lidstaat moeilijk zijn te waarborgen dat aan de normen voor materiële opvangvoorzieningen wordt voldaan, omdat de gevolgen van de situatie de administratieve capaciteit van de lidstaat wellicht te boven gaan. Naast de toegenomen stromen als gevolg van de instrumentalisering moet de lidstaat de normale stromen beheren en ook middelen reorganiseren om zijn territoriale integriteit te beschermen. De getroffen lidstaat moet er echter voor zorgen dat bij alle acties elementaire humanitaire waarborgen in acht worden genomen. Dat betekent onder meer dat aan onderdanen van derde landen op zijn grondgebied voedsel, water, kleding, adequate medische zorg, bijstand in geval van kwetsbaarheid en tijdelijk onderdak worden geboden, zoals ook door het Europees Hof voor de Rechten van de Mens is uiteengezet in recente beschikkingen tot het nemen van voorlopige maatregelen.

Artikel 17, lid 9, van het voorstel tot herschikking van de richtlijn opvangvoorzieningen biedt de lidstaat de mogelijkheid om, in naar behoren gemotiveerde gevallen en onder bepaalde voorwaarden, andere dan de in de herschikking van de richtlijn opvangvoorzieningen genoemde regels inzake materiële opvangvoorzieningen vast te stellen, op voorwaarde dat deze lidstaat alle verzoekers verzekert van toegang tot medische hulp overeenkomstig artikel 18 en een waardige levensstandaard. Dit voorstel breidt de mogelijkheid uit om bij instrumentalisering van migranten andere materiële opvangvoorzieningen vast te stellen, mits de basisbehoeften worden gedekt, onder meer wat betreft tijdelijk onderdak, voedsel, water, kleding, adequate medische zorg en bijstand aan kwetsbare personen, met volledige eerbiediging van het recht op menselijke waardigheid. De betrokken lidstaat moet voor toegang zorgen en humanitaire organisaties in de gelegenheid stellen humanitaire bijstand te verlenen die voorziet in de relevante behoeften.

(c) De noodprocedure voor terugkeerbeheer

Bij instrumentalisering van migranten is het van essentieel belang dat de betrokken lidstaat over de nodige juridische middelen beschikt om te zorgen voor een snelle terugkeer van degenen die niet in aanmerking komen voor internationale bescherming. Het voorstel voorziet daarom in de mogelijkheid om af te wijken van artikel 41 bis van het voorstel voor een asielprocedureverordening en van de toepassing van het voorstel tot herschikking van de terugkeerrichtlijn met betrekking tot onderdanen van derde landen of staatlozen wier verzoek om internationale bescherming is afgewezen op grond van de noodprocedure voor asielbeheer. Met betrekking tot onderdanen van derde landen die geen internationale bescherming hebben aangevraagd, kunnen de lidstaten de bepaling van artikel 2, lid 2, punt a), van de herschikte terugkeerrichtlijn toepassen. De in dit voorstel vervatte afwijking heeft tot doel een mechanisme in te stellen dat overeenkomt met de afwijking bedoeld in artikel 2, lid 2, punt a), van de herschikte terugkeerrichtlijn, en dat vergelijkbaar is met de bepalingen die ten gunste van Letland, Litouwen en Polen zijn voorgesteld. Het voorstel voorziet ook in specifieke waarborgen, met name wat betreft de eerbiediging van het beginsel van non-refoulement (rekening houdend met het belang van het kind, het familie- en gezinsleven en de gezondheidstoestand van onderdanen van derde landen en staatlozen), alsook wat betreft de beperkingen op het gebruik van dwangmaatregelen, uitstel van verwijdering, spoedeisende gezondheidszorg, behoeften van kwetsbare personen en omstandigheden van bewaring. Tegelijkertijd worden de grondrechten van de betrokkenen volledig gewaarborgd.

(2) Steun- en solidariteitsmaatregelen

Het voorstel introduceert steun- en solidariteitsmaatregelen die gericht zijn op de behoeften van de lidstaat die met een situatie van instrumentalisering van migranten te maken heeft.

Een dergelijke situatie, waarin de Unie wordt belaagd, vereist EU-oplossingen en EU-steun. Dat betekent dat alle lidstaten snel moeten reageren en de betrokken lidstaat moeten steunen.

Dit soort situaties vergt echter een andere aanpak en procedure dan die waarin de instrumenten van het nieuwe pact momenteel voorzien. Het voorstel biedt de mogelijkheid om gebruik te maken van alle maatregelen waarmee de instrumentalisering van migranten zou kunnen worden aangepakt. Tot de mogelijke steun- en solidariteitsmaatregelen behoren capaciteitsmaatregelen om de gevolgen van de instrumentalisering van migranten te helpen ondervangen, terugkeeroperaties te ondersteunen of steun te verlenen door middel van contacten met de derde landen waaruit de geïnstrumentaliseerde mensen afkomstig zijn. De lidstaat die met een situatie van instrumentalisering van migranten te maken heeft, dient zijn behoefte aan steun en solidariteit vast te stellen en deze aan de Commissie mee te delen.

Vervolgens is het aan de Commissie om de andere lidstaten om een bijdrage ten gunste van de betrokken lidstaat te vragen en de betrokken maatregelen te coördineren.

Aangezien instrumentalisering gemakkelijk bredere gevolgen kan hebben voor naburige lidstaten en de Europese Unie als geheel (of zulke gevolgen zelfs beoogt), is het noodzakelijk te voorzien in de middelen om steun te verlenen op EU-niveau. Als de lidstaat die met instrumentalisering te maken krijgt, om steun van EU-agentschappen verzoekt, moeten de agentschappen de operationele ondersteuning van die lidstaat prioriteit geven. Dit geldt met name voor het Asielagentschap van de Europese Unie (EUAA), dat kan helpen de aanvragen te registreren en te verwerken, met het oog op de screening van kwetsbare migranten, en het beheer, het ontwerp en de invoering van adequate normen inzake opvangfaciliteiten kan ondersteunen. Voorts kan Frontex ondersteuning bieden bij grenscontroleactiviteiten, met inbegrip van screening- en terugkeeroperaties, en kan Europol inlichtingen verstrekken. Net als bij de operationele bijstand in het kader van het gewijzigde voorstel voor de Schengengrenscore moet het EUAA op asielgebied ook op eigen initiatief bijstand kunnen verlenen uit hoofde van artikel 16, lid 1, punt d), van de EUAA-verordening, terwijl Frontex en Europol verdere bijstand kunnen verlenen overeenkomstig hun respectieve mandaten.

Deze steun- en solidariteitsmaatregelen zouden een aanvulling vormen op andere bijstand aan een lidstaat die met instrumentalisering van migranten te maken heeft, zoals maatregelen die eventueel buiten het door dit voorstel beoogde kader worden genomen. Daarbij zou het kunnen gaan om maatregelen uit hoofde van artikel 25 bis van de Visumcode¹² of om acties op het gebied van buitenlands beleid (zoals diplomatieke demarches, beperkende maatregelen, handelsmaatregelen) of financiële steun, onder meer in het kader van het Europees Fonds voor asiel, migratie en integratie (AMIF) of het Instrument voor grensbeheer en visa (BMVI).

- (3) Een specifieke procedure om de toepassing van de noodprocedure voor migratie- en asielbeheer toe te staan

De lidstaat die met een situatie van instrumentalisering van migranten te maken heeft en voornemens is de noodprocedure voor migratie- en asielbeheer toe te passen, moet de Commissie om de toepassing van de gewenste afwijkingen en van steun- en solidariteitsmaatregelen verzoeken. Op basis van de door de betrokken lidstaat verstrekte informatie stelt de Commissie in voorkomend geval onverwijld een voorstel op voor een uitvoeringsbesluit van de Raad tot vaststelling van de afwijkingen die kunnen worden toegepast, voor een initiële periode van ten hoogste zes maanden. Het uitvoeringsbesluit van de Raad staat de toepassing van de afwijkingen toe en bepaalt de temporele toepassing ervan, met inbegrip van de aanvangsdatum en de duur. De Commissie moet de situatie, met inbegrip van de evenredigheid van de maatregelen, voortdurend monitoren en evalueren en, indien de situatie dat vereist, voorstellen de maatregelen te verlengen dan wel in te trekken.

- **Verenigbaarheid met bestaande bepalingen op het beleidsterrein**

Dit voorstel is volledig in overeenstemming met het nieuwe migratie- en asielpact dat de Commissie in september 2020 heeft aangenomen. Het maakt net als het voorstel inzake crisis- en overmachtsituaties deel uit van het kader dat voorziet in aanvullende specifieke regels voor het beheer van situaties waarin migranten worden geïnstrumentaliseerd. Het uitgangspunt voor de specifieke regels die bij dit voorstel worden ingevoerd, zijn het voorstel van de Commissie voor een asielprocedureverordening van 2016 en het gewijzigde voorstel van 2020, het voorstel tot herschikking van de richtlijn opvangvoorzieningen van 2016 en het

¹² Verordening (EG) nr. 810/2009 van het Europees Parlement en de Raad van 13 juli 2009 tot vaststelling van een gemeenschappelijke visumcode, zoals gewijzigd bij Verordening (EU) nr. 2019/1155, PB L 243 van 15.9.2009, blz. 1.

voorstel tot herschikking van de terugkeerrichtlijn van 2018. Het voorstel is ook in overeenstemming met het voorstel voor een besluit van de Raad betreffende voorlopige maatregelen ten gunste van Letland, Litouwen en Polen (COM(2021) 752 final) en voorziet in de wetgevende follow-up daarvan.

Verband met artikel 78, lid 3, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie

De vaststelling van specifieke regels voor solidariteit in geval van instrumentalisering belet de Raad niet om, op voorstel van de Commissie, voorlopige maatregelen vast te stellen ten gunste van een lidstaat die te maken krijgt met een noodsituatie als bedoeld in artikel 78, lid 3, VWEU.

Dit voorstel heeft ten doel de Unie in staat te stellen het hoofd te bieden aan een specifieke situatie waarmee zij reeds te maken heeft gekregen en voorbereid te zijn op soortgelijke situaties in de toekomst, zodat de Unie snel kan optreden ten gunste van de lidstaat die te maken heeft met een situatie van instrumentalisering van migranten. De Unie moet steeds kunnen vertrouwen op een permanent kader dat specifiek op dergelijke situaties is toegesneden en het mogelijk maakt het uitzonderlijke karakter van de voorlopige maatregelen uit hoofde van artikel 78, lid 3, VWEU te behouden, zodat er geen gebruik hoeft te worden gemaakt van artikel 78, lid 3, VWEU om situaties van instrumentalisering die onder dit voorstel vallen, aan te pakken.

Dit voorstel heeft ten doel specifieke regels op te stellen om een lidstaat te ondersteunen wanneer deze er de dupe van is dat een derde land irreguliere migratiestromen naar de Unie uitlokt door de verplaatsing van onderdanen van derde landen naar zijn grondgebied en vervolgens naar de buitengrenzen, of vanuit zijn grondgebied naar de buitengrenzen actief aan te moedigen of te vergemakkelijken, wanneer dergelijke acties erop wijzen dat een derde land voornemens is de Unie of een lidstaat te destabiliseren, en wanneer dergelijke acties van dien aard zijn dat zij de essentiële staatsfuncties, met inbegrip van zijn territoriale integriteit, de handhaving van de veiligheid en de nationale orde in gevaar kunnen brengen.

• Verenigbaarheid met andere beleidsterreinen van de Unie

Dit voorstel helpt de druk van irreguliere aankomsten laag te houden en sterke buitengrenzen in stand te houden – twee belangrijke elementen van de omvattende aanpak van het nieuwe migratie- en asielpact. Zoals uiteengezet in de gezamenlijke mededeling¹³ maakt dit voorstel deel uit van de inspanningen om het rechtskader van de EU te versterken, met inbegrip van het voorstel van de Commissie voor een verordening betreffende “maatregelen tegen vervoerders die mensenhandel of migrantensmokkel faciliteren of zich daarmee inlaten in verband met illegale binnenkomst op het grondgebied van de Europese Unie”¹⁴. Het voorstel moet de lidstaten betere instrumenten bieden om de buitengrenzen te beschermen bij instrumentalisering van migranten, met volledige eerbiediging van de grondrechten. Het vormt in dat opzicht een aanvulling op de Schengengrenscodex en de Schengenhervorming, in het kader waarvan de Commissie een permanent kader voorstelt voor optreden ingeval de Unie in de toekomst eventueel opnieuw te maken krijgt met instrumentalisering van migranten.

Het is ook bedoeld om verdere verplaatsingen van irreguliere migranten en de pressie op het Schengengebied terug te dringen. Er wordt op doeltreffende wijze invulling gegeven aan de

¹³ Gezamenlijke mededeling aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's – Respons op door staten georganiseerde instrumentalisering van migranten aan de buitengrenzen van de EU (JOIN(2021) 32 final).

¹⁴ COM(2021) 753 final.

snelle en doeltreffende terugkeer en overname van geïnstrumentaliseerde migranten, conform de omvattende aanpak van migratiebeheer zoals beschreven in het nieuwe migratie- en asielpact. Het voorstel is ook in overeenstemming met het externe optreden van de Unie (waaronder beperkende EU-maatregelen) en moet parallel daaraan worden toegepast.

2. RECHTSGRONDSLAG, SUBSIDIARITEIT EN EVENREDIGHEID

• Rechtsgrondslag

Dit voorstel ondersteunt de lidstaat die te maken krijgt met instrumentalisering van migranten. Het bevat een aantal bepalingen die betrekking hebben op het voorstel voor een asielprocedureverordening (plus het gewijzigde voorstel), het voorstel tot herschikking van de richtlijn opvangvoorzieningen en het voorstel tot herschikking van de terugkeerrichtlijn. Het voorstel dient derhalve te worden vastgesteld op basis van de juiste rechtsgrondslag, namelijk artikel 78, lid 2, punten d) en f), en artikel 79, lid 2, punt c), VWEU, volgens de gewone wetgevingsprocedure.

• Variabele geometrie

Twee overwegingen hebben betrekking op de variabele geometrie in verband met de deelname van Ierland en Denemarken aan deze verordening.

Overeenkomstig Protocol nr. 21 betreffende de positie van Ierland ten aanzien van de ruimte van vrijheid, veiligheid en recht, gehecht aan het Verdrag betreffende de Europese Unie (VEU) en het VWEU, kan Ierland beslissen om deel te nemen aan de vaststelling en toepassing van de maatregelen tot vaststelling van een gemeenschappelijk Europees asielstelsel. In dit verband heeft Ierland kennisgegeven van zijn wens deel te nemen aan de vaststelling en toepassing van Richtlijn 2005/85/EG en van zijn besluit om niet deel te nemen aan de vaststelling van Richtlijn 2013/32/EU. Bijgevolg zijn de bepalingen van Richtlijn 2005/85/EG van toepassing op Ierland, terwijl dat niet het geval is voor de bepalingen van de huidige richtlijn. Ierland heeft niet te kennen gegeven dat het wenst deel te nemen aan de vaststelling van de nieuwe asielprocedureverordening, zoals nodig zou zijn om deze verordening rechtsgevolgen te laten hebben met betrekking tot Ierland, mocht Ierland besluiten deel te nemen, overeenkomstig Protocol nr. 21.

Overeenkomstig Protocol nr. 22 betreffende de positie van Denemarken, gehecht aan het VEU en het VWEU, zijn Richtlijn 2005/85/EG en Richtlijn 2013/32/EU niet bindend voor, noch van toepassing op Denemarken. Denemarken neemt ook niet deel aan de vaststelling van deze verordening, die niet bindend is voor, noch van toepassing is op deze lidstaat.

• Subsidiariteit (bij niet-exclusieve bevoegdheid)

Titel V van het VWEU over de ruimte van vrijheid, veiligheid en recht verleent de Europese Unie bepaalde bevoegdheden op dit gebied. Deze bevoegdheden moeten worden uitgeoefend in overeenstemming met artikel 5 van het Verdrag betreffende de Europese Unie, te weten indien en voor zover de doelstellingen van het overwogen optreden niet voldoende door de lidstaten kunnen worden verwezenlijkt, en derhalve vanwege de omvang of de gevolgen van het overwogen optreden beter door de Europese Unie kunnen worden verwezenlijkt.

Wanneer een derde land irreguliere migratiestromen naar de Unie uitlokt door de verplaatsing van onderdanen van derde landen naar zijn grondgebied en vervolgens naar de buitengrenzen, of vanuit zijn grondgebied naar de buitengrenzen actief aan te moedigen of te vergemakkelijken, wanneer dergelijke acties erop wijzen dat een derde land voornemens is de Unie of een lidstaat te destabiliseren, en wanneer de aard van dergelijke maatregelen de essentiële staatsfuncties, met inbegrip van zijn territoriale integriteit, de handhaving van de

veiligheid en de nationale orde in gevaar kan brengen, moet een dergelijke situatie worden beschouwd als een belaging van de EU als geheel, waarvoor derhalve oplossingen en ondersteuning van de EU vereist zijn. De lidstaat die met instrumentalisering van migranten te maken heeft, moet kunnen beschikken over passende juridische instrumenten om de situatie doeltreffend aan te pakken, en alle lidstaten moeten snel kunnen reageren en steun kunnen verlenen aan de betrokken lidstaat.

Voor de verwezenlijking van deze doelstellingen is actie op EU-niveau vereist, aangezien zij van nature grensoverschrijdend zijn. Het is duidelijk dat een gemeenschappelijk probleem een gemeenschappelijke EU-aanpak vereist en dat maatregelen van individuele lidstaten daarvoor niet volstaan.

Zo'n gemeenschappelijke aanpak kan derhalve niet voldoende door iedere lidstaat afzonderlijk worden verwezenlijkt en kan vanwege de omvang en de gevolgen van dit voorgestelde besluit beter op het niveau van de Unie worden verwezenlijkt. Daarom moet de Unie optreden en kan zij maatregelen nemen, overeenkomstig het in artikel 5, lid 3, VEU neergelegde subsidiariteitsbeginsel.

- **Evenredigheid**

Overeenkomstig het in artikel 5, lid 4, van het Verdrag betreffende de Europese Unie neergelegde evenredigheidsbeginsel worden in dit voorstel voor een verordening de precieze voorwaarden vastgesteld waaronder specifieke asielprocedurevoorschriften kunnen worden toegepast, alsook de werkingssfeer en de termijn voor de toepassing van dergelijke voorschriften en de nodige waarborgen vastgesteld.

Alle elementen van de voorgestelde maatregelen om het hoofd te bieden aan de specifieke situatie van instrumentalisering van migranten zijn beperkt tot wat nodig is om te bewerkstelligen dat de lidstaten de situatie ordelijk en doeltreffend kunnen beheren en tegelijkertijd ervoor zorgen dat verzoekers op het gebied van rechten en waarborgen gelijk worden behandeld. In die zin zijn de afwijkingen van de regels van het voorstel van 2016 voor een asielprocedureverordening, het gewijzigde voorstel van 2020 voor een asielprocedureverordening, de beschikbare richtlijn opvangvoorzieningen en de beschikbare terugkeerrichtlijn evenredig, aangezien er door middel van een aantal waarborgen voor een evenwicht wordt gezorgd tussen enerzijds datgene waaraan de lidstaat die met instrumentalisering van migranten te maken heeft, voor het beheer van deze situatie onmiddellijk behoefte heeft, en anderzijds de behoefte aan rechtszekerheid en uniformiteit bij de toepassing van afwijkingen en specifieke regels en de noodzakelijke bescherming van de geïnstrumentaliseerde onderdanen van derde landen.

Het voorstel voorziet in waarborgen voor de toepassing van de afwijkingen en specifieke regels. Aangezien er bij instrumentalisering van migranten sprake is van een buitengewone situatie, wordt het evenredig geacht om de noodprocedure voor asielbeheer toe te passen op alle verzoekers, aangezien dit zou helpen voorkomen dat derde landen zich richten op specifieke nationaliteiten of categorieën migranten die niet in aanmerking zouden komen voor de grensprocedure. Om de lidstaten in staat te stellen het hoofd te bieden aan de toename van het aantal personen dat wordt toegelaten tot de noodprocedure voor asielbeheer, wordt de maximale duur van de grensprocedure verlengd tot zestien weken. Dit wordt voldoende geacht om de lidstaat de nodige flexibiliteit te bieden om verzoeken in de nabijheid van de grens of bij aangewezen grensdoorlaatposten te behandelen zonder onderdanen van derde landen en staatlozen toegang te verlenen tot het grondgebied. Bij instrumentalisering van migranten als gevolg van vijandige maatregelen van een derde land zijn de afwijkingen van de beschikbare richtlijn opvangvoorzieningen evenredig, aangezien het voor de lidstaat in de

praktijk misschien niet mogelijk is om te zorgen voor de materiële opvangvoorzieningen die normaal gesproken nodig zijn, omdat dit de capaciteit van de lidstaat wellicht te boven gaat. Deze afwijkingen moeten worden bezien in het kader van de waarborgen en flexibiliteit die het gewijzigde voorstel voor een asielprocedureverordening van 2020 biedt voor het organiseren van middelen en capaciteit voor de toepassing van de grensprocedure. Indien de afwijking wordt toegepast, moet de lidstaat voorzien in de basisbehoeften van de aanvrager en de menselijke waardigheid ten volle eerbiedigen.

De specifieke afwijkingen van de herschikte terugkeerrichtlijn zijn evenredig met het oogmerk te zorgen voor een snelle terugkeer van degenen die niet in aanmerking komen voor internationale bescherming, hetgeen in een situatie van instrumentalisering van essentieel belang is om te voorkomen dat nog meer migranten aankomen. Ter bescherming van de grondrechten van degenen die moeten terugkeren, wordt een aantal waarborgen ingevoerd, overeenkomstig het Handvest van de grondrechten van de EU en internationale verplichtingen.

Tevens wordt voorgesteld de duur van deze maatregelen te beperken tot hetgeen strikt noodzakelijk is om de betrokken lidstaten in staat te stellen de situatie van instrumentalisering aan te pakken; in ieder geval moeten zij in eerste instantie ten hoogste zes maanden worden toegepast. Daartoe dient de Commissie, na de machtiging van de Raad, de situatie voortdurend te volgen en te evalueren, onder meer om vast te stellen of de maatregelen die de lidstaat gemachtigd is toe te passen, nog evenredig zijn.

- **Keuze van het instrument**

Alleen een verordening waarbij specifieke regels en afwijkingen van de asiel- en terugkeerprocedures in de Unie worden vastgesteld en waarvan de bepalingen rechtstreeks toepasselijk zijn, kan zorgen voor de nodige uniformiteit en doeltreffendheid bij de toepassing van de EU-procedureregels inzake asiel in geval van instrumentalisering van migranten.

3. EVALUATIE, RAADPLEGING VAN BELANGHEBBENDEN EN EFFECTBEOORDELING

- **Raadpleging van belanghebbenden**

Het voorstel is gebaseerd op de informatie die belanghebbenden vanaf het begin van de zomer van 2021 tijdens het raadplegingsproces hebben verstrekt.

- **Grondrechten**

Dit voorstel strookt met de grondrechten, de beginselen die met name in het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie zijn erkend, alsook met de verplichtingen die voortvloeien uit het internationaal recht, waaronder daadwerkelijke en doeltreffende toegang tot de asielprocedure en de toegang tot het grondgebied van de EU met het oog op het indienen van een verzoek om internationale bescherming. Daartoe moet de lidstaat die met een situatie van instrumentalisering te maken heeft, zorgen voor genoeg open en gemakkelijk toegankelijke registratiepunten, met inbegrip van grensdoorlaatposten. Zoals hieronder wordt uiteengezet, is de noodprocedure voor migratie en asiel waarin dit besluit voorziet, in overeenstemming met de in het Handvest erkende grondrechten, met inbegrip van het recht op menselijke waardigheid (artikel 1), het verbod van folteringen en van onmenselijke of vernederende behandelingen of bestraffingen (artikel 4), het recht op vrijheid en veiligheid (artikel 6), recht op eerbiediging van privéleven, familie-en gezinsleven (artikel 7), het recht op de bescherming van persoonsgegevens (artikel 8), het recht op asiel (artikel 18), het verbod van collectieve uitzetting en de bescherming tegen refoulement (artikel 19, leden 1 en 2), het recht op non-discriminatie (artikel 21), het beginsel van gelijkheid van mannen en vrouwen

(artikel 23), de rechten van het kind (artikel 24) en het recht op een doeltreffende voorziening in rechte (artikel 47). Voorts acht de Commissie het ook noodzakelijk dat de lidstaten de vrijheid van meningsuiting, de mediavrijheid en de vrijheid van vereniging van maatschappelijke organisaties eerbiedigen.

Wat de toepassing van de noodprocedure voor migratie- en asielbeheer betreft, blijven de beginselen en waarborgen waarin de voorstellen van het nieuwe pact voorzien, van toepassing op verzoekers die onder die procedure vallen. Voorts voorziet het voorstel in de verplichte prioritering van gegronde verzoeken, na de afronding van de screening of wanneer de behoefte aan bescherming ook maar duidelijk wordt, conform het voorstel van 2016 voor een asielprocedureverordening, alsook van verzoeken van niet-begeleide minderjarigen, families en kinderen. Het is in het belang van deze verzoekers dat over hun asielaanvraag zo spoedig mogelijk een beslissing wordt genomen. De waarborgen voor personen met bijzondere procedurele behoeften uit hoofde van artikel 41, lid 9, punt b), van het gewijzigde voorstel voor een asielprocedureverordening van 2020 blijven eveneens van toepassing. Het voorstel waarborgt ook het recht op een doeltreffende voorziening in rechte, waarbij de rechter de bevoegdheid heeft om te beslissen of de verzoeker al dan niet op het grondgebied van de lidstaat mag blijven in afwachting van een beslissing op een beroep en dat een verzoeker er naar behoren van verzekerd kan zijn dat hij dergelijke verzoeken bij de rechter kan indienen.

Dit voorstel eerbiedigt ten volle de rechten van het kind en de bijzondere behoeften van kwetsbare personen. De in het voorstel tot herschikking van de richtlijn opvangvoorzieningen opgenomen waarborgen voor kinderen en kwetsbare personen moeten voor de bevoegde autoriteiten vooropstaan, ook wanneer moet worden overgegaan tot bewaring. Bij de vaststelling van de verschillende regels inzake opvangvoorzieningen eerbiedigt het kader waarin dit voorstel voorziet, de waarborgen van de menselijke waardigheid te allen tijde en in alle omstandigheden.

Het recht op vrijheid en bewegingsvrijheid wordt beschermd: indien in het kader van de noodprocedure voor migratie- en asielbeheer gebruik wordt gemaakt van bewaring, mogen de desbetreffende regels slechts binnen een strikt gereguleerd kader en gedurende beperkte tijd worden toegepast. Overeenkomstig artikel 7 van het voorstel tot herschikking van de richtlijn inzake opvangvoorzieningen kan de lidstaat het recht van vrij verkeer van een verzoeker beperken met het oog op de behandeling van aanvragen in het kader van de grensprocedure. Op grond van het voorstel tot herschikking van de richtlijn asielprocedures mogen de lidstaten een persoon niet in bewaring houden om de enkele reden dat hij een verzoeker is. Artikel 8 van dat voorstel voorziet in de gronden en voorwaarden voor bewaring, na een geïndividualiseerde beoordeling en wanneer andere, minder beperkende maatregelen niet kunnen worden toegepast, op grond waarvan de lidstaten verzoekers om internationale bescherming in bewaring kunnen houden om in het kader van een procedure te beslissen over het recht van de verzoeker om het grondgebied binnen te komen. Artikel 8 bepaalt ook dat de lidstaten een verzoeker alleen in bewaring mogen houden wanneer andere, minder dwingende maatregelen – zoals beperkingen van de bewegingsvrijheid op grond van artikel 7 – niet doeltreffend kunnen worden toegepast.

Het beginsel van non-refoulement, dat is neergelegd in artikel 33 van het Vluchtelingenverdrag van 1951 en artikel 19 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie, dient ook te worden geëerbiedigd bij toepassing van afwijkingen die in de herschikte terugkeerrichtlijn zijn opgenomen. In het voorstel wordt dan ook uitdrukkelijk herinnerd aan de verplichting van de lidstaten om dit beginsel altijd in acht te nemen bij het vervullen van hun verplichting de grenzen te controleren. Eerbiediging van het beginsel van

non-refoulement omvat een beoordeling of er een risico bestaat op vervolging, foltering of onmenselijke of vernederende behandeling, of een risico op kettinguitwijzingen.

4. GEVOLGEN VOOR DE BEGROTING

Aangezien de aard van dit voorstel verband houdt met de instrumentalisering van migranten, is het niet mogelijk om vooraf de mogelijke budgettaire gevolgen te ramen. Alle kosten die voortvloeien uit de uitvoering van dit voorstel zullen worden gedekt uit de begroting van de bestaande financieringsinstrumenten van de EU voor de periode 2021-2027 op het gebied van migratie en asiel. Wanneer dat noodzakelijk is, kan bij uitzondering gebruik worden gemaakt van de flexibiliteitsmechanismen waarin het huidige meerjarig financieel kader van Verordening (EU, Euratom) 2020/2093 van de Raad voorziet¹⁵.

Wat de met de asielprocedure samenhangende aspecten betreft, brengt dit voorstel geen financiële of administratieve lasten voor de Unie met zich mee. Het heeft in dat verband dan ook geen gevolgen voor de begroting van de Unie.

5. OVERIGE ELEMENTEN

- **Uitvoeringsplanning en regelingen betreffende controle, evaluatie en rapportage**

De Commissie zal de rapportage in het kader van het “Migration Blueprint Network” gebruiken als instrument om toezicht te houden op de situatie en zo nodig aanbevelingen te doen met betrekking tot de verlenging of stopzetting van de maatregelen.

- **Artikelsgewijze toelichting**

Onderwerp van het voorstel om het hoofd te bieden aan instrumentalisering van migranten

Artikel 1 beschrijft het onderwerp van de verordening die ten doel heeft het hoofd te bieden aan de instrumentalisering van migranten op het gebied van migratie en asiel binnen de EU.

Noodprocedure voor asielbeheer bij instrumentalisering

Artikel 2 bevat de specifieke regels die de lidstaten kunnen toepassen in het kader van een noodprocedure voor asielbeheer bij instrumentalisering van migranten.

Artikel 2, lid 1, punt a), bepaalt dat de lidstaat die met een situatie van instrumentalisering van migranten te maken heeft, de registratietermijn voor verzoeken om internationale bescherming kan verlengen tot maximaal vier weken met betrekking tot verzoeken van onderdanen van derde landen of staatlozen die in de nabijheid van de buitengrens met het derde land dat migranten instrumentaliseert, zijn aangehouden of aangetroffen na een onrechtmatige grensoverschrijding, of die zich bij een grensdoorlaatpost hebben gemeld. Er moet voorrang worden gegeven aan de registratie van verzoeken die waarschijnlijk gegrond zijn en van verzoeken van niet-begeleide minderjarigen en minderjarigen en hun familieleden.

Artikel 2, lid 1, punt b), biedt de lidstaat die met een situatie van instrumentalisering van migranten te maken heeft, de mogelijkheid om het toepassingsgebied van de asielgrensprocedure uit te breiden tot alle verzoekers, door geen enkele categorie verzoekers uit te sluiten (behalve medische gevallen als bedoeld in artikel 41, lid 9, punt c), van de gewijzigde asielprocedureverordening). In **artikel 2, lid 1, punt b)**, wordt ook verduidelijkt dat wanneer na de screening of tijdens de behandeling in het kader van de grensprocedure blijkt dat het verzoek waarschijnlijk gegrond is of dat het verzoek is ingediend door

¹⁵ Verordening (EU, Euratom) 2020/2093 van de Raad van 17 december 2020 tot bepaling van het meerjarig financieel kader voor de jaren 2021-2027, PB L 433 I van 22.12.2020, blz. 11.

minderjarigen en hun familieleden, met inbegrip van niet-begeleide minderjarigen, aan de behandeling van die verzoeken voorrang moet worden gegeven.

Artikel 2, lid 1, punt c), biedt de lidstaten de mogelijkheid om de grensprocedure bedoeld in de gewijzigde asielprocedureverordening, gedurende zestien weken toe te passen, met inbegrip van eventuele beroepen, waarna de betrokkene toegang tot het grondgebied moet worden verleend, behalve wanneer de betrokkene moet terugkeren.

Bij de toepassing van deze afwijkingen blijven de waarborgen van de asielprocedureverordening van toepassing.

Materiële opvangvoorzieningen

Artikel 3 biedt de lidstaten de mogelijkheid andere regelingen voor materiële opvangvoorzieningen vast te stellen dan die waarin de herschikte richtlijn opvangvoorzieningen voorziet, mits de lidstaat de basisbehoeften van de verzoeker vervult en de menselijke waardigheid ten volle eerbiedigt.

Noodprocedure voor terugkeerbeheer bij instrumentalisering

Artikel 4 biedt lidstaten de mogelijkheid om af te wijken van artikel 41 bis van de asielprocedureverordening en van de toepassing van de herschikte terugkeerrichtlijn met betrekking tot onderdanen van derde landen of staatlozen wier verzoek om internationale bescherming op grond van de asielprocedure voor noodgevallen aan de grens is afgewezen overeenkomstig artikel 2, lid 1, punten b) en c). Met de afwijking wordt beoogd een mechanisme in te stellen dat vergelijkbaar is met de afwijking uit hoofde van artikel 2, lid 2, punt a), van de herschikte terugkeerrichtlijn. Het voorstel voorziet in de nodige waarborgen wat betreft de verplichting het beginsel van non-refoulement te eerbiedigen (rekening houdend met het belang van het kind, het familie- en gezinsleven en de gezondheidstoestand van onderdanen van derde landen en staatlozen), alsook wat betreft de beperkingen op het gebruik van dwangmaatregelen, uitstel van verwijdering, spoedeisende gezondheidszorg, behoeften van kwetsbare personen en omstandigheden van bewaring. Tegelijkertijd worden de grondrechten van de betrokkenen volledig gewaarborgd.

Steun- en solidariteitsmaatregelen in een situatie van instrumentalisering

Artikel 5 biedt een lidstaat de mogelijkheid andere lidstaten om steun- en solidariteitsmaatregelen te verzoeken. Daarbij moet het gaan om alle maatregelen waarmee de situatie van instrumentalisering van migranten kan worden aangepakt, zoals maatregelen voor capaciteitsopbouw, maatregelen ter ondersteuning van terugkeer door samenwerking met derde landen, en contact met derde landen waarvan de onderdanen worden geïnstrumentaliseerd. De betrokken lidstaat moet bij de Commissie een verzoek om steun- en solidariteitsmaatregelen van andere lidstaten indienen.

De Commissie moet de andere lidstaten vragen om de lidstaat die met een situatie van instrumentalisering te maken heeft, te helpen met maatregelen die beantwoorden aan de behoeften van die lidstaat, en zij moet deze maatregelen zo spoedig mogelijk na ontvangst van het verzoek coördineren. Wat operationele steun betreft, kan een lidstaat die met een situatie van instrumentalisering van migranten te maken heeft, ook het Asielagentschap van de EU¹⁶,

¹⁶ Het EUAA verleent bijstand op verzoek van de lidstaat of op eigen initiatief (met instemming van de betrokken lidstaat), maar de Raad kan in dergelijke specifieke omstandigheden ook besluiten maatregelen te nemen op basis van een voorstel van de Commissie.

het Europees Grens- en kustwachtagentschap of Europol om steun verzoeken, overeenkomstig hun respectieve mandaten.

Specifieke waarborgen

Artikel 6 bevat specifieke waarborgen. Om toegang tot de asielprocedure te waarborgen, moet de lidstaat die met een situatie van instrumentalisering van migranten te maken heeft, onderdanen van derde landen of staatlozen naar behoren en in een taal die de onderdaan van een derde land of staatloze begrijpt of redelijkerwijs geacht wordt te begrijpen, informeren over de toegepaste maatregelen, de punten die toegankelijk zijn voor de registratie en de indiening van een verzoek om internationale bescherming, met name de locatie van het dichtstbijzijnde punt waar zij een verzoek om internationale bescherming kunnen registreren of indienen, de mogelijkheid om de beslissing over het verzoek aan te vechten en de duur van de maatregelen. De lidstaat die met een situatie van instrumentalisering van migranten te maken heeft, moet de artikelen 2, 3 en 4 niet langer toepassen dan strikt noodzakelijk is om die situatie aan te pakken, en in geen geval langer dan de periode die is vastgesteld in het uitvoeringsbesluit van de Raad.

Toestemmingsprocedure

Artikel 7 regelt de procedure voor het toestaan van de afwijkingen. De Commissie moet een voorstel indienen voor een door de Raad aan te nemen uitvoeringsbesluit met de toe te passen afwijkingen. In dat uitvoeringsbesluit van de Raad moeten de aanvangsdatum van de toepassing van de afwijkingen, de duur ervan en tijdelijkheid van de toepassing van het besluit worden vastgesteld. De afwijkingen moeten worden toegepast voor een periode van ten hoogste zes maanden. De Commissie moet de situatie voortdurend volgen en evalueren en op basis daarvan zo nodig voorstellen indienen tot intrekking van het uitvoeringsbesluit van de Raad waarbij toestemming wordt verleend voor de toepassing van de specifieke afwijkingen, of tot vaststelling van een nieuw uitvoeringsbesluit van de Raad waarbij wordt toegestaan de afwijkingen langer toe te passen dan de Commissie.

Samenwerking en evaluatie

Artikel 8 bepaalt dat de Commissie, de agentschappen van de Europese Unie en de lidstaten nauw moeten samenwerken en elkaar regelmatig moeten informeren over de uitvoering van de in artikel 7 van dit voorstel bedoelde maatregelen. De lidstaten moeten ook relevante gegevens, waaronder statistieken, rapporteren via het EU-netwerk voor paraatheid en crisisbeheersing op het gebied van migratie.

VN-agentschappen en andere relevante partnerorganisaties moeten daadwerkelijk toegang hebben tot de grens, onder de voorwaarden die zijn vastgesteld in het voorstel tot herschikking van de richtlijn opvangvoorzieningen en in de asielprocedureverordening. De Hoge Commissaris van de Verenigde Naties voor vluchtelingen moet toegang krijgen tot verzoekers, ook aan de grens. Daartoe moet de lidstaat die met een situatie van instrumentalisering van migranten te maken heeft, nauw samenwerken met VN-agentschappen en relevante partnerorganisaties.

Voorstel voor een

VERORDENING VAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD

betreffende de aanpak van instrumentalisering op het gebied van migratie en asiel

HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD VAN DE EUROPESE UNIE,

Gezien het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, en met name artikel 78, lid 2, punten d) en f), en artikel 79, lid 2, punt c),

Gezien het voorstel van de Europese Commissie,

Na toezending van het ontwerp van wetgevingshandeling aan de nationale parlementen,

Gezien het advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité¹⁷,

Gezien het advies van het Comité van de Regio's¹⁸,

Handelend volgens de gewone wetgevingsprocedure,

Overwegende hetgeen volgt:

- (1) Instrumentalisering van migranten kan zich voordoen wanneer een derde land irreguliere migratiestromen naar de Unie uitlokt door de verplaatsing van onderdanen van derde landen naar zijn grondgebied en vervolgens naar de buitengrenzen, of vanuit zijn grondgebied naar de buitengrenzen actief aan te moedigen of te vergemakkelijken, wanneer dergelijke acties erop wijzen dat een derde land voornemens is de Unie of een lidstaat te destabiliseren, wanneer de aard van dergelijke maatregelen de essentiële functies van een lidstaat, met inbegrip van zijn territoriale integriteit, de handhaving van de veiligheid en de nationale orde in gevaar kan brengen.
- (2) Deze verordening volgt op het verzoek dat de Europese Raad in zijn conclusies van 22 oktober 2021 richtte tot de Commissie, nl. alle nodige wijzigingen van het EU-rechtskader voorstellen alsook concrete maatregelen, om te zorgen voor een onmiddellijke en gepaste reactie op de hybride bedreiging conform het EU-recht en internationale verplichtingen. Voorts draagt de verordening bij tot de totstandbrenging van een omvattend en permanent kader dat de betrokken lidstaten voorziet van de nodige instrumenten om doeltreffend en snel op een situatie van instrumentalisering te kunnen reageren, met volledige inachtneming van de grondrechten en internationale verplichtingen.
- (3) Een van die instrumenten in deze verordening is de invoering van een noodprocedure voor migratie- en asielbeheer die de lidstaten de mogelijkheid biedt juridische middelen in te zetten om in de toekomst het hoofd te bieden aan situaties waarin migranten worden geïnstrumentaliseerd.
- (4) Deze verordening eerbiedigt de grondrechten en neemt de beginselen in acht die zijn erkend in het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie, met name in de artikelen 1, 4, 7, 24, 18, 19, lid 2, alsmede het Verdrag van Genève van 28 juli 1951.

¹⁷ PB C van , blz. .

¹⁸ PB C van , blz. .

Om met name rekening te houden met het feit dat de belangen van het kind voorop dienen te staan, de noodzaak het familie- en gezinsleven te respecteren, en om de bescherming van de gezondheid van de betrokkenen te waarborgen, voorziet deze verordening in specifieke regels en waarborgen die van toepassing zijn op niet-begeleide minderjarigen en hun familieleden en op verzoekers wier gezondheidstoestand specifieke en adequate ondersteuning vereist. De regels en waarborgen van Verordening (EU) XXX/XXX¹⁹ [*asielprocedureverordening*] moeten van toepassing blijven op personen die onderworpen zijn aan de noodprocedure voor asielbeheer, tenzij in deze verordening anders is bepaald. De voorschriften van Richtlijn XXX/XXX²⁰ [herschikking van de richtlijn opvangvoorzieningen], met inbegrip van de regels betreffende de bewaring van personen die om internationale bescherming verzoeken, moeten van toepassing blijven vanaf het moment waarop een verzoek om internationale bescherming wordt ingediend, tenzij in deze verordening anders is bepaald.

- (5) Om de lidstaat die met een situatie van instrumentalisering te maken heeft, bij te staan bij het ordelijk beheer van de migratiestromen, moet de betrokken lidstaat in het kader van de noodprocedure voor asielbeheer ten aanzien van onderdanen van derde landen of staatlozen die in de nabijheid van de buitengrens met het derde land dat migranten instrumentaliseert, zijn aangehouden of aangetroffen na een onrechtmatige overschrijding, of die zich bij een grensdoorlaatpost hebben gemeld, kunnen besluiten om verzoeken om internationale bescherming uitsluitend te registreren op specifieke, speciaal voor dit doel aangewezen registratiepunten in de nabijheid van de grens, en om het indienen van die verzoeken alleen effectief mogelijk te maken op de specifieke punten die daartoe zijn aangewezen en die gemakkelijk toegankelijk moeten zijn. Er moet worden gezorgd voor daadwerkelijke en doeltreffende toegang tot de procedure voor internationale bescherming overeenkomstig artikel 18 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie en het Verdrag van Genève van 28 juli 1951. Daartoe moet de betrokken lidstaat ervoor zorgen dat er voldoende registratiepunten, waaronder grensdoorlaatposten, worden aangewezen en open zijn. Verzoekers moeten naar behoren worden geïnformeerd over de plaatsen waar hun verzoek zal worden geregistreerd en kan worden ingediend.
- (6) In situaties waarin migranten worden geïnstrumentaliseerd, is het van essentieel belang dat de binnenkomst van personen die niet aan de voorwaarden voor binnenkomst voldoen, wordt voorkomen en dat tegelijkertijd de bescherming van de grondrechten wordt gewaarborgd. Om ervoor te zorgen dat de lidstaat die met een dergelijke situatie te maken krijgt, over de nodige flexibiliteit beschikt, en om te voorkomen dat een vijandig derde land zich op specifieke nationaliteiten of specifieke categorieën onderdanen van derde landen richt, moet het krachtens de in deze verordening vastgestelde noodprocedure voor migratie- en asielbeheer voor de betrokken lidstaat mogelijk zijn om in het kader van een grensprocedure zoals beschreven in artikel 41 van Verordening (EU) XXX/XXX [*asielprocedureverordening*] een besluit te nemen over de ontvankelijkheid en de gegrondheid van alle verzoeken om internationale bescherming van onderdanen van derde landen of staatlozen die in de nabijheid van de grens met het derde land, zijn aangehouden of aangetroffen na een onrechtmatige overschrijding, of die zich bij een grensdoorlaatpost hebben gemeld. De beginselen en waarborgen van Verordening (EU) XXX/XXX [*asielprocedureverordening*] moeten in acht worden genomen.

¹⁹ PB C van , blz. .

²⁰ PB C van , blz. .

- (7) Bij de toepassing van de noodprocedure voor asielbeheer moeten het belang van het kind en de waarborgen voor verzoekers met medische aandoeningen voor de bevoegde autoriteiten vooropstaan. Daarom moet de lidstaat die met een situatie van instrumentalisering te maken krijgt, van de noodprocedure voor asielbeheer gevallen uitsluiten waarin er medische redenen zijn om de grensprocedure niet toe te passen overeenkomstig artikel 41, lid 9, punt c), van Verordening (EU) XXX/XXX [*asielprocedureverordening*]. Dit geldt ook als de gezondheidsproblemen tijdens de behandeling van het verzoek aan het licht komen. De betrokken lidstaat moet ook voorrang geven aan de behandeling van verzoeken die waarschijnlijk gegrond zijn of verzoeken van minderjarigen en hun familieleden, alsook van niet-begeleide minderjarigen. Indien tijdens de screening uit hoofde van Verordening (EU) XXX/XXX [*screeningverordening*]²¹ of de behandeling van het verzoek blijkt dat een verzoeker bijzondere procedurele waarborgen behoeft en dat geen passende steun kan worden geboden in het kader van de asielprocedure aan de grens overeenkomstig artikel 41, lid 9, van Verordening (EU) XXX/XXX [*asielprocedureverordening*], mag de betrokken lidstaat de noodprocedure voor asielbeheer aan de grens niet of niet meer toepassen.
- (8) Overeenkomstig artikel 8, lid 3, punt d), van Richtlijn XXX/XXX [*herschikking van de richtlijn opvangvoorzieningen*], kan een verzoeker in bewaring worden gehouden om in het kader van een procedure een beslissing te nemen over diens recht om het grondgebied te betreden. Artikel 8, lid 2, van die richtlijn bepaalt ook dat de lidstaten een verzoeker alleen in bewaring mogen houden wanneer andere, minder dwingende maatregelen – zoals beperkingen van de bewegingsvrijheid op grond van artikel 7 – niet effectief kunnen worden toegepast. De voorschriften en waarborgen met betrekking tot bewaring in Richtlijn XXX/XXX [*herschikking van de richtlijn opvangvoorzieningen*], met name die welke betrekking hebben op niet-begeleide minderjarigen, minderjarigen en hun familieleden, moeten worden nageleefd. Bij situaties van instrumentalisering van migranten kunnen alternatieven voor bewaring, zoals beperkingen van de bewegingsvrijheid overeenkomstig artikel 7 van Richtlijn XXX/XXX [*herschikking richtlijn opvangvoorzieningen*], even doeltreffend zijn als bewaring; dergelijke alternatieven moeten daarom door de autoriteiten worden overwogen, met name ten aanzien van minderjarigen. Indien bewaring wordt toegepast en de garanties en voorwaarden voor bewaring niet worden nageleefd of niet aan de grens kunnen worden nageleefd, mag de noodprocedure voor asielbeheer hoe dan ook niet of niet meer van toepassing zijn, zoals bepaald in artikel 41, lid 9, punt d), van Verordening (EU) XXX/XXX [*asielprocedureverordening*].
- (9) Bij een situatie van instrumentalisering van migranten moet het voor de betrokken lidstaat mogelijk zijn om verzoeken om internationale bescherming binnen een verlengde termijn van vier weken te registreren. Voorts moet het mogelijk zijn om verzoeken om internationale bescherming aan de grens gedurende maximaal zestien weken te behandelen. Indien er binnen die zestien weken geen beslissing is genomen over het verzoek, en evenmin over een mogelijk beroep tegen een negatieve beslissing, dat overigens geen automatische schorsende werking mag hebben, moet toegang tot het grondgebied worden verleend, tenzij de betrokkene aan de terugkeerprocedure is onderworpen. Deze procedurele termijnen zijn bedoeld om de betrokken lidstaat te helpen het hoofd te bieden aan situaties waarbij migranten worden geïnstrumentaliseerd. Wanneer een lidstaat met een dergelijke situatie te maken krijgt, moet hij middelen herbestemmen met het oog op het beheer van de onderdanen van

²¹ PB C van , blz. .

derde landen die aan zijn grenzen aankomen of zich reeds op zijn grondgebied bevinden. In een dergelijke situatie heeft de betrokken lidstaat wellicht tijd nodig om zijn middelen te reorganiseren en zijn capaciteit te vergroten, mede met steun van de EU-agentschappen. Bovendien zal het aantal verzoekers in het kader van de grensprocedure groter zijn dan onder normale omstandigheden, waardoor de lidstaat die met een situatie van instrumentalisering te maken krijgt, wellicht meer tijd nodig zal hebben om beslissingen te kunnen nemen, zonder toegang tot het grondgebied toe te staan. De betrokken lidstaat moet echter voorrang geven aan de registratie van verzoeken die gegrond zijn en verzoeken van niet-begeleide minderjarigen en minderjarigen en hun familieleden.

- (10) Geweld aan de grens moet koste wat kost worden voorkomen, niet alleen om de territoriale integriteit en veiligheid van de lidstaat die met een situatie van instrumentalisering te maken krijgt, te beschermen, maar ook om de beveiliging en veiligheid te waarborgen van de onderdanen van derde landen, waaronder families en kinderen, die vreedzaam wachten op hun kans om asiel aan te vragen in de Unie. Wanneer de betrokken lidstaat aan zijn buitengrens te maken krijgt met gewelddadige acties, onder meer in het kader van pogingen van onderdanen van derde landen om massaal toegang te forceren, waarbij onevenredige gewelddadige middelen worden gebruikt, moet de betrokken lidstaat overeenkomstig zijn nationale recht de nodige maatregelen kunnen nemen om de veiligheid en de openbare orde te handhaven en de doeltreffende toepassing van deze verordening te waarborgen.
- (11) Wanneer een lidstaat als gevolg van instrumentalisering te maken krijgt met een stroom onderdanen van derde landen of staatlozen aan de grens, kan het gebeuren dat de lidstaat in de praktijk niet kan zorgen voor de materiële opvangvoorzieningen die normaliter vereist zijn, omdat dit de capaciteit van de lidstaat wellicht te boven gaat. Daarom moet de betrokken lidstaat, in een situatie van instrumentalisering, in andere gevallen dan die bedoeld in artikel 17, lid 9, van die richtlijn, regels inzake materiële opvangvoorzieningen kunnen vaststellen die afwijken van de normen van Richtlijn XXX/XXX [*herschikking richtlijn opvangvoorzieningen*], aan onderdanen van derde landen en staatlozen tijdelijk onderdak kunnen bieden dat aangepast is aan seizoensgebonden weersomstandigheden, en in hun basisbehoeften kunnen voorzien, met name door voedsel, water, kleding, adequate medische zorg en bijstand aan kwetsbare personen te verstrekken, met volledige eerbiediging van het recht op menselijke waardigheid. Onverminderd de verplichtingen die de lidstaten in dat verband bij deze verordening worden opgelegd, moeten de lidstaten ook waarborgen dat humanitaire organisaties toegang hebben en hun de humanitaire bijstand kunnen verlenen die zij nodig hebben.
- (12) Om de noodprocedure voor asielbeheer aan de buitengrens aan te vullen en optimale samenhang daarmee te waarborgen, moet de bevoegde autoriteiten van de lidstaat die met een situatie van instrumentalisering van migranten te maken krijgt, de nodige flexibiliteit worden geboden om terugkeerprocedures uit te voeren, na toepassing van een procedure voor het beheer van noodgevallen. Daarom moet het de betrokken lidstaat in een situatie van instrumentalisering worden toegestaan af te wijken van de toepassing van Richtlijn XXX/XXX [*herschikking terugkeerrichtlijn*]²² ten aanzien van onderdanen van derde landen en staatlozen wier verzoek om internationale bescherming is afgewezen in het kader van een in deze verordening beschreven noodprocedure voor asielbeheer. Wanneer een volgend verzoek slechts wordt

²² PB C van , blz. .

ingediend om de terugkeer te vertragen of te dwarsbomen, kunnen de lidstaten de regels van de artikelen 42 en 43 van Verordening (EU) XXX/XXX [*asielprocedureverordening*] toepassen. De regels in deze verordening laten onverlet dat de lidstaten op grond van artikel 2, lid 2, punt a), van Richtlijn XXX/XXX [*herschikking terugkeerrichtlijn*] kunnen afwijken van de toepassing van die richtlijn met betrekking tot illegaal verblijvende onderdanen van derde landen of staatlozen die zijn aangehouden in verband met de irreguliere overschrijding over land, over zee of door de lucht van de buitengrens van een lidstaat en die vervolgens geen toestemming of recht hebben gekregen om in die lidstaat te verblijven.

- (13) Wanneer van de toepassing van Richtlijn XXX/XXX [*terugkeerrichtlijn* *herschikking*] wordt afgeweken, moet de betrokken lidstaat ervoor zorgen dat het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie en zijn internationale verplichtingen volledig worden nageleefd. Dit betekent ook dat het beginsel van non-refoulement volledig moet worden nageleefd en dat terdege rekening moet worden gehouden met het belang van het kind, het familie- en gezinsleven en de gezondheidstoestand van de betrokken onderdaan van een derde land, zoals verder in de terugkeerrichtlijn is bepaald wat afwijkingen betreft. De lidstaat moet er ook voor zorgen dat de behandeling en het niveau van bescherming met betrekking tot beperkingen van het gebruik van dwangmaatregelen, uitstel van verwijdering, spoedeisende gezondheidszorg en behoeften van kwetsbare personen, en omstandigheden van bewaring niet minder gunstig zijn dan die waarin Richtlijn XXX/XXX [*herschikking terugkeerrichtlijn*] voorziet.
- (14) Wanneer een lidstaat een of meer van de maatregelen van deze verordening toepast, moet hij de onderdanen van derde landen en staatlozen daarvan in kennis stellen. Met name moet de lidstaat die met een situatie van instrumentalisering te maken krijgt, onderdanen van derde landen of staatlozen in een taal die de onderdaan van een derde land of de staatloze begrijpt of redelijkerwijs geacht wordt te begrijpen, informeren over de toegepaste afwijking, de punten die toegankelijk zijn voor de registratie en indiening van een verzoek om internationale bescherming, met name de locatie van het dichtstbijzijnde punt waar hun verzoek om internationale bescherming kan worden geregistreerd en ingediend, de mogelijkheid om de beslissing over het verzoek aan te vechten en de duur van de maatregelen.
- (15) De lidstaat die met een situatie van instrumentalisering van migranten te maken krijgt, moet andere lidstaten om de steun- en solidariteitsmaatregelen kunnen verzoeken die het meest geschikt zijn om de situatie van instrumentalisering in goede banen te leiden. De steun- en solidariteitsmaatregelen om de situatie van instrumentalisering het hoofd te bieden, kunnen allerlei vormen aannemen, zoals maatregelen voor capaciteitsopbouw, steun voor terugkeer en steun in verband met de externe dimensie van de crisis en maatregelen om op de instrumentalisering te reageren door middel van samenwerking met derde landen of contact met derde landen waarvan de onderdanen worden geïnstrumentaliseerd.
- (16) De andere lidstaten, die zelf niet te maken hebben met een situatie van instrumentalisering, moet worden verzocht om de lidstaat die wel met een dergelijke situatie te maken heeft, te helpen door middel van steun- en solidariteitsmaatregelen die beantwoorden aan de vastgestelde behoeften. Na ontvangst van het verzoek van de lidstaat die met een situatie van instrumentalisering te maken krijgt, moet de Commissie zo spoedig mogelijk overgaan tot coördinatie van deze steun- en solidariteitsmaatregelen.

- (17) Een lidstaat die met een situatie van instrumentalisering van migranten te maken krijgt, kan het Asielagentschap van de EU, het Europees Grens- en kustwachtagentschap of Europol om steun verzoeken, overeenkomstig hun respectieve mandaten. In voorkomend geval kan het Asielagentschap op eigen initiatief bijstand voorstellen overeenkomstig artikel 16, lid 1, punt d), van Verordening (EU) XXX/XXX [*EUAA-verordening*], terwijl het Europees Grens- en kustwachtagentschap overeenkomstig de artikelen 48, 50, 52 en 53 van Verordening (EU) 2019/1896 bijstand op het gebied van terugkeer kan voorstellen, met instemming van de betrokken lidstaat, en Europol overeenkomstig artikel 6, lid 1, van Verordening (EU) 2016/794 bijstand kan voorstellen.
- (18) Indien de betrokken lidstaat verzoekt om toepassing van de afwijkingen waarin deze verordening voorziet, en in aanmerking nemend of de Europese Raad heeft erkend dat de Unie of een of meer van haar lidstaten te maken hebben met een situatie van instrumentalisering van migranten, moet de Commissie, in voorkomend geval, een voorstel indienen waarbij een lidstaat wordt gemachtigd de afwijkingen waarin deze verordening voorziet, toe te passen. Om een hoge mate van politiek toezicht en politieke steun te waarborgen en de solidariteit van de Unie ten opzichte van de lidstaat die met een situatie van instrumentalisering van migranten te maken krijgt, krachtiger tot uitdrukking te brengen, moeten aan de Raad uitvoeringsbevoegdheden worden toegekend. Het uitvoeringsbesluit waarbij de lidstaten worden gemachtigd afwijkende regels toe te passen, moet derhalve door de Raad worden vastgesteld.
- (19) Het uitvoeringsbesluit van de Raad moet een machtiging omvatten voor de specifieke afwijkingen die de lidstaat die met een situatie van instrumentalisering van migranten te maken krijgt, kan toepassen, en ook vermelden met ingang van welke datum deze afwijkingen van toepassing moeten zijn en voor welke duur.
- (20) Om de betrokken lidstaat te ondersteunen bij het verlenen van de nodige bijstand aan onderdanen van derde landen die onder het toepassingsgebied van deze verordening vallen, onder meer door activiteiten op het gebied van vrijwillige terugkeer te bevorderen of door hun humanitaire taken uit te voeren, moeten VN-agentschappen en andere relevante partnerorganisaties, met name de Internationale Organisatie voor Migratie en de Internationale Federatie van Rode Kruis- en Rode Halve Maanverenigingen, daadwerkelijk toegang hebben tot de grens onder de voorwaarden van Richtlijn (EU) XXX/XXX [*herschikking richtlijn opvangvoorzieningen*] en Verordening (EU) XXX/XXX [*richtlijn asielprocedures*]. Overeenkomstig Verordening (EU) XXX/XXX [*asielprocedureverordening*] moet de Hoge Commissaris van de Verenigde Naties voor vluchtelingen toegang krijgen tot verzoekers, ook aan de grens. Daartoe moet de betrokken lidstaat nauw samenwerken met VN-agentschappen en relevante partnerorganisaties.
- (21) Overeenkomstig de artikelen 1 en 2 van Protocol nr. 21 betreffende de positie van het Verenigd Koninkrijk en Ierland ten aanzien van de ruimte van vrijheid, veiligheid en recht, gehecht aan het Verdrag betreffende de Europese Unie en het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, en onverminderd artikel 4 van dat protocol, neemt Ierland niet deel aan de vaststelling van deze verordening en is deze niet bindend voor, noch van toepassing op deze lidstaat.

OF

Overeenkomstig artikel 3 van Protocol nr. 21 betreffende de positie van het Verenigd Koninkrijk en Ierland ten aanzien van de ruimte van vrijheid, veiligheid en recht, gehecht aan het Verdrag betreffende de Europese Unie en het Verdrag betreffende de

werking van de Europese Unie, heeft Ierland (bij brief van) te kennen gegeven dat het aan de vaststelling en toepassing van deze verordening wenst deel te nemen.

- (22) Overeenkomstig de artikelen 1 en 2 van Protocol nr. 22 betreffende de positie van Denemarken, gehecht aan het VEU en het VWEU, neemt Denemarken niet deel aan de vaststelling van deze verordening; deze is derhalve niet bindend voor, noch van toepassing op deze lidstaat.

HEBBEN DE VOLGENDE VERORDENING VASTGESTELD:

HOOFDSTUK I

Algemene bepalingen

Artikel 1

Onderwerp

Deze verordening voorziet in specifieke regels die afwijken van die van Verordening (EU) XXX/XXX [*asielprocedureverordening*], Richtlijn (EU) XXX/XXX [*herschikking richtlijn opvangvoorzieningen*] en Richtlijn (EU) XXX/XXX [*herschikking terugkeerrichtlijn*] die door een lidstaat kunnen worden toegepast bij een situatie van instrumentalisering van migranten als omschreven in [artikel 2, lid 27] van de Schengengrenscore, indien dat nodig is om op een dergelijke situatie te reageren. Zij voorziet ook in specifieke regels inzake steunen en solidariteitsmaatregelen die in dergelijke situaties kunnen worden genomen.

HOOFDSTUK II

Noodprocedure voor migratie en asielbeheer bij instrumentalisering van migranten

Artikel 2

Noodprocedure voor migratie en asielbeheer bij instrumentalisering van migranten

1. Bij instrumentalisering van migranten als bedoeld in artikel 1 kan de lidstaat die als gevolg van een dergelijke situatie te maken krijgt met de aankomst van onderdanen van derde landen of staatlozen aan zijn buitengrens, ten aanzien van onderdanen van derde landen of staatlozen die in de nabijheid van de buitengrens met het derde land dat migranten instrumentaliseert, zijn aangehouden of aangetroffen na een onrechtmatige grensoverschrijding, of die zich bij een grensdoorlaatpost hebben gemeld, een of meer van de volgende afwijkingen toepassen, overeenkomstig de procedure van artikel 6:
 - (a) in afwijking van artikel 27 van Verordening (EU) XXX/XXX [*asielprocedureverordening*], verzoeken om internationale bescherming die zijn ingediend binnen de termijn waarin dit punt wordt toegepast, uiterlijk vier weken nadat het verzoek is ingediend, registreren.

Bij toepassing van deze afwijking geeft de betrokken lidstaat echter voorrang aan de registratie van verzoeken die waarschijnlijk gegrond zijn en verzoeken van niet-begeleide minderjarigen en minderjarigen en hun familieleden;

- (b) in afwijking van artikel 41, lid 2, punten a) en b), en artikel 41, lid 5, van Verordening (EU) XXX/XXX [*gewijzigde asielprocedureverordening*] aan de grens of in transitzones een beslissing nemen over de ontvankelijkheid en de gegrondheid van alle verzoeken die zijn geregistreerd binnen de periode waarin dit punt wordt toegepast.

Bij de toepassing van deze afwijking geeft de betrokken lidstaat voorrang aan de behandeling van verzoeken om internationale bescherming die waarschijnlijk gegrond zijn en verzoeken die door niet-begeleide minderjarigen en minderjarigen en hun familieleden zijn ingediend;

- (c) in afwijking van artikel 41, lid 11, van Verordening (EU) XXX/XXX [*asielprocedureverordening*] bedraagt de maximale duur van de noodprocedure voor asielbeheer voor de behandeling van aanvragen die zijn geregistreerd binnen de periode waarin dit punt wordt toegepast, zestien weken. Na die termijn wordt de verzoeker, mits deze niet onderworpen is aan de terugkeerprocedure overeenkomstig artikel 4, gemachtigd het grondgebied van de lidstaat binnen te komen met het oog op het voltooien van de procedure voor internationale bescherming.

2. Bij de toepassing van dit artikel gelden de beginselen en waarborgen van Verordening (EU) XXX/XXX [*asielprocedureverordening*].

Artikel 3

Materiële opvangvoorzieningen

In afwijking van Richtlijn XXX/XXX [*herschikking richtlijn opvangvoorzieningen*], en overeenkomstig de procedure van artikel 6, kan de lidstaat die te maken krijgt met de aankomst van onderdanen van derde landen of staatlozen aan zijn buitengrens als gevolg van een situatie van instrumentalisering van migranten, ten aanzien van verzoekers die in de nabijheid van de grens met het derde land dat migranten instrumentaliseert, zijn aangehouden of aangetroffen na een onrechtmatige grensoverschrijding, of die zich bij een grensdoorlaatpost hebben gemeld, en op wie de maatregelen van artikel 2 van deze verordening van toepassing zijn, tijdelijk andere voorwaarden voor materiële opvangvoorzieningen vaststellen dan die waarin de artikelen 16 en 17 van die richtlijn voorzien, mits deze lidstaten in de basisbehoeften van de verzoekers voorzien, met name wat betreft voedsel, water, kleding, adequate medische zorg en tijdelijk onderdak dat aangepast is aan seizoensgebonden weersomstandigheden, en met volledige eerbiediging van de menselijke waardigheid.

Artikel 4

Noodprocedure voor terugkeerbeheer bij instrumentalisering van migranten

Bij instrumentalisering van migranten en overeenkomstig de procedure van artikel 6 kan de lidstaat die te maken krijgt met de aankomst van onderdanen van derde landen of staatlozen aan zijn buitengrens, die het gevolg is van een geval van instrumentalisering van migranten, ten aanzien van onderdanen van derde landen of staatlozen die niet aan de voorwaarden voor binnenkomst voldoen, wier verzoek in het kader van de noodprocedure voor asielbeheer aan de grens overeenkomstig artikel 2, lid 1, punten b) en c), is afgewezen, en die geen recht en geen toestemming hebben om te blijven, besluiten om artikel 41 bis van Verordening (EU) XXX/XXX [*richtlijn asielprocedures*] en Richtlijn XXX/XXX [*herschikking*

terugkeerrichtlijn] niet toe te passen. De betrokken lidstaat die gebruikmaakt van deze afwijking:

- (a) eerbiedigt het beginsel van non-refoulement en houdt terdege rekening met het belang van het kind, het familie- en gezinsleven en de gezondheidstoestand van de betrokken onderdaan van een derde land, zoals bepaald in artikel 5 van Richtlijn XXX/XXX [*herschikking terugkeerrichtlijn*];
- (b) zorgt ervoor dat de behandeling en het beschermingsniveau niet ongunstiger zijn dan bepaald in artikel 10, leden 4 en 5 (beperking van het gebruik van dwangmaatregelen), artikel 11, lid 2, punt a) (uitstel van verwijdering), artikel 17, lid 1, punten b) en d) (spoedeisende zorg en inachtneming van de behoeften van kwetsbare personen) en de artikelen 19 en 20 (omstandigheden van bewaring en bewaring van minderjarigen en families) van Richtlijn XXX/XXX [*herschikking terugkeerrichtlijn*].

Artikel 5

Steun- en solidariteitsmaatregelen

1. Wanneer een lidstaat te maken krijgt met instrumentalisering van migranten, kan hij andere lidstaten om steun- en solidariteitsmaatregelen verzoeken met het oog op die situatie. De steun- en solidariteitsbijdragen ten gunste van een lidstaat die met een situatie van instrumentalisering van migranten te maken heeft, kunnen de volgende soorten bijdragen omvatten:
 - (a) maatregelen voor capaciteitsopbouw op het gebied van asiel, opvang en terugkeer;
 - (b) operationele ondersteuning op het gebied van asiel, opvang en terugkeer;
 - (c) maatregelen om te reageren op de situatie van instrumentalisering, met inbegrip van specifieke maatregelen ter ondersteuning van terugkeer, door middel van samenwerking met derde landen of contacten met derde landen waarvan de onderdanen worden geïnstrumentaliseerd; of
 - (d) elke andere maatregel die geschikt wordt geacht om de situatie van instrumentalisering het hoofd te bieden en de betrokken lidstaat te ondersteunen.
2. De lidstaat die met een situatie van instrumentalisering te maken heeft, dient bij de Commissie een verzoek in om steun- en solidariteitsbijdragen van andere lidstaten, met vermelding van de gevraagde solidariteitsmaatregelen.
3. Onverminderd de solidariteitsbepalingen van Verordening (EU) XXX/XXX [*crisis- en overmachtverordening*] verzoekt de Commissie, zo spoedig mogelijk na ontvangst van het verzoek om steun- en solidariteitsmaatregelen als bedoeld in lid 2, andere lidstaten bij te dragen door middel van de in lid 1 bedoelde steun- en solidariteitsmaatregelen die beantwoorden aan de behoeften van de lidstaat die met een situatie van instrumentalisering te maken heeft. De Commissie coördineert de in dit artikel bedoelde steun- en solidariteitsmaatregelen.
4. Een lidstaat die te maken krijgt met een situatie van instrumentalisering van migranten, kan het Asielagentschap van de EU, het Europees Grens- en kustwachtagentschap of Europol om steun verzoeken, overeenkomstig hun respectieve mandaten. In voorkomend geval kan het Asielagentschap van de EU op

eigen initiatief bijstand voorstellen overeenkomstig artikel 16, lid 1, punt d), van Verordening (EU) XXX/XXX [EUAA-verordening]. Het Europees Grens- en kustwachtagentschap kan de betrokken lidstaat overeenkomstig de artikelen 48, 50, 52 en 53 van Verordening (EU) 2019/1896 bijstand op het gebied van terugkeer voorstellen. Europol kan overeenkomstig artikel 6, lid 1, van Verordening (EU) 2016/794 bijstand voorstellen wat betreft samenwerking op het gebied van rechtshandhaving.

Artikel 6

Specifieke waarborgen

1. Bij de toepassing van de in de artikelen 2, 3 en 4 bedoelde afwijkingen informeert de betrokken lidstaat onderdanen van derde landen of staatlozen in een taal die de onderdaan van een derde land of staatloze begrijpt of redelijkerwijs geacht wordt te begrijpen, naar behoren over de toegepaste maatregelen, over de locatie van de registratiepunten, met inbegrip van de grensdoorlaatposten, die toegankelijk zijn voor de registratie en indiening van een verzoek om internationale bescherming, en over de duur van de maatregelen.
2. De lidstaat die te maken heeft met een situatie van instrumentalisering van migranten past de artikelen 2, 3 en 4 niet langer toe dan strikt noodzakelijk is om die situatie aan te pakken, en in geen geval langer dan de periode die is vastgesteld in het in artikel 7, lid 4, bedoelde uitvoeringsbesluit van de Raad.

HOOFDSTUK III

Procedurevoorschriften

Artikel 7

Toestemmingsprocedure

1. Een lidstaat die als gevolg van instrumentalisering van migranten te maken heeft met de aankomst van onderdanen van derde landen of staatlozen aan zijn buitengrens, kan verzoeken om toestemming om de afwijkingen waarin de artikelen 2, 3 en 4 voorzien, toe te passen.
2. Indien de Commissie het passend acht op basis van de informatie die is verstrekt door de verzoekende lidstaat die te maken heeft met een situatie van instrumentalisering van migranten, dient de Commissie onmiddellijk een voorstel in voor een uitvoeringsbesluit van de Raad als bedoeld in lid 3.
3. De Raad beoordeelt dit voorstel met spoed en stelt een uitvoeringsbesluit vast waarbij de betrokken lidstaat wordt gemachtigd de in de artikelen 2, 3 en 4 bedoelde specifieke afwijkingen toe te passen.
4. In het in lid 3 bedoelde uitvoeringsbesluit van de Raad wordt de datum vastgesteld met ingang waarvan de in de artikelen 2, 3 en 4 bepaalde regels kunnen worden toegepast, alsmede de toepassingstermijn daarvan, die niet langer mag zijn dan een initiële periode van zes maanden.
5. De Commissie volgt en evalueert de situatie van instrumentalisering voortdurend. Indien de Commissie dit passend acht, kan zij de Raad voorstellen het in lid 3 bedoelde uitvoeringsbesluit in te trekken of een nieuw uitvoeringsbesluit vast te

stellen waarbij toestemming wordt verleend voor de verlenging van de toepassing van de in de artikelen 2, 3 en 4 bedoelde specifieke afwijkingen voor een periode van ten hoogste zes maanden. Daartoe verstrekt de betrokken lidstaat de Commissie de specifieke informatie die zij nodig heeft om deze evaluatie uit te voeren en het voorstel tot intrekking of verlenging in te dienen, alsmede alle andere informatie waarom de Commissie kan verzoeken.

Artikel 8

Samenwerking en evaluatie

1. De Commissie, de betrokken instellingen en agentschappen van de Europese Unie en de lidstaat die te maken heeft met een situatie van instrumentalisering van migranten, werken nauw samen en informeren elkaar regelmatig over de uitvoering van de in artikel 7 bedoelde afwijkingen en maatregelen. De betrokken lidstaat blijft via het EU-netwerk voor paraatheid en crisisbeheer in verband met migratie alle relevante gegevens rapporteren, met inbegrip van statistieken die relevant zijn voor de uitvoering van deze verordening.
2. De lidstaat die te maken krijgt met een situatie van instrumentalisering van migranten zorgt voor nauwe samenwerking met de Hoge Commissaris van de Verenigde Naties voor de Vluchtelingen en relevante partnerorganisaties bij het bepalen van de voorwaarden voor ondersteuning van geïnstrumentaliseerde verzoekers overeenkomstig de regels van dit hoofdstuk en van Verordening (EU) XXX/XXX [*asielprocedureverordening*] alsook Richtlijn XXX/XXX [*herschikking richtlijn opvangvoorzieningen*].

HOOFDSTUK IV

Slotbepalingen

Artikel 9

Inwerkingtreding

Deze verordening treedt in werking op de dag na die van de bekendmaking ervan in het *Publicatieblad van de Europese Unie*.

Deze verordening is verbindend in al haar onderdelen en is rechtstreeks toepasselijk in de lidstaten overeenkomstig de Verdragen.

Gedaan te Straatsburg,

Voor het Europees Parlement
De voorzitter

Voor de Raad
De voorzitter