



Brussel, 1.12.2021
COM(2021) 752 final

2021/0401 (CNS)

Voorstel voor een

BESLUIT VAN DE RAAD

betreffende voorlopige noodmaatregelen ten gunste van Letland, Litouwen en Polen

TOELICHTING

1. ACHTERGROND VAN HET VOORSTEL

- **Motivering en doel van het voorstel**

Activering van artikel 78, lid 3, VWEU als reactie op de instrumentalisering van migranten aan de buitengrenzen

Op 21 en 22 oktober 2021 heeft de Europese Raad conclusies aangenomen waarin hij onderstreepte niet te zullen aanvaarden dat derde landen migranten voor politieke doeleinden gebruiken. De leiders zegden toe zich te zullen blijven verzetten tegen de huidige hybride aanval 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 vastberaden voor doeltreffende controle van haar buitengrenzen zal blijven zorgen. In dat verband verzocht de Europese Raad de Commissie alle nodige wijzigingen van het EU-rechtskader, alsook met toereikende financiële middelen ondersteunde concrete maatregelen voor te stellen, om te zorgen voor een onmiddellijke en gepaste reactie met inachtneming van het EU-recht en internationale verplichtingen, inclusief de grondrechten.

Aangezien Letland, Litouwen en Polen in een noodsituatie zijn terechtgekomen ten gevolge van een plotselinge toestroom van onderdanen van derde landen, die door Belarus voor politieke doeleinden worden gebruikt, stelt de Commissie als een van de beoogde concrete maatregelen voor voorlopige noodmaatregelen te nemen op basis van artikel 78, lid 3, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU). Het is ook een antwoord op het verzoek van de getroffen lidstaten om een beroep te kunnen doen op voorlopige maatregelen om de noodsituatie aan de buitengrenzen van de EU doeltreffend aan te pakken. Dit is dus een reactie op de hybride aanval op de EU als geheel.

Belarus heeft de Unie, en met name Letland, Litouwen en Polen, uitgedaagd door acties die hebben geleid tot een ongekeerde toename van het aantal irreguliere grensoverschrijdingen vanuit Belarus. De afgelopen jaren werden vrijwel geen pogingen ondernomen om de buitengrenzen van de EU illegaal vanuit Belarus over te steken, maar sinds de zomer van 2021 is het aantal illegale grensoverschrijdingen gestaag toegenomen. Deze acties vormen een hybride aanval die neerkomt op een vastberaden poging om een langdurig aanhoudende crisis te creëren, in het kader van een bredere georkestreerde inspanning om de Europese Unie te destabiliseren en de samenleving en belangrijke instanties te ondermijnen. Deze acties vormen een reële bedreiging en actueel gevaar voor de veiligheid van de Unie.

Dit voorstel heeft als doel Letland, Litouwen en Polen te ondersteunen door te voorzien in de maatregelen en operationele steun die nodig zijn om de aankomst van personen die door Belarus worden geïnstrumentaliseerd, op een humane, ordelijke en waardige wijze en met volledige eerbiediging van de grondrechten te beheren. Het voorstel vormt een aanvulling op de diplomatieke inspanningen van de Unie en andere maatregelen die zij heeft genomen om op deze hybride aanval te reageren.

Deze instrumentalisering van migranten door Belarus heeft geresulteerd in een ernstige situatie voor deze mensen in de grensregio tussen de Europese Unie en Belarus. Door het optreden van Belarus is een humanitaire crisis ontstaan, die reeds een aantal doden tot gevolg heeft gehad. Belarus is primair verantwoordelijk voor de aanpak van deze crisis. Het land moet zich houden aan het Verdrag van Genève en het beginsel van non-refoulement, en het

heeft zich aangesloten bij het mondiaal pact. Daarom moet Belarus, terwijl de EU doorgaat met het bijdragen aan humanitaire hulp voor hulpbehoevenden op Belarussisch grondgebied, voor adequate bescherming zorgen van de vluchtelingen op zijn grondgebied en daartoe samenwerken met de Hoge Commissaris van de Verenigde Naties voor de Vluchtelingen (UNHCR) en de Internationale Organisatie voor Migratie (IOM). De Commissie en de Europese Dienst voor extern optreden werken zeer nauw samen met de Verenigde Naties en de gespecialiseerde agentschappen daarvan en met relevante mensenrechtenorganisaties, teneinde te voorkomen dat deze humanitaire crisis zich verder ontwikkelt, mede in het licht van de verslechterende weersomstandigheden.

Als gevolg van deze instrumentalisering zijn tot 21 november 2021 7 831 onderdanen van derde landen vanuit Belarus op ongeoorloofde wijze het grondgebied van Letland, Litouwen en Polen binnengekomen, tegenover 257 in het hele jaar 2020. Bovendien werden in Litouwen 2 676 asielaanvragen ingediend, in Letland 579 en in Polen 6 730. Voorts hebben de drie lidstaten 42 741 pogingen voorkomen om de grens over te steken. Het is moeilijk een exacte schatting te geven, maar mogelijk zijn momenteel nog eens 10 000 migranten in Belarus gestrand, en komen er dagelijks nog meer aan.

Als gevolg daarvan hebben Letland, Litouwen en Polen de noodtoestand afgekondigd. Ondanks alle inspanningen van de Unie en de lidstaten is de situatie verder verslechterd. Onderdanen van derde landen blijven proberen vanuit Belarus het grondgebied van Letland, Litouwen en Polen binnen te komen en ondanks de huidige verbetering blijft de situatie zeer onstabiel.

Na de kennisgeving van Litouwen in juni heeft de Commissie een mechanisme voor regelmatige monitoring opgezet via het EU-netwerk voor paraatheid en crisisbeheersing op het gebied van migratie (het “blauwdruknetwerk”), overeenkomstig Aanbeveling (EU) 2020/1366 van de Commissie van 23 september 2020 over een EU-mechanisme voor paraatheid en crisisbeheer in verband met migratie¹. Binnen dit kader hebben de getroffen lidstaten, de Europese Dienst voor extern optreden, relevante EU-agentschappen en diensten van de Commissie gegevens, informatie en inzichten uitgewisseld, waarover regelmatig verslag wordt uitgebracht.

De Europese Unie steunt de lidstaten waarop het Belarussische regime het vizier richt. Sinds het begin van de crisis heeft de Commissie gewerkt aan de operationalisering van de solidariteit van de Unie met Letland, Litouwen en Polen, en in juli heeft zij Litouwen 36 miljoen EUR financiële noodhulp verleend. Naast de 360 miljoen EUR die voor deze financiële periode in het kader van het Instrument voor grensbeheer en visa (BMVI) voor deze lidstaten is uitgetrokken, heeft de Commissie ook een extra verhoging van ongeveer 200 miljoen EUR beschikbaar gesteld voor 2021 en 2022.

Daarnaast heeft Litouwen op 15 juli 2021 het EU-mechanisme voor civiele bescherming geactiveerd en heeft de Commissie de bijstand van 19 lidstaten gecoördineerd. Via dat mechanisme heeft Litouwen tenten, bedden, verwarmingssystemen en andere zaken ontvangen die van cruciaal belang zijn om te voorzien in de behoeften van de migranten die zich op Litouws grondgebied bevinden. Deze optie blijft staat ook nog open voor Letland en Polen.

¹ PB L 317 van 1.10.2020, blz. 26.

Een ander belangrijk aspect is de operationele steun van EU-agentschappen. Op verzoek van Litouwen heeft de EU vanaf het begin van deze crisis onmiddellijk bijstand verleend. Het Europees Ondersteuningsbureau voor asielzaken (EASO) heeft operationele steun verleend aan Letland en Litouwen om hen te helpen het hoofd te bieden aan de situatie van instrumentalisering. Het EASO heeft met name bijstand verleend bij de behandeling van asielaanvragen, opvangbeheer en vertolking. Het Europees Grens- en kustwachtagentschap (Frontex) en Europol hebben ook steun verleend aan de lidstaten die om hun bijstand hebben verzocht. De EU-agentschappen hebben met name deskundigen ingezet om grenstoezicht en inlichtingenmaatregelen uit te voeren en hebben zich ingezet om de terugkeercapaciteit te versterken en terugkeeroperaties uit te voeren. Deze steun heeft al geleid tot een aanzienlijk aantal terugkeeroperaties. De steun bestaat momenteel in meer dan 111 grenswachters, meer dan 82 asielsdeskundigen en twee gastfunctionarissen van Europol. De agentschappen kunnen nu doorgaan met het opvoeren van de operationele steun en het is belangrijk dat de drie lidstaten deze steun ten volle benutten.

Deze financiële en operationele steun is onderbouwd door maatregelen in het kader van het buitenlands beleid die gericht zijn op het aanpakken van de instrumentalisering van migranten en het beperken van de aankomsten, en die zijn genomen in het kader van de aanhoudende patstelling met Belarus na de frauduleuze presidentsverkiezingen van augustus 2020, gevolgd door de brede en toenemende repressie door het regime-Loekasjenko van zijn eigen bevolking en de gedwongen landing van de vlucht van Ryanair. Naast het uitgebreide pakket economische en financiële sancties en het verbod op vluchten door het EU-luchtruim en op toegang tot EU-luchthavens voor Belarussische luchtvaartmaatschappijen als reactie op de frauduleuze verkiezingen en het omleiden van de Ryanairvlucht, heeft de Unie aanvullende maatregelen genomen als specifiek antwoord op de instrumentalisering van migranten door Belarus. Op 9 november 2021 heeft de Raad het Commissievoorstel tot gedeeltelijke opschorting van de visumversoepelingsovereenkomst tussen de EU en Belarus aangenomen. Op 15 november 2021 heeft de Raad de sanctieregeling van de EU ten aanzien van Belarus gewijzigd. De sancties richten zich nu ook op personen en entiteiten die activiteiten organiseren of meewerken aan activiteiten die ertoe bijdragen dat mensen illegaal de EU-grenzen overschrijden. De Raad heeft ook een politiek akkoord bereikt over een vijfde sanctielijst. Op 23 november 2021 heeft de Commissie een voorstel ingediend ter voorkoming en beperking van de activiteiten van transportondernemingen die zich inlaten met mensensmokkel of mensenhandel naar de EU, of deze faciliteren.

De Commissie, de hoge vertegenwoordiger voor buitenlandse zaken en veiligheidsbeleid en de lidstaten hebben ook intensieve diplomatieke inspanningen geleverd ten aanzien van de belangrijkste landen van herkomst en doorreis om verdere toestroom van onderdanen van deze landen via Belarus te voorkomen. Daarbij ging het onder meer om toenadering tot derde landen om desinformatie door Belarus tegen te gaan en steun te krijgen voor de terugkeer en overname van hun eigen onderdanen. De toenadering hield ook in dat directe contacten werden aangeknoopt met luchtvaartmaatschappijen en burgerluchtvaartautoriteiten om te zoeken naar manieren om niet-bonafide reizen naar Belarus te helpen tegengaan.

Deze maatregelen hebben snelle resultaten opgeleverd, maar de situatie aan de grens blijft zeer broos, aangezien Belarus migranten die aan de buitengrenzen van de Unie blijven aankomen, nog steeds instrumentaliseert. Waakzaamheid en paraatheid om snel op nieuwe ontwikkelingen te reageren, zijn van cruciaal belang.

De Unie moet de betrokken lidstaten niet alleen operationeel en financieel blijven bijstaan, maar moet hun ook voorzien van de juridische instrumenten die nodig zijn om snel te kunnen

reageren ter verdediging van hun nationale veiligheid en die van de Unie. Deze maatregelen moeten een aanvulling vormen op de maatregelen die door de Unie en de betrokken lidstaten worden genomen. In het kader van artikel 78, lid 3, VWEU beschikt de Raad over een ruime discretionaire bevoegdheid bij de keuze van de maatregelen die hij neemt om snel en efficiënt op een bepaalde noodsituatie te reageren. Deze maatregelen kunnen meebewegen met en zich aanpassen aan de ontwikkelingen, mits zij hun voorlopige karakter behouden.

De in dit voorstel vervatte maatregelen stellen de betrokken lidstaten in staat de situatie op een gecontroleerde en doeltreffende manier te beheren, met volledige eerbiediging van de grondrechten en de internationale verplichtingen, zoals benadrukt in het verzoek van de Europese Raad aan de Commissie.

De bepalingen gaan verder dan die van Richtlijn 2013/32/EU inzake asielprocedures in geval van aankomst van een groot aantal onderdanen van derde landen of staatlozen en zijn bedoeld om rekening te houden met de specifieke situatie van instrumentalisering van migranten, zonder afbreuk te doen aan het recht op asiel of het beginsel van non-refoulement.

De bepalingen van de richtlijn asielprocedures zijn niet bedoeld om situaties aan te pakken waarin de integriteit en veiligheid van de Unie worden bedreigd als gevolg van de instrumentalisering van migranten. Daarom voorziet dit voorstel in een tijdelijke noodprocedure voor migratie- en asielbeheer die is afgestemd op de behoeften van de betrokken lidstaten in de huidige situatie. De noodprocedure voor migratie- en asielbeheer en de andere maatregelen in dit besluit hebben tot doel de betrokken lidstaten te helpen de nodige stappen te ondernemen om doeltreffend te reageren op de vijandige acties van het derde land, in overeenstemming met de fundamentele waarden van de Unie.

Litouwen, Letland en Polen hebben de grensbewaking en andere grenscontrolemaatregelen aangescherpt om de integriteit en veiligheid van de Unie te beschermen. Daarnaast moeten zij de aankomst van onderdanen van derde landen aan hun grenzen beheren. Als onderdeel van deze maatregelen zijn deze lidstaten door de huidige omstandigheden gedwongen het aantal open grensdoorlaatposten te beperken en hebben zij een aanzienlijk aantal grenswachters langs de groene grens ingezet.

De in dit besluit vervatte maatregelen zijn van tijdelijke, buitengewone en uitzonderlijke aard en zullen grenscontrolemaatregelen aanvullen met specifieke maatregelen op het gebied van asiel en terugkeer. Gezien de huidige situatie en rekening houdend met het feit dat het gecoördineerde optreden van de Unie al resultaten is begonnen op te leveren wat het terugdringen van het aantal aankomsten betreft, moeten deze maatregelen gedurende een periode van zes maanden van toepassing zijn. Deze periode wordt voldoende geacht om de betrokken lidstaten in staat te stellen de uitzonderlijke situatie doeltreffend te beheren. Vóór het verstrijken van deze termijn van zes maanden zal de Commissie de situatie regelmatig opnieuw beoordelen en kan zij de Raad voorstellen de toepassing van de in dit voorstel vervatte maatregelen te verlengen of in te trekken.

De in dit voorstel vastgestelde noodprocedure voor migratie- en asielbeheer voorziet in specifieke procedurele bepalingen voor de registratie en indiening van verzoeken om internationale bescherming, langere registratietermijnen en de mogelijkheid om aan de grens of in de transitzone te beslissen over de ontvankelijkheid of de gegrondheid van alle verzoeken, behalve in gevallen waarin geen rekening kan worden gehouden met specifieke kwetsbaarheden. Het voorstel voorziet ook in specifieke bepalingen inzake terugkeer en materiële opvangvoorzieningen. Deze maatregelen gaan vergezeld van een reeks waarborgen.

Wat alle andere aspecten betreft, is de richtlijn asielprocedures van toepassing, en met name wat betreft de waarborgen van hoofdstuk II.

Het voorstel bevat ook een hoofdstuk over operationele steun met het oog op een mogelijke intensivering van de steun door de EU-agentschappen op verzoek van de drie betrokken lidstaten.

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

Dit voorstel is volledig in overeenstemming met het in september 2020 aangenomen nieuwe migratie- en asielpact en de bijbehorende wetgevingsvoorstellen.

- **Verenigbaarheid met andere beleidsterreinen van de Unie**

Dit voorstel is in overeenstemming met de noodzaak om de druk van irreguliere aankomsten laag te houden en sterke buitengrenzen in stand te houden overeenkomstig de alomvattende aanpak van het nieuwe migratie- en asielpact. Het vormt een aanvulling op de Schengengrenscodes en de komende Schengenhervorming, in het kader waarvan de Commissie voornemens is een permanent kader voor te stellen voor het aanpakken van mogelijke situaties van instrumentalisering waarmee de Unie in de toekomst nog te maken kan krijgen. Het is ook bedoeld om verdere verplaatsingen van irreguliere migranten en de pressie op het Schengengebied terug te dringen. Snelle en doeltreffende terugkeer en overname worden doeltreffend aangepakt in een situatie van instrumentalisering, in overeenstemming met de alomvattende aanpak van migratiebeheer in het nieuwe migratie- en asielpact. Het voorstel is ook in overeenstemming met het externe optreden van de Unie, dat onder meer beperkende maatregelen omvat, en moet parallel daarmee worden gebruikt. Het maakt deel uit van een uitgebreide reeks EU-maatregelen om de hybride aanval en de kunstmatige gecreëerde migratiedruk aan de EU-grenzen tegen te gaan.

2. JURIDISCHE ELEMENTEN VAN HET VOORSTEL

Samenvatting van de maatregelen

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

Als gevolg van een hybride aanval zijn Letland, Litouwen en Polen gedwongen het grensverkeer tot een minimum te beperken door het aantal open grensdoorlaatposten te beperken, teneinde illegale binnenkomst te voorkomen en hun nationale veiligheid en territoriale integriteit te beschermen.

Veel migranten zijn echter nog steeds gestrand op het grondgebied van de drie betrokken lidstaten en de situatie blijft onstabiel aan de Belarussische kant van de grens, waar nog steeds irreguliere migranten aankomen. Om te zorgen voor een aanpak die aansluit op de grenscontrolemaatregelen in de huidige noodsituatie, en Letland, Litouwen en Polen in staat te stellen niet alleen de huidige stromen, maar ook de mensen die zich reeds op hun grondgebied bevinden, te beheren, voorziet dit voorstel in een noodprocedure voor migratie- en asielbeheer ten aanzien van onderdanen van derde landen die worden aangehouden of gevonden in de nabijheid van de grens met Belarus na een illegale binnenkomst of na zich bij een grensdoorlaatpost te hebben gemeld.

(a) Asielprocedure aan de buitengrenzen

De belangrijkste kenmerken van deze procedure zijn:

- **De betrokken lidstaten kunnen een asielaanvraag registreren en hebben de mogelijkheid te bepalen dat die alleen kan worden ingediend bij specifieke**

registratiepunten in de nabijheid van de grens, met inbegrip van de grensdoorlaatposten die daartoe zijn aangewezen

In het kader van deze procedure moeten de betrokken lidstaten kunnen eisen dat verzoeken om internationale bescherming worden geregistreerd en ingediend bij specifieke registratiepunten in de nabijheid van de grens, waaronder eventueel ook de grensdoorlaatposten die daartoe zijn aangewezen. Dit zou een ordelijker beheer van de stromen mogelijk maken en is ook in overeenstemming met de mogelijkheden die de richtlijn asielpcedures reeds biedt.

Volgens artikel 6, lid 3, van de richtlijn asielpcedures kan een lidstaat eisen dat verzoeken om internationale bescherming op een daartoe aangewezen plaats worden ingediend. In de richtlijn wordt echter niet bepaald waar de registratie moet plaatsvinden. Artikel 6, lid 1, van de richtlijn schrijft alleen voor dat wanneer een persoon een verzoek om internationale bescherming doet, dat verzoek moet worden geregistreerd. De lidstaten kunnen daartoe specifieke registratiepunten, waaronder grensdoorlaatposten, aanwijzen als plaats voor registratie en indiening van een verzoek om internationale bescherming. Overeenkomstig artikel 6, lid 2, zorgen de lidstaten ervoor dat verzoekers daadwerkelijk de mogelijkheid hebben om het verzoek zo snel mogelijk in te dienen. Om die reden en om een daadwerkelijke en doeltreffende toegang tot de asielpcedure te waarborgen, moeten Letland, Litouwen en Polen ervoor zorgen dat er een voldoende aantal registratiepunten, met inbegrip van grensdoorlaatposten, voor dat doel worden aangewezen en geopend zijn, en dat de verzoekers informatie ontvangen over de locatie van de dichtstbijzijnde plaatsen waar hun verzoek kan worden ingediend.

- **Registratietermijn verlengd tot maximaal vier weken**

De specifieke asielpcedure aan de buitengrenzen bepaalt dat de registratietermijn voor verzoeken om internationale bescherming maximaal vier weken bedraagt (in tegenstelling tot de richtlijn asielpcedures, die voorziet in een termijn van drie of zes dagen, en in geval van massale toestroom in een termijn van maximaal 10 dagen).

Het is mogelijk dat Letland, Litouwen en Polen deze flexibiliteit nodig hebben om doeltreffend te kunnen reageren op de vijandige acties van Belarus en hen in staat te stellen de plotselinge instroom te beheren, gezien de instrumentalisering en de hybride aanval door Belarus.

Gezien de plotselinge en onvoorzienbare inmenging/interventie van Belarus moeten de betrokken lidstaten niet alleen de aankomst van onderdanen van derde landen aan hun grenzen beheren, maar ook middelen herbestemmen met het oog op de bescherming van hun territoriale integriteit. Als gevolg daarvan is het mogelijk dat de betrokken lidstaten tijd nodig hebben om hun middelen te reorganiseren en hun capaciteit te vergroten, onder meer met de steun van de EU-agentschappen.

Indien de lidstaten gebruikmaken van de langere registratietermijn, geven zij voorrang aan de registratie en de behandeling van verzoeken die waarschijnlijk gegrond zijn of die door minderjarigen en hun familieleden worden ingediend.

- **Mogelijkheid om de versnelde procedure aan de grens toe te passen op alle verzoeken**

In de huidige situatie moeten de maatregelen de betrokken lidstaten ondersteunen bij het beschermen van hun territoriale integriteit en het voorkomen van binnenkomst van personen die niet aan de toegangsvoorwaarden voldoen, en tegelijkertijd de grondrechten beschermen. De mogelijkheid om een verzoek aan de grens te behandelen zonder toegang tot het grondgebied toe te staan overeenkomstig artikel 43 van de richtlijn asielpcedures biedt dit

soort bescherming, maar volgens de huidige regels kan de gegrondheid van verzoeken slechts in een beperkt aantal omstandigheden in een grensprocedure worden onderzocht. Hoewel dit onder bepaalde voorwaarden het geval kan zijn voor verzoekers die illegaal het grondgebied zijn binnengekomen, breidt dit besluit deze mogelijkheid uit tot alle verzoekers door geen enkele categorie verzoekers uit te sluiten.

Het voorstel biedt Letland, Litouwen en Polen de mogelijkheid om in het kader van de specifieke asielprocedure de versnelde grensprocedure toe te passen om te beslissen over de ontvankelijkheid en de gegrondheid van alle verzoeken, tenzij er geen adequate ondersteuning kan worden geboden aan verzoekers met specifieke gezondheidsproblemen. Door deze maatregel zal het voor Belarus moeilijker worden om onderdanen van derde landen op wie de grensprocedure niet kan worden toegepast, te instrumentaliseren. Zoals in de richtlijn asielprocedures en ook uitdrukkelijk in dit voorstel is bepaald, zijn tijdens de grensprocedure de basisbeginselen en waarborgen van hoofdstuk II van de richtlijn asielprocedures 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 gegronde claims en claims van gezinnen en kinderen.

Bovendien kunnen Letland, Litouwen en Polen de duur van de grensprocedure tot zestien weken verlengen. Een beslissing over het verzoek, met inbegrip van een eventueel beroep tegen een administratief besluit, moet binnen die zestien weken worden genomen. Net als bij de bovengenoemde verlenging van de registratietermijn kan een langere duur van de grensprocedure worden overwogen om de lidstaten te helpen met betrekking tot de instrumentalisering van migranten, gezien de aard en het plotselinge karakter van het optreden van Belarus. De betrokken lidstaten kunnen tijd nodig hebben om hun middelen te reorganiseren en hun capaciteit te vergroten, onder meer met de steun van de EU-agentschappen. Bovendien zal het aantal zaken dat in het kader van de grensprocedure moet worden behandeld, groter zijn dan onder normale omstandigheden (aangezien deze procedure in beginsel op alle verzoekers van toepassing kan zijn). Daarom zal de verlenging de lidstaat helpen om de fictie van niet-binnenkomst gedurende een langere periode toe te passen, zodat er meer flexibiliteit wordt geboden om het hoofd te bieden aan de toegenomen werklust.

Ook kunnen Letland, Litouwen en Polen de toepassing van de regels van artikel 46, lid 6, van de richtlijn asielprocedures, op grond waarvan de lidstaten de automatische opschortende werking van een beroep kunnen beperken, uitbreiden tot alle grensprocedures en in plaats daarvan een rechterlijke instantie de bevoegdheid verlenen om te beslissen of de verzoeker al dan niet op het grondgebied mag blijven, mits de waarborgen uit hoofde van artikel 46, leden 7 en 8, worden geëerbiedigd.

Gezien de waarborgen waarin de richtlijn asielprocedures en de richtlijn opvangvoorzieningen voorzien, moet bewaring van verzoekers, ook in het kader van de asielprocedure aan de grens, een laatste redmiddel zijn wanneer andere, toereikende, maar minder dwingende maatregelen in een specifiek geval niet kunnen worden toegepast. De asielprocedure houdt dus niet in dat verzoekers systematisch in bewaring worden gehouden. Om kwetsbare verzoekers in staat te stellen gebruik te maken van hun rechten, passen Letland, Litouwen en Polen de grensprocedure niet toe wanneer de gezondheidstoestand van de verzoeker niet waarborgt dat bij de behandeling van de aanvraag aan de grens of in transitzones de nodige ondersteuning wordt geboden.

b) Materiële opvangvoorzieningen – Mogelijkheid om alleen in basisbehoeften te voorzien

In een situatie van instrumentalisering, wanneer er sprake is van een plotselinge aankomst van onderdanen van derde landen, kan het voor de lidstaat moeilijk zijn ervoor te zorgen dat aan de materiële normen inzake opvangvoorzieningen wordt voldaan. Letland, Litouwen en Polen moeten er echter voor zorgen dat bij alle acties de elementaire humanitaire waarborgen in acht worden genomen, en aan onderdanen van derde landen op hun grondgebied bijvoorbeeld 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 met betrekking tot deze lidstaten.

Artikel 18, lid 9, van de richtlijn opvangvoorzieningen biedt de lidstaten de mogelijkheid om, in naar behoren gemotiveerde gevallen en onder bepaalde voorwaarden, andere regels inzake materiële opvangvoorzieningen vast te stellen dan die waarin de richtlijn opvangvoorzieningen voorziet, mits in ieder geval de basisbehoeften worden gedekt. Dit voorstel breidt de mogelijkheid uit om in de huidige situatie van 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.

c) Terugkeerprocedure aan de buitengrenzen

Om Letland, Litouwen en Polen te helpen het hoofd te bieden aan de huidige instroom van onderdanen van derde landen, voorziet het voorstel in de mogelijkheid om af te wijken van de toepassing van Richtlijn 2008/115/EG ten aanzien van onderdanen van derde landen en staatlozen wier verzoek om internationale bescherming is afgewezen overeenkomstig de procedure van artikel 2 van dit voorstel. Met betrekking tot onderdanen van derde landen die geen internationale bescherming hebben aangevraagd, kan de bepaling van artikel 2, lid 2, punt a), van de terugkeerrichtlijn door Letland, Litouwen en Polen worden toegepast. De afwijking in artikel 3 van dit voorstel heeft tot doel een mechanisme in te stellen dat vergelijkbaar is met de uitzondering van artikel 2, lid 2, punt a), van de terugkeerrichtlijn, met name voor onderdanen van derde landen en staatlozen wier verzoek om internationale bescherming is afgewezen overeenkomstig de procedure van artikel 2 van dit voorstel.

d) Extra waarborgen

Het voorstel zorgt ervoor dat er regelingen bestaan die het recht waarborgen om op een reële en doeltreffende manier om bescherming te verzoeken door ervoor te zorgen dat er voldoende plaatsen zijn waar asielzoekers formeel een asielaanvraag kunnen indienen. Om toegang tot de asielprocedure te waarborgen, moeten Letland, Litouwen en Polen onderdanen van derde landen of staatloze personen naar behoren en in een taal die de onderdaan van een derde land begrijpt of redelijkerwijs geacht wordt te begrijpen, informeren over de toegepaste maatregelen, 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 zij een verzoek om internationale bescherming kunnen indienen, de mogelijkheid om de beslissing over het verzoek aan te vechten en de duur van de maatregelen.

2) Operationele ondersteuning door EU-agentschappen

Aangezien de gevolgen van de acties van Belarus gemakkelijk bredere gevolgen kunnen hebben (of zelfs tot doel hebben) voor naburige lidstaten en de Europese Unie, moet worden voorzien in de middelen voor het verlenen van steun op EU-niveau. Als Letland, Litouwen en Polen om steun van EU-agentschappen verzoeken, moeten de agentschappen prioriteit geven aan de operationele steun van deze agentschappen. Dit zou met name het geval zijn voor het Europees Ondersteuningsbureau voor asielzaken (EASO), dat kan helpen de aanvragen te registreren en te verwerken, te zorgen voor de screening van kwetsbare migranten en het management, het ontwerp en de invoering van adequate normen inzake opvangfaciliteiten te ondersteunen; of voor Frontex wat betreft de ondersteuning van grenscontroleactiviteiten, met inbegrip van screening- en terugkeeroperaties, of Europol wat betreft de verstrekking van inlichtingen.

3) Overige bepalingen

Het voorstel bevat ook bepalingen over de samenwerking tussen de Commissie, de lidstaten en de EU-agentschappen, alsook over de verplichting voor de lidstaten om relevante gegevens en statistieken te blijven rapporteren via het EU-netwerk voor paraatheid en crisisbeheersing op het gebied van migratie, en voor de Commissie om de situatie regelmatig te beoordelen. Het bevat ook bepalingen over de personele werkingssfeer, waarbij ervoor wordt gezorgd dat op personen die vóór de vaststelling van dit besluit, maar wel in het kader van instrumentalisering zijn aangekomen en wier verzoek om internationale bescherming nog niet is geregistreerd of ten aanzien van wie de terugkeerprocedure nog niet is ingeleid, de bepalingen van het besluit van toepassing zijn. Dit zal de rechtszekerheid en voorspelbaarheid inzake de toepasselijke procedureregels voor deze onderdanen van derde landen waarborgen. Verschillende overwegingen hebben betrekking op de variabele geometrie met betrekking tot de deelname van Ierland en Denemarken aan dit besluit. De betrokken lidstaten zijn verplicht elke maatregel stop te zetten indien de noodsituatie niet langer bestaat.

• **Rechtsgrondslag**

Dit voorstel omvat voorlopige maatregelen ten gunste van drie lidstaten (Letland, Litouwen en Polen) die worden geconfronteerd met een noodsituatie die wordt gekenmerkt door een plotselinge toestroom van onderdanen van derde landen als gevolg van een instrumentalisering van migranten. De noodzakelijke voorlopige ondersteuningsmaatregelen kunnen verder gaan dan maatregelen in het kader van het gemeenschappelijk Europees asielstelsel. De passende rechtsgrondslag voor de vaststelling van deze voorlopige maatregelen, na raadpleging van het Europees Parlement, door de Raad, is derhalve artikel 78, lid 3, VWEU.

Volgens de rechtspraak van het HvJ-EU² is het begrip “voorlopige maatregelen” in de zin van artikel 78, lid 3, VWEU ruim genoeg om alle voorlopige maatregelen te treffen die noodzakelijk zijn om doeltreffend en snel te reageren op een noodsituatie ten gevolge van een plotselinge toestroom van onderdanen van derde landen, welke in dit geval wordt veroorzaakt door een instrumentalisering van migranten voor politieke doeleinden. Deze maatregelen kunnen in beginsel ook afwijken van bepalingen van wetgevingshandelingen. Over het algemeen beschikken de Commissie en de Raad over een ruime discretionaire bevoegdheid bij de keuze van de maatregelen die zij nemen om snel en doeltreffend op een bepaalde

² Arrest van 6 september 2017, *Slowakije en Hongarije/Raad*, gevoegde zaken C-643/15 en C-647/15, punten 77 en 78.

noodsituatie te reageren. Deze maatregelen kunnen meebewegen met en zich aanpassen aan de ontwikkelingen, mits zij hun voorlopige karakter behouden³.

Daarom bevat het voorstel, in overeenstemming met deze jurisprudentie, specifieke voorlopige maatregelen op de gebieden die vallen onder de richtlijn asielprocedures (inzake registratie, formele indiening en de grensprocedure), de richtlijn opvangvoorzieningen en de terugkeerrichtlijn, naast de nodige waarborgen ter eerbiediging van de grondrechten, en operationele steunmaatregelen van de agentschappen van de Europese Unie ten behoeve van en op verzoek van de betrokken lidstaten.

- **Subsidiariteit**

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.

Een situatie waarin de territoriale integriteit en veiligheid van de lidstaten in gevaar zijn door de plotselinge aankomst van onderdanen van derde landen als gevolg van het feit dat een derde land actief betrokken is bij het faciliteren van de aankomst van die onderdanen, moet worden beschouwd als een situatie die gevolgen heeft voor de EU als geheel en daarom om EU-oplossingen en EU-steun vraagt. Alle lidstaten moeten snel reageren en steun verzamelen voor 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 besluit 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. De duur van deze maatregelen is ook beperkt tot wat strikt noodzakelijk is om de betrokken lidstaten in staat te stellen de situatie aan te pakken die hun veiligheid of territoriale integriteit in gevaar brengt.

³ Gevoegde zaken C-643/15 en C-647/15, punten 133 en 134.

Het voorstel voorziet in waarborgen voor de toepassing van de afwijkingen. Deze maatregelen worden voorgesteld samen met andere maatregelen en op een moment waarop maatregelen op het gebied van buitenlands beleid vruchten beginnen af te werpen, om de betrokken lidstaten te helpen de situatie te beheersen, met name gezien het grote aantal onderdanen van derde landen dat nog steeds uit Belarus in deze drie lidstaten aankomt en het feit dat er nog steeds een aanzienlijk aantal migranten aan de grens tussen de EU en Belarus vastzit. De Commissie stelt deze maatregelen voor vanwege hun dringend karakter en als maatregelen van buitengewone en uitzonderlijke aard en beperkte duur.

De specifieke maatregelen zijn wat de door de richtlijn asielprocedures en de terugkeerrichtlijn geregelde aspecten betreft, evenredig, en kennen een aantal waarborgen die zorgen voor een evenwicht tussen de onmiddellijke behoeften van de betrokken lidstaten met het oog op het beheer van de situatie van instrumentalisering en de noodzakelijke bescherming van de onderdanen van derde landen die als instrument worden gebruikt.

- **Keuze van het instrument**

Artikel 78, lid 3, VWEU vereist als rechtsgrondslag voor dit voorstel een besluit van de Raad, na raadpleging van het Europees Parlement.

- **Grondrechten**

Dit voorstel is in overeenstemming met de grondrechten en met de beginselen die met name in het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie worden erkend, alsook met de uit het internationaal recht voortvloeiende verplichtingen.

Het kader waarin dit besluit voorziet, wordt toegepast met volledige inachtneming van 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), 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). In dit voorstel wordt ten volle rekening gehouden met de bijzondere behoeften van kwetsbare personen. De waarborgen voor kinderen en kwetsbare personen in de richtlijn opvangvoorzieningen (Richtlijn 2013/33/EU) moeten voor de bevoegde autoriteiten vooropstaan.

Het recht op vrijheid en bewegingsvrijheid wordt beschermd: indien in het kader van de grensprocedure bij asiel of op het gebied van terugkeer gebruik wordt gemaakt van bewaring, mogen de desbetreffende regels slechts binnen een strikt gereguleerd kader en voor een beperkte tijd worden toegepast. Op grond van artikel 26, lid 1, van de richtlijn asielprocedures mogen de lidstaten een persoon niet in bewaring houden uitsluitend omdat hij een verzoeker is. Dezelfde bepaling verwijst naar artikel 8 van de richtlijn opvangvoorzieningen voor de gronden voor en de voorwaarden met betrekking tot bewaring. Overeenkomstig artikel 8, lid 3, punt c), 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, 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.

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, wordt ook geëerbiedigd wanneer afwijkingen van de terugkeerrichtlijn

worden toegepast. In het voorstel wordt uitdrukkelijk herinnerd aan de verplichting van de lidstaten om dit beginsel altijd in acht te nemen bij het nakomen van hun verplichting om 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*.

Wat de toepassing van de grensprocedure bij asiel en de afwijking van de terugkeerrichtlijn betreft, blijven de basisbeginselen en waarborgen van de richtlijn asielpcedures, de richtlijn opvangvoorzieningen en de terugkeerrichtlijn van toepassing op verzoekers die onder de grensprocedure vallen. Voorts voorziet het voorstel in de verplichte prioritering van gegronde claims en claims van gezinnen en kinderen. Het is in het belang van deze verzoekers dat op hun asielaanvraag zo spoedig mogelijk een beslissing wordt genomen. Het voorstel waarborgt het recht op een doeltreffende voorziening in rechte en zorgt ervoor dat 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.

3. RAADPLEGING VAN BELANGHEBBENDE PARTIJEN

• Empirisch onderbouwde beleidsvorming

Het voorstel is met spoed opgesteld. Het kan steunen op de werkzaamheden ter voorbereiding van het voorstel inzake crisis- en overmachtsituaties in het kader van het nieuwe migratie- en asielpact en op informatie die belanghebbenden tijdens het raadplegingsproces sinds het begin van de hybride bedreiging in de zomer van 2021 hebben verstrekt.

• Raadpleging van belanghebbenden en bijeenbrengen en benutten van deskundigheid

Sinds de situatie van een hybride bedreiging zich in de zomer van 2021 begon te ontwikkelen, heeft de Commissie alle relevante belanghebbenden geraadpleegd over de wijze waarop met de situatie moet worden omgegaan. De lidstaten die betrokken zijn bij de huidige instrumentalisering, met name Litouwen, hebben concrete wetgevingsinitiatieven voorgesteld die volgens hen de situatie adequaat zouden aanpakken. In dit voorstel wordt rekening gehouden met een aantal van deze suggesties. De Commissie ontmoette en wisselde brieven uit met internationale en niet-gouvernementele organisaties, die de situatie hebben beoordeeld en een passende reactie hebben voorgesteld. De Commissie heeft Polen en Litouwen verschillende keren bezocht, zowel op politiek als op technisch niveau. Tijdens deze bezoeken heeft de Commissie, afgezien van de ontmoetingen met de nationale autoriteiten, informatie verzameld bij de nationale afdelingen van het UNHCR en de IOM en bij nationale niet-gouvernementele mensenrechtenorganisaties die migranten in de grensregio's ondersteunen.

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. Het zal worden ondergebracht binnen de begroting van de bestaande financieringsinstrumenten van de EU voor de periode 2014-2020 en 2021-2027 op het gebied van migratie, asiel en grensbeheer. Indien bij wijze van uitzondering noodzakelijk, kan, als de situatie verder verslechtert, gebruik worden gemaakt van de flexibiliteitsmechanismen in het kader van het MFK 2021-2027. De Europese Commissie en de lidstaten hebben de financiële behoeften die voortvloeien uit de situatie aan de buitengrenzen met Belarus regelmatig besproken. Als

gevolg daarvan heeft de Europese Commissie dit najaar noodhulp verleend aan Litouwen, terwijl Litouwen, Letland en Polen maatregelen hebben genomen om (niet-bestede) middelen in het kader van hun nationale programma's voor 2014-2020 van deze financieringsinstrumenten te verschuiven. In dit verband zal, naast de 360 miljoen euro die voor deze financiële periode voor deze lidstaten is uitgetrokken in het kader van het BMVI, voor 2021 en 2022 nog eens ongeveer 200 miljoen euro beschikbaar zijn binnen bestaande middelen, met name de thematische faciliteit van het BMVI. Een voortdurende regelmatige dialoog zal het mogelijk maken optimaal gebruik te maken van de beschikbare middelen in het kader van deze instrumenten.

Om bovengenoemde reden is het niet mogelijk om vooraf de mogelijke budgettaire gevolgen voor de betrokken gedecentraliseerde agentschappen te ramen. Zij beschikken over enige flexibiliteit binnen hun bestaande begrotingen, maar afhankelijk van toekomstige ontwikkelingen en gezien het feit dat de middelen van de agentschappen beperkt zijn, is het niet uitgesloten dat een herschikking van middelen nodig kan zijn.

De financiële behoeften in dit voorstel zijn verenigbaar met het huidige meerjarig financieel kader en kunnen gepaard gaan met het gebruik van speciale instrumenten.

Wat de met de asielprocedure samenhangende aspecten betreft, brengt dit voorstel geen extra 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.

Voorstel voor een

BESLUIT VAN DE RAAD

betreffende voorlopige noodmaatregelen ten gunste van Letland, Litouwen en Polen

DE RAAD VAN DE EUROPESE UNIE,

Gezien het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, en met name artikel 78, lid 3,

Gezien het voorstel van de Europese Commissie,

Gezien het advies van het Europees Parlement⁴,

Overwegende hetgeen volgt:

- (1) Overeenkomstig artikel 78, lid 3, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU) kan de Raad, indien een of meer lidstaten ten gevolge van een plotselinge toestroom van onderdanen van derde landen in een noodsituatie terechtkomen, op voorstel van de Commissie en na raadpleging van het Europees Parlement, voorlopige maatregelen ten gunste van de betrokken lidstaat of lidstaten vaststellen.
- (2) Sinds de zomer van 2021 hebben de Unie als geheel, en Letland, Litouwen en Polen in het bijzonder, te maken met een hybride bedreiging, in de vorm van instrumentalisering van mensen, die heeft geleid tot een ongekende toename van het aantal irreguliere grensoverschrijdingen vanuit Belarus. De afgelopen jaren werden vrijwel geen pogingen ondernomen om de buitengrenzen van de EU irregulier vanuit Belarus over te steken, maar nu is dit aan de orde van de dag. Dit wordt op initiatief van het regime-Loekasjenko georganiseerd door migranten naar de grens te lokken met de medeplichtigheid van migrantensmokkelaars en criminele netwerken.
- (3) Deze instrumentalisering heeft geresulteerd in een ernstige situatie voor deze migranten aan de buitengrens van de Europese Unie met Belarus. Door het optreden van Belarus is een humanitaire crisis ontstaan, die reeds een aantal doden tot gevolg heeft gehad. Belarus is primair verantwoordelijk voor de aanpak van deze crisis. Het land moet zich houden aan het Verdrag van Genève en het beginsel van non-refoulement. Daarom moet Belarus zorgen voor adequate bescherming van de migranten op zijn grondgebied en daartoe samenwerken met de Hoge Commissaris van de Verenigde Naties voor de Vluchtelingen (UNHCR) en de Internationale Organisatie voor Migratie (IOM). Door de beperkte toegang is het moeilijk de behoeften aan de Belarussische kant van de grens te inventariseren, maar de Commissie werkt zeer nauw samen met de Verenigde Naties en gespecialiseerde agentschappen daarvan en met relevante mensenrechtenorganisaties en humanitaire partnerorganisaties, teneinde te voorkomen dat een humanitaire crisis zich verder ontwikkelt, mede in het licht van de verslechterende weersomstandigheden. Recentelijk is er 700 000 EUR aan humanitaire financiering bijeengebracht om

⁴ PB C van , blz. .

partners te ondersteunen bij het verlenen van bijstand aan kwetsbare personen die aan de grens en in Belarus vastzitten.

- (4) Als gevolg van deze instrumentalisering zijn tot 21 november 2021 7 831 onderdanen van derde landen vanuit Belarus op ongeoorloofde wijze het grondgebied van Letland, Litouwen en Polen binnengekomen, tegenover 257 in het hele jaar 2020. In Litouwen werden 2 676 asielaanvragen ingediend, in Letland 579 en in Polen 6 730. Voorts hebben de drie lidstaten 42 741 pogingen voorkomen om de grens over te steken. Het is moeilijk een exacte schatting te geven, maar mogelijk zijn momenteel nog eens 10 000 migranten in Belarus gestrand, en komen er dagelijks nog meer aan.
- (5) De Unie heeft deze instrumentalisering van kwetsbare migranten en vluchtelingen krachtig veroordeeld op het hoogste niveau. De Europese Raad heeft deze dreiging besproken tijdens zijn bijeenkomsten van juni en oktober 2021⁵. In haar toespraak over de Staat van de Unie heeft voorzitter Von der Leyen de acties van Belarus aangemerkt als een hybride aanval om Europa te destabiliseren⁶. Deze acties komen neer op een vastberaden poging om een langdurig aanhoudende crisis te creëren, in het kader van een bredere georkestreerde inspanning om de Europese Unie te destabiliseren en de samenleving en belangrijke instanties te ondermijnen. Zij vormen een reële bedreiging en actueel gevaar voor de veiligheid van de Unie.
- (6) Het huidige voorstel volgt op de oproep van de Europese Raad in zijn conclusies van 22 oktober aan de Commissie om een voorstel doen voor alle noodzakelijke wijzigingen van het wettelijke kader van de Unie en voor concrete maatregelen om te zorgen voor een onmiddellijke en passende respons op de hybride bedreiging, overeenkomstig het EU-recht en de internationale verplichtingen. Het is ook een antwoord op het verzoek van de getroffen lidstaten om een beroep te kunnen doen op voorlopige maatregelen om de noodsituatie aan de buitengrenzen van de Unie doeltreffend aan te pakken. Deze maatregelen moeten Letland, Litouwen en Polen verder helpen om de huidige situatie snel onder controle te krijgen, met volledige inachtneming van de grondrechten en de internationale verplichtingen.
- (7) Als reactie op de huidige noodsituatie hebben Litouwen, Letland en Polen de noodtoestand afgekondigd en hebben zij de grensbewaking en andere grenscontrolemaatregelen aangescherpt om de integriteit en veiligheid van de Unie te beschermen. Als onderdeel van deze maatregelen waren deze lidstaten gedwongen om het aantal open grensdoorlaatposten te beperken en hebben zij een aanzienlijk aantal grenswachters langs de landgrens met Belarus ingezet. Bovendien moeten zij zorgen voor het beheer van de onderdanen van derde landen die aan hun grenzen aankomen, van wie velen in de Europese Unie om internationale bescherming verzoeken of willen verzoeken, of die zich reeds op hun grondgebied bevinden.
- (8) De Unie heeft haar krachtige steun betuigd aan deze lidstaten, die het doelwit zijn van het Belarussische regime en die namens de EU de buitengrens beheren.
- (9) De Commissie heeft Litouwen financiële noodhulp verleend. Naast de 360 miljoen EUR die voor deze financiële periode voor deze lidstaten is uitgetrokken in het kader van het Instrument voor grensbeheer en visa BMVI, heeft de Commissie ook gezorgd voor nog eens ongeveer 200 miljoen EUR die in 2021 en 2022 beschikbaar zal zijn. Daarnaast heeft Litouwen het EU-mechanisme voor civiele bescherming geactiveerd en heeft de Commissie de bijstand van 19 lidstaten gecoördineerd. Via dat

⁵ Conclusies van de Raad van de Europese Unie van 24-25 juni 2021 en 20-21 oktober 2021.

⁶ Toespraak over de staat van de Unie 2021, 15 september 2021.

mechanisme heeft Litouwen tenten, bedden, verwarmingssystemen en andere zaken ontvangen die van cruciaal belang zijn om te voorzien in de behoeften van de migranten die zich op Litouws grondgebied bevinden. Deze optie blijft staat ook nog open voor Letland en Polen.

- (10) Daarnaast hebben het Europees Grens- en kustwachtagentschap (Frontex), het Europees Ondersteuningsbureau voor asielzaken (EASO) en Europol operationele steun verleend aan de lidstaten die om hun bijstand verzochten om hen te helpen de huidige crisissituatie het hoofd te bieden. De agentschappen hebben met name deskundigen ingezet om asielaanvragen te verwerken en grenstoezicht en inlichtingenmaatregelen uit te voeren, en hebben zich ingezet om de terugkeercapaciteit te versterken en terugkeeroperaties uit te voeren. Deze operationele steun heeft al geleid tot een aanzienlijk aantal terugkeeroperaties. De agentschappen kunnen nu verdere operationele ondersteuning bieden en het is belangrijk dat de drie betrokken lidstaten deze steun ten volle benutten.
- (11) Deze financiële en operationele steun is onderbouwd door maatregelen in het kader van het buitenlands beleid die gericht zijn op het aanpakken van de instrumentalisering en het beperken van aankomsten. Naast het uitgebreide pakket economische en financiële sancties, het verbod om het EU-luchtruim te gebruiken en het verbod op toegang tot EU-luchthavens voor Belarussische luchtvaartmaatschappijen als reactie op de frauduleuze verkiezingen en het omleiden van de Ryanairvlucht, heeft de Unie aanvullende maatregelen genomen als specifiek antwoord op de instrumentalisering van migranten door Belarus. Op 9 november 2021 heeft de Raad het Commissievoorstel tot gedeeltelijke opschorting van de visumversoepelingsovereenkomst tussen de EU en Belarus aangenomen. Op 15 november 2021 heeft de Raad de sanctieregeling van de EU ten aanzien van Belarus gewijzigd. De sancties richten zich nu ook op personen en entiteiten die activiteiten organiseren of meewerken aan activiteiten die ertoe bijdragen dat mensen illegaal de EU-grenzen overschrijden. Op 23 november 2021 heeft de Commissie een voorstel ingediend ter voorkoming en beperking van de activiteiten van transportondernemingen die zich inlaten met mensensmokkel of mensenhandel naar de EU, of deze faciliteren.
- (12) De Commissie, de hoge vertegenwoordiger, bijgestaan door de Europese Dienst voor extern optreden, en de lidstaten hebben intensieve diplomatieke inspanningen geleverd ten aanzien van de belangrijkste landen van herkomst en doorreis om verdere toestroom van onderdanen van deze landen via Belarus te voorkomen. Daarbij ging het onder meer om toenadering tot en frequentere bezoeken aan belangrijke partnerlanden van herkomst en doorreis teneinde de Belarussische desinformatie tegen te gaan, het vertrek te beperken en steun te krijgen voor de terugname van hun eigen onderdanen die momenteel in Belarus zijn gestrand. De toenadering hield ook in dat directe contacten werden aangeknoopt met luchtvaartmaatschappijen en burgerluchtvaartautoriteiten om te zoeken naar manieren om niet-bonafide reizen naar Belarus te helpen tegengaan.
- (13) Deze diplomatieke, humanitaire, operationele en financiële inspanningen van de Unie of haar lidstaten hebben tot snelle resultaten geleid. Doorreisroutes die door smokkelaars worden gebruikt om migranten naar de Belarussische grens te brengen, worden een voor een afgesloten. De door Belarus georkestreerde acties vormen echter nog steeds een reëel en actueel gevaar voor de veiligheid van de Unie en de betrokken lidstaten en voor hun territoriale integriteit. De context blijft immers zeer onstabiel:

Belarus blijft migranten die nog steeds aan de buitengrens van de Unie aankomen, gebruiken, wat een hybride aanval op de EU inhoudt.

- (14) Als gevolg daarvan blijft de situatie ter plaatse problematisch voor Letland, Litouwen en Polen: duizenden migranten zijn gestrand op hun grondgebied en aan de grens tussen de EU en Belarus, en er blijven nog steeds onderdanen van derde landen aankomen. Gezien de huidige onstabiele en moeilijke situatie in de drie betrokken lidstaten, moeten ten gunste van deze lidstaten voorlopige maatregelen worden vastgesteld.
- (15) De maatregelen moeten de betrokken lidstaten de nodige juridische instrumenten verschaffen om snel en efficiënt te kunnen reageren op de noodsituatie die het gevolg is van de plotselinge toestroom van onderdanen van derde landen waarmee Letland, Litouwen en Polen worden geconfronteerd. Deze voorlopige maatregelen kunnen alle maatregelen omvatten die nodig zijn om doeltreffend en snel op de huidige aanval te reageren. Deze maatregelen kunnen in beginsel ook afwijken van bepalingen van wetgevingshandelingen.
- (16) De in dit besluit vastgestelde maatregelen zijn van tijdelijke, buitengewone en uitzonderlijke aard en moeten worden genomen om een ordelijk en waardig beheer van de migratiestromen mogelijk te maken, met volledige inachtneming van de grondrechten, en om de territoriale integriteit en de nationale veiligheid van de betrokken lidstaten te beschermen.
- (17) Op basis van de beoordeling van de huidige noodsituatie wordt het vaststellen van een noodprocedure voor migratie- en asielbeheer aan de buitengrenzen, waarbij wordt afgeweken van sommige bepalingen van Richtlijn 2013/32/EU (asielprocedures), Richtlijn 2013/33/EU (opvangvoorzieningen) en Richtlijn 2008/115/EG (terugkeer), het meest geschikt geacht om de betrokken lidstaten te ondersteunen. De noodprocedure voor migratie- en asielbeheer en de operationele steunmaatregelen waarin dit besluit voorziet, moeten de betrokken lidstaat helpen de situatie op een gecontroleerde en doeltreffende manier te beheren, met volledige eerbiediging van de grondrechten en de internationale verplichtingen, zoals benadrukt in het verzoek van de Europese Raad aan de Commissie. De maatregelen in dit besluit eerbiedigen met name het recht op asiel door te zorgen voor een daadwerkelijke en doeltreffende toegang tot de procedure en het beginsel van non-refoulement.
- (18) De in dit besluit vastgestelde noodprocedure voor migratie- en asielbeheer aan de buitengrenzen is in overeenstemming met en moet worden toegepast met volledige inachtneming van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie, met name de artikelen 1, 4, 7, 24 en 18, en artikel 19, leden 1 en 2. Om met name rekening te houden met het feit dat de belangen van het kind voorop dienen te staan en met de noodzaak het gezinsleven te respecteren, en om de bescherming van de gezondheid van de betrokkenen te waarborgen, moet dit besluit voorzien in specifieke regels en waarborgen die van toepassing zijn op minderjarigen en hun familieleden en op verzoekers wier gezondheidstoestand specifieke en adequate ondersteuning vereist. De waarborgen van Richtlijn 2013/32 (asielprocedures) en Richtlijn 2013/33 (opvangvoorzieningen) met betrekking tot verzoekers met bijzondere behoeften of kwetsbaarheden moeten van toepassing blijven op personen die aan de noodprocedure voor migratie- en asielbeheer onderworpen zijn. Richtlijn 2013/33, met inbegrip van de regels en waarborgen betreffende de bewaring van personen die om internationale bescherming verzoeken, moet van toepassing blijven vanaf het moment dat een verzoek om internationale bescherming wordt gedaan. De mogelijkheid om van

sommige bepalingen van deze richtlijn af te wijken, mag geen afbreuk doen aan de verplichting van de lidstaten om te allen tijde te zorgen voor eerbiediging van de menselijke waardigheid en om in het bijzonder te voorzien in de basisbehoeften van onderdanen van derde landen die onderworpen zijn aan de noodprocedure voor migratie- en asielbeheer.

- (19) Het vaststellen van een noodprocedure voor migratie- en asielbeheer aan de buitengrenzen, die is afgestemd op de specifieke behoeften van de betrokken lidstaten, is noodzakelijk omdat de huidige bepalingen van de richtlijn asielprocedures niet voorzien in passende instrumenten om doeltreffend te reageren op de huidige noodsituatie die wordt gekenmerkt door de instrumentalisering van migranten door Belarus. Hoewel sommige bepalingen van de richtlijn asielprocedures (2013/32/EU) kunnen worden toegepast om de huidige situatie ordelijk aan te pakken, zijn zij niet specifiek ontworpen voor een situatie waarin de integriteit en veiligheid van de Unie worden aangevallen als gevolg van de instrumentalisering van migranten. Daarom zijn er specifieke procedurele bepalingen nodig, met name tot het vaststellen van een noodprocedure voor asiel- en migratiebeheer, om deze specifieke noodsituatie het hoofd te kunnen bieden. Voor de aspecten die niet specifiek in dit besluit zijn geregeld, zijn alle andere regels en waarborgen van de richtlijn asielprocedures van toepassing.
- (20) Om de betrokken lidstaten bij te staan bij het ordelijk beheer van de migratiestromen, kunnen Letland, Litouwen en Polen in het kader van de noodprocedure voor migratie- en asielbeheer met betrekking tot onderdanen van derde landen of staatlozen die in de nabijheid van de grens met Belarus zijn aangehouden of gevonden na een illegale binnenkomst of na zich bij een grensdoorlaatpost te hebben gemeld, besluiten om verzoeken om internationale bescherming uitsluitend te registreren op specifieke, speciaal voor dit doel aangewezen registratiepunten in de nabijheid van de grens, bijvoorbeeld specifieke grensdoorlaatposten, 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. Een daadwerkelijke en doeltreffende toegang tot de procedure voor internationale bescherming moet niettemin worden gewaarborgd overeenkomstig artikel 18 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie. Daartoe moeten Letland, Litouwen en Polen ervoor zorgen dat 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.
- (21) Om ervoor te zorgen dat de betrokken lidstaten over de nodige flexibiliteit beschikken en te voorkomen dat Belarus specifieke categorieën onderdanen van derde landen in het vizier neemt, moet het krachtens de bij dit besluit vastgestelde noodprocedure voor migratie- en asielbeheer voor de betrokken lidstaten mogelijk zijn om in het kader van een grensprocedure uit hoofde van artikel 43 van de richtlijn asielprocedures een besluit te nemen over de ontvankelijkheid en de gegrondheid van alle verzoeken om internationale bescherming van onderdanen van derde landen of staatlozen die na een illegale binnenkomst zijn aangehouden of gevonden in de nabijheid van de grens met Belarus of zich bij grensdoorlaatposten hebben gemeld. De waarborgen van hoofdstuk II van de richtlijn asielprocedures moeten in acht worden genomen.
- (22) In de noodprocedure voor migratie- en asielbeheer moeten het belang van het kind en de waarborgen voor verzoekers met medische aandoeningen voor de bevoegde autoriteiten vooropstaan. Daarom moeten Letland, Litouwen en Polen, in het kader

van de noodprocedure voor migratie- en asielbeheer, voorrang geven aan de behandeling van verzoeken van dergelijke personen met gegronde claims en claims van minderjarigen en hun familieleden. Voorts mogen Letland, Litouwen en Polen, wanneer de gezondheidstoestand van de verzoeker het niet mogelijk maakt het verzoek aan de grens of in transitzones te behandelen, de grensprocedure niet toepassen. Dit is ook het geval als de gezondheidsproblemen tijdens de behandeling van het verzoek aan het licht komen. Indien tijdens de behandeling van het verzoek blijkt dat een verzoeker bijzondere procedurele waarborgen behoeft en dat er geen passende steun kan worden geboden in het kader van de asielprocedure aan de grens overeenkomstig artikel 24, lid 3, van de richtlijn asielprocedures, moet de betrokken lidstaat de verzoeker verwijzen naar de normale procedure op zijn grondgebied.

- (23) Overeenkomstig artikel 26, lid 1, van de richtlijn asielprocedures mogen de lidstaten een persoon niet in bewaring houden uitsluitend omdat hij een verzoeker is. In geval van bewaring moeten de in artikel 8 van de richtlijn opvangvoorzieningen genoemde gronden en voorwaarden van toepassing zijn. Overeenkomstig artikel 8, lid 3, punt c), 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, 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 waarborgen voor bewaring waarin de richtlijn opvangvoorzieningen voorziet, moeten van toepassing zijn, met name voor specifieke groepen zoals minderjarigen en hun families. Alternatieven voor bewaring, zoals beperkingen van de bewegingsvrijheid, kunnen in de huidige omstandigheden even doeltreffend zijn als bewaring en moeten daarom door de autoriteiten worden overwogen, met name ten aanzien van minderjarigen.
- (24) De noodprocedure voor migratie- en asielbeheer uit hoofde van dit besluit biedt de lidstaten de mogelijkheid om de registratietermijn voor verzoeken om internationale bescherming te verlengen tot maximaal vier weken, en de maximumduur voor het toepassen van een grensprocedure tot zestien weken, tijdens welke termijn een beslissing over het verzoek moet worden genomen, met inbegrip van een beslissing over een mogelijk beroep tegen een negatieve beslissing. Deze procedurele termijnen, die langer zijn dan die van de richtlijn asielprocedures, zijn bedoeld om de betrokken lidstaten te helpen bij de aanpak van de plotse toestroom in een situatie van instrumentalisering van migranten. In de huidige situatie moeten de betrokken lidstaten middelen herbestemmen om hun territoriale integriteit te beschermen, en daarnaast ook zorgen voor het beheer van de onderdanen van derde landen die aan hun grenzen aankomen of zich reeds op hun grondgebied bevinden. Als gevolg daarvan is het mogelijk dat de betrokken lidstaten tijd nodig hebben om hun middelen te reorganiseren en hun capaciteit te vergroten, onder meer met de steun van de EU-agentschappen. Bovendien zal het aantal verzoekers in het kader van de grensprocedure groter zijn dan onder normale omstandigheden, zodat de betrokken lidstaat wellicht meer tijd nodig heeft om beslissingen te kunnen nemen zonder toegang tot het grondgebied toe te staan. Letland, Litouwen en Polen moeten echter voorrang geven aan de registratie van verzoeken van minderjarigen en hun familieleden.
- (25) Geweld aan de grens moet koste wat het kost worden voorkomen, niet alleen om de territoriale integriteit en veiligheid van de betrokken lidstaat te beschermen, maar ook om de beveiliging en veiligheid te waarborgen van onderdanen van derde landen, met

inbegrip van gezinnen en kinderen die vreedzaam wachten op hun kans om asiel aan te vragen in de Unie. Wanneer de betrokken lidstaten aan hun buitengrens worden geconfronteerd 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, moeten de betrokken lidstaten overeenkomstig hun nationale recht de nodige maatregelen kunnen nemen om de veiligheid en de openbare orde te handhaven en de doeltreffende toepassing van dit besluit te waarborgen.

- (26) Artikel 18, lid 9, van Richtlijn 2013/33/EU biedt de lidstaten de mogelijkheid om in naar behoren gemotiveerde gevallen tijdelijk andere dan de in die richtlijn genoemde regels inzake materiële opvangvoorzieningen vast te stellen. De huidige noodsituatie is een uitzonderlijke situatie die rechtvaardigt dat andere materiële opvangvoorzieningen worden geboden, aangezien er sprake is van een plotse en onvoorziene stroom van onderdanen van derde landen die aan de grens moeten worden verwerkt en waarvoor moet worden gezorgd. Daarom moeten de betrokken lidstaten in de huidige noodsituatie kunnen afwijken van de normen van de richtlijn opvangvoorzieningen en 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.
- (27) Om Letland, Litouwen en Polen in staat te stellen beter het hoofd te bieden aan de noodsituatie die wordt gekenmerkt door de huidige irreguliere stromen van onderdanen van derde landen, en teneinde de grensmaatregelen en de asielprocedure aan de buitengrens aan te vullen en een optimale samenhang daarmee te waarborgen, moeten de betrokken lidstaten voorlopig kunnen afwijken van de toepassing van Richtlijn 2008/115/EG (de terugkeerrichtlijn) met betrekking tot onderdanen van derde landen en staatlozen wier verzoek om internationale bescherming is afgewezen in het kader van een asielprocedure als bedoeld in dit besluit. Wanneer een volgend verzoek enkel wordt ingediend om de terugkeer uit te stellen of te vrijdelen, kunnen de lidstaten dat verzoek overeenkomstig artikel 33, lid 2, punt d), van de richtlijn asielprocedures als niet-ontvankelijk beschouwen. Dit besluit doet geen afbreuk aan de mogelijkheid voor Letland, Litouwen en Polen om op grond van artikel 2, lid 2, punt a), van Richtlijn 2008/115/EG af te wijken van die richtlijn met betrekking tot illegaal verblijvende onderdanen van derde landen 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.
- (28) Wanneer wordt afgeweken van de toepassing van de terugkeerrichtlijn moeten Letland, Litouwen en Polen ervoor zorgen dat het beginsel van non-refoulement volledig wordt nageleefd en terdege rekening houden 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. Zij moeten 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 detentieomstandigheden niet minder gunstig zijn dan die waarin de terugkeerrichtlijn voorziet.

- (29) Letland, Litouwen en Polen moeten onderdanen van derde landen in kennis stellen van de maatregelen die overeenkomstig dit besluit worden toegepast. Met name moeten Letland, Litouwen en Polen onderdanen van derde landen of staatloze personen in een taal die de onderdaan van een derde land begrijpt of redelijkerwijs geacht wordt te begrijpen, informeren over de toegepaste maatregelen, 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 zij een verzoek om internationale bescherming kunnen indienen, de mogelijkheid om de beslissing over het verzoek aan te vechten en de duur van de maatregelen.
- (30) Om de betrokken lidstaat te ondersteunen bij het verlenen van de nodige bijstand aan onderdanen van derde landen die onder het toepassingsgebied van dit besluit 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 Maan-verenigingen, effectieve toegang hebben tot de grens onder de voorwaarden van de richtlijn opvangvoorzieningen en de richtlijn asielprocedures. Overeenkomstig artikel 29 van de richtlijn asielprocedures moet de Hoge Commissaris van de Verenigde Naties voor vluchtelingen toegang krijgen tot verzoekers, ook aan de grens. Daartoe moeten Letland, Litouwen en Polen nauw samenwerken met VN-agentschappen en relevante partnerorganisaties.
- (31) Letland, Litouwen en Polen mogen maatregelen uit hoofde van dit besluit slechts toepassen zolang dat strikt noodzakelijk is om de noodsituatie aan te pakken, en in geen geval langer dan zes maanden. Indien de situatie die tot de toepassing van deze specifieke maatregelen heeft geleid, vóór deze periode van zes maanden zou ophouden te bestaan, moeten de betrokken lidstaten de toepassing ervan onmiddellijk beëindigen. De Commissie moet, in samenwerking met de betrokken lidstaten en de betrokken EU-agentschappen, de situatie voortdurend volgen en evalueren en, in voorkomend geval, de Raad en de betrokken lidstaten voorstellen de toepassing van de maatregelen in dit besluit of de eventuele verlenging ervan te beëindigen door middel van een voorstel uit hoofde van artikel 78, lid 3, VWEU.
- (32) Naar aanleiding van een verzoek om steun van Letland, Litouwen en Polen moeten de agentschappen van de Europese Unie hun behoeften in samenwerking met hen beoordelen. Om bijstand te verlenen aan de drie lidstaten die worden geconfronteerd met specifieke uitdagingen als gevolg van de instrumentalisering van migranten door Belarus, moeten de Europese grens- en kustwacht (Frontex), het Europees Ondersteuningsbureau voor asielzaken (EASO) en Europol alsook de lidstaten, Letland, Litouwen en Polen passende ondersteuning bieden door voorrang te geven aan de nodige middelen, en tegelijkertijd te blijven voorzien in de behoeften van andere lidstaten die met migratiedruk te maken hebben.
- (33) Om bijstand te verlenen aan de drie lidstaten die worden geconfronteerd met specifieke uitdagingen als gevolg van de instrumentalisering van migranten, moet de Europese grens- en kustwacht (Frontex), op verzoek van de betrokken lidstaten, bij voorrang steun geven aan deze drie lidstaten. In dit verband moet de uitvoerend directeur van Frontex, op verzoek van een van deze lidstaten, een snelle grensinterventie of een terugkeerinterventie van beperkte duur op het grondgebied van de betrokken gastlidstaat starten en de nodige middelen inzetten. Daarnaast moet Frontex op verzoek prioriteit geven aan het verlenen van alle andere vormen van bijstand, zoals de Fusion Services van Eurosur of risicoanalyseproducten, alsook aan

het verstrekken van de noodzakelijke uitrusting om de grensbewaking te verbeteren. Een situatie van instrumentalisering van migranten moet er bovendien toe leiden dat het Europees Grens- en kustwachtagentschap een specifieke kwetsbaarheidsbeoordeling uitvoert, ook om eventuele verdere behoeften aan steun te beoordelen.

- (34) Om bijstand te verlenen aan deze lidstaten, die worden geconfronteerd met specifieke uitdagingen als gevolg van de instrumentalisering van migranten, moet het Europees Ondersteuningsbureau voor asielzaken (EASO) bij de toepassing van de afwijkingen in dit besluit, op verzoek van de betrokken lidstaten, bij voorrang steun in de vorm van de nodige middelen geven aan Letland, Litouwen en Polen, met name door het inzetten van asielondersteuningsteams om onder meer bijstand te verlenen bij de registratie en verwerking van aanvragen, het identificeren en beoordelen van kwetsbaarheden, het waarborgen van adequate opvangvoorzieningen of het verstrekken van de nodige vertaaldiensten, expertise en opleiding.
- (35) Om bijstand te verlenen aan de drie lidstaten, die worden geconfronteerd met specifieke uitdagingen als gevolg van de instrumentalisering van migranten, moet Europol hen op verzoek van de betrokken lidstaten ondersteunen door deskundigen in te zetten, hun verzoeken bij voorrang te behandelen, analyseproducten op maat aan te bieden, zoals dreigingsevaluaties, strategische en operationele analyses en situatierapporten, en de lidstaten blijven ondersteunen bij de bestrijding van migrantensmokkel en daarmee verband houdende misdrijven.
- (36) In voorkomend geval moeten de agentschappen van de Europese Unie oproepen doen uitgaan om deskundigen ter beschikking te stellen teneinde te voldoen aan het verzoek om steun van Letland, Litouwen of Polen. In dat geval moeten de lidstaten worden aangemoedigd om zo spoedig mogelijk de nodige deskundigen met de juiste profielen ter beschikking te stellen. In het kader van een snelle grensinterventie of een terugkeerinterventie die door het Europees Grens- en kustwachtagentschap wordt georganiseerd, moeten de lidstaten worden aangemoedigd om hun respectieve bijdragen te leveren voor de inzet van teams van het permanente korps, onder meer uit de snel inzetbare reserve, of voor de inzet van alle noodzakelijke uitrusting, onder meer in het kader van de pool van snel inzetbare uitrusting. De lidstaten moeten ook worden aangemoedigd Letland, Litouwen en Polen te steunen bij terugkeermaatregelen en hun contacten met derde landen.
- (37) Daar de doelstellingen van dit besluit niet voldoende door de lidstaten kunnen worden verwezenlijkt, maar vanwege de omvang of de gevolgen van het optreden beter door de Unie kunnen worden verwezenlijkt, kan de Unie, overeenkomstig het in artikel 5 van het Verdrag betreffende de Europese Unie (VEU) neergelegde subsidiariteitsbeginsel, maatregelen nemen. Overeenkomstig het in hetzelfde artikel neergelegde evenredigheidsbeginsel gaat dit besluit niet verder dan nodig is om deze doelstellingen te verwezenlijken.
- (38) Dit besluit eerbiedigt de grondrechten en neemt de beginselen in acht die in het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie zijn neergelegd.
- (39) Overeenkomstig de artikelen 1 en 2 van Protocol nr. 21 betreffende de positie van Ierland ten aanzien van de ruimte van vrijheid, veiligheid en recht, gehecht aan het VEU en het VWEU, en onverminderd artikel 4 van dat protocol, neemt Ierland niet deel aan de vaststelling van dit besluit, dat derhalve niet bindend is voor, noch van toepassing is op deze lidstaat.

- (40) 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 dit besluit, dat derhalve niet bindend is voor, noch van toepassing is op deze lidstaat.
- (41) Gezien het spoedeisende karakter van de situatie moet dit besluit in werking te treden op de dag na die van de bekendmaking ervan in het Publicatieblad van de Europese Unie.
- (42) Vanwege hun voorlopige aard moeten de vastgestelde maatregelen beperkt zijn in de tijd en eindigen zodra de huidige noodsituatie is geëindigd.
- (43) Personen die vóór de inwerkingtreding van dit besluit uit Belarus in Letland, Litouwen en Polen zijn aangekomen, moeten binnen de werkingssfeer van dit besluit vallen indien zij nog niet zijn geregistreerd of hun terugkeerprocedure nog niet is ingeleid,

HEEFT HET VOLGENDE BESLUIT VASTGESTELD:

HOOFDSTUK I

INLEIDENDE BEPALING

Artikel 1

Onderwerp

Bij dit besluit worden voorlopige maatregelen ten gunste van Letland, Litouwen en Polen vastgesteld om deze landen te ondersteunen bij het beheer van de noodsituatie die het gevolg is van de acties van Belarus, welke leiden tot een plotselinge toestroom van onderdanen van derde landen in de huidige context van instrumentalisering van migranten aan de buitengrenzen.

HOOFDSTUK II

NOODPROCEDURE VOOR MIGRATIE- EN ASIELBEHEER AAN DE BUITENGRENZEN VAN LETLAND, LITOUWEN EN POLEN

Artikel 2

Asielprocedure

1. In afwijking van artikel 6, lid 1, van de richtlijn asielprocedures kan de registratie van onderdanen van derde landen of staatlozen die in de nabijheid van de grens met Belarus zijn aangehouden of gevonden na een illegale binnenkomst of na zich bij een grensdoorlaatpost te hebben gemeld, uiterlijk vier weken nadat het verzoek is ingediend, plaatsvinden.

Letland, Litouwen en Polen geven voorrang aan de registratie van verzoeken van minderjarigen en hun familieleden.
2. In afwijking van artikel 25, lid 6, punt b), artikel 31, lid 8, en artikel 43, lid 1, punt b), van de richtlijn asielprocedures kunnen Letland, Litouwen en Polen aan hun grens of transitzones een besluit nemen over de ontvankelijkheid of, in een procedure op grond van artikel 31, lid 8, van die richtlijn, over de inhoud van alle overeenkomstig lid 1 geregistreerde verzoeken. De uitgangspunten en waarborgen van hoofdstuk II van de richtlijn asielprocedures zijn van toepassing.

3. Letland, Litouwen en Polen geven voorrang aan de behandeling van verzoeken die waarschijnlijk gegrond zijn of die door minderjarigen en hun familieleden worden ingediend.
4. Voor verzoekers wier gezondheidstoestand een ondersteuning vereist die niet adequaat kan worden gewaarborgd aan de grens of in transitzones, ook wanneer dit pas tijdens de procedure duidelijk wordt, is de grensprocedure niet langer van toepassing en deze verzoekers krijgen toegang tot het grondgebied zodat het verzoek kan worden onderzocht, zonder dat de procedure noodzakelijkerwijs opnieuw wordt ingeleid.
5. In afwijking van artikel 43, lid 2, van de richtlijn asielprocedures kan de termijn voor het verlenen van toegang tot het grondgebied worden verlengd tot 16 weken gedurende welke een besluit over het verzoek, met inbegrip van het beroep, wordt genomen.
6. In afwijking van artikel 46, leden 5 en 6, van de richtlijn asielprocedures kunnen Letland, Litouwen en Polen besluiten de regels van lid 6 van dat artikel toe te passen op alle besluiten over aanvragen die worden behandeld in een grensprocedure als bedoeld in lid 2 van dit artikel.

Artikel 3

Materiële opvangvoorzieningen

In afwijking van Richtlijn 2013/33/EU kunnen Letland, Litouwen en Polen tijdelijk andere voorwaarden voor materiële opvangvoorzieningen vaststellen dan die van artikel 17 en 18 van Richtlijn 2013/33/EU met betrekking tot verzoekers die zijn aangehouden of gevonden in de nabijheid van de grens met Belarus na een illegale binnenkomst of na zich bij de grensdoorlaatposten te hebben gemeld en op wie de maatregelen van artikel 2, lid 1, van dit besluit van toepassing zijn, mits deze lidstaten voorzien in de basisbehoeften van de verzoekers, met name wat betreft voedsel, water, kleding, adequate medische zorg en tijdelijk onderdak dat is aangepast aan de seizoensgebonden weersomstandigheden, en met volledige eerbiediging van de menselijke waardigheid

Artikel 4

Terugkeerprocedure

1. Letland, Litouwen en Polen kunnen besluiten Richtlijn 2008/115/EG niet toe te passen ten aanzien van onderdanen van derde landen en staatlozen wier verzoek om internationale bescherming is afgewezen en waarop artikel 2 is toegepast.
2. Met betrekking tot de in lid 1 bedoelde onderdanen van derde landen en staatloze personen wordt door Letland, Litouwen en Polen:
 - a) het beginsel van non-refoulement geëerbiedigd en terdege rekening gehouden met het belang van het kind en het familie- en gezinsleven en de gezondheidstoestand van de betrokken onderdaan van een derde land, zoals bepaald in artikel 5 van Richtlijn 2008/115/EG (de terugkeerrichtlijn).
 - b) ervoor gezorgd dat hun behandeling en beschermingsniveau niet ongunstiger zijn dan bepaald in artikel 8, leden 4 en 5 (beperking van het gebruik van dwangmaatregelen), artikel 9, lid 2, punt a) (uitstel van verwijdering), artikel 14, lid 1, punten b) en d) (spoedeisende zorg en inachtneming van de behoeften

van kwetsbare personen) en de artikelen 16 en 17 (omstandigheden van bewaring) van Richtlijn 2008/115/EG (de terugkeerrichtlijn).

Artikel 5

Specifieke waarborgen

1. Bij de toepassing van dit besluit informeren Letland, Litouwen en Polen onderdanen van derde landen of staatloze personen naar behoren en in een taal die de onderdaan van een derde land begrijpt of redelijkerwijs geacht wordt te begrijpen, over de toegepaste maatregelen, de speciale punten die toegankelijk zijn voor de registratie en indiening van een verzoek om internationale bescherming, met name het dichtstbijzijnde punt waar zij een verzoek om internationale bescherming kunnen indienen, de mogelijkheid om het besluit over het verzoek aan te vechten en de duur van de maatregelen.
2. Letland, Litouwen en Polen passen de artikelen 2, 3, 4 en 5 niet langer toe dan strikt noodzakelijk is om de door Belarus veroorzaakte noodsituatie aan te pakken, en in geen geval langer dan de in artikel 10 vastgestelde termijn.

HOOFDSTUK III

OPERATIONELE ONDERSTEUNING

Artikel 6

Operationele ondersteuning door het Europees Grens- en kustwachtagentschap

1. Op een verzoek om steun van Letland, Litouwen of Polen verleent of verhoogt het Europees Grens- en kustwachtagentschap zijn operationele ondersteuning aan Letland, Litouwen en Polen op het gebied van grensbeheer en terugkeer door het permanente korps van de Europese grens- en kustwacht in te zetten, in voorkomend geval onder meer door te putten uit het bestand van 1 500 personeelsleden van de snel inzetbare reserve, en door middel van technische uitrusting en het bieden van andere relevante ondersteuning.
2. De uitvoerend directeur van het Europees Grens- en kustwachtagentschap (Frontex) kan een snelle grensinterventie starten overeenkomstig artikel 39, lid 5, van Verordening (EU) 2019/1896 of een terugkeerinterventie overeenkomstig artikel 53 van die verordening.
3. Overeenkomstig hun respectieve verzoek ondersteunt het Agentschap Letland, Litouwen en Polen door middel van de volgende activiteiten:
 - a) het inzetten van het permanente korps via grensbeerteams en relevante technische uitrusting (patrouillewagens, transportvoertuigen, helikopters, voertuigen met warmtecamera's, camera's enz.) ter ondersteuning van het grenstoezicht, met name met betrekking tot de volgende activiteiten:
 - grensbewaking;
 - grenscontroles;
 - opsporing van grensoverschrijdende criminaliteit;
 - rapportage;
 - vertolking;

- de identificatie van minderjarigen en andere kwetsbare migranten en hulp bij het waarborgen van een correcte doorverwijzing.
- b) het inzetten van het permanente korps via grensbeheerteams en relevante technische uitrusting ter ondersteuning van de terugkeer van onderdanen van derde landen die geen verzoek om internationale bescherming hebben ingediend of wier recht om op het grondgebied te blijven is geëindigd, met name door bijstand te verlenen bij:
- activiteiten voorafgaand aan de terugkeer, met inbegrip van begeleiding bij terugkeer en ondersteuning van de samenwerking met derde landen door het organiseren van identificatiemissies en het aanbieden van videoconferentiediensten voor identificatie-interviews;
 - vrijwillige terugkeer;
 - terugkeeroperaties met commerciële vluchten en chartervluchten, met inbegrip van het begeleiden van terugkeerders naar het derde land van herkomst en, in voorkomend geval, activiteiten na terugkeer in derde landen.
- c) het inzetten van het permanente korps via de ondersteuningsteams voor migratiebeheer ter ondersteuning van de identificatie van migranten, met inbegrip van screening op nationaliteit en controle van reisdocumenten, met name door:
- het bieden van ondersteuning bij debriefingactiviteiten en toepassen van gemeenschappelijke risico-indicatoren om personen te identificeren die mogelijk banden hebben met terrorisme en meer informatie te verzamelen over routes, facilitators en werkwijzen;
 - het bieden van ondersteuning met Eurodac-apparatuur en personeel ter ondersteuning van de registratie en het nemen van vingerafdrukken van migranten;
 - het geven van voorrang aan de behandeling van alle verzoeken van de drie betrokken lidstaten aan de Fusion Services van Eurosur, met name met betrekking tot:
 - monitoring van het luchtverkeer om toezicht te houden op vluchten die vanuit verschillende plaatsen van vertrek in Belarus aankomen;
 - het zorgen voor regelmatige monitoring met op maat gemaakte diensten voor inlichtingen uit beeldmateriaal, met inbegrip van satellietbeelden, die de aangrenzende gebieden vóór de grens van Belarus bestrijken, zodat de situatie kan worden beoordeeld, en die ook verder weg gelegen gebieden vóór de grens bestrijken die relevant zijn voor een beter inzicht in mogelijke bedreigingen voor de veiligheid van ingezette personeelsleden en technische uitrusting;
 - het verlenen van een op maat gesneden multifunctionele bewakingsdienst vanuit de lucht, indien beschikbaar en noodzakelijk, die het Belarussische grondgebied langs de grens beslaat, hetzij met een regionale aanpak die Letland, Litouwen en Polen bestrijkt, hetzij ter ondersteuning van een specifieke lidstaat

of specifieke lidstaten en die de mogelijkheid biedt 's nachts te surveilleren.

- d) het bieden van monitoring van socialemediaplatforms om tijdig groepen potentiële migranten op te merken en te reageren op alle mogelijke massale bewegingen in de richting van de grenzen van de EU;
- e) het bieden van op maat gemaakte risicoanalyseproducten;
- f) andere specifieke steun, naargelang het geval.

Artikel 7

Operationele ondersteuning door het Europees Ondersteuningsbureau voor asielzaken

Op een verzoek om steun van Letland, Litouwen of Polen geeft het Europees Ondersteuningsbureau voor asielzaken (EASO) voorrang aan het beschikbaar stellen van de nodige operationele steun, met name door middel van de volgende activiteiten:

- a) het inzetten van asielondersteuningsteams;
- b) het registreren van verzoeken om internationale bescherming;
- c) het faciliteren van een eerste analyse van asielaanvragen;
- d) het voeren van een persoonlijk onderhoud met verzoekers over hun verzoeken en de omstandigheden van hun aankomst;
- e) het ondersteunen van een passende identificatie en beoordeling van kwetsbare verzoekers;
- f) het ondersteunen van het beheer, het ontwerp en de invoering van passende normen voor opvangvoorzieningen;
- g) het verstrekken van de eventueel benodigde informatie en specifieke bijstand aan verzoekers of potentiële verzoekers om internationale bescherming;
- h) het verstrekken van expertise, met name op het gebied van tolk- en vertaaldiensten, nauwkeurige en actuele informatie over landen van herkomst en kennis van de behandeling en het beheer van asielzaken;
- i) het verstrekken van opleiding aan personeel van bevoegde of andere autoriteiten;
- j) andere specifieke steun, naargelang het geval.

Artikel 8

Operationele ondersteuning door Europol

Op een verzoek om steun van Letland, Litouwen of Polen geeft Europol voorrang aan het beschikbaar stellen van de nodige operationele steun door middel van de volgende activiteiten:

- a) het inzetten van deskundigen om gegevens te vergelijken met gegevens in databanken bij Europol, de snelle en veilige uitwisseling van informatie tussen de lidstaten te vergemakkelijken en operationele analyses te ondersteunen;
- b) het leveren van op maat gemaakte analyseproducten, zoals dreigingsevaluaties, strategische en operationele analyses en situatieverslagen;

- c) het ondersteunen van de lidstaten bij de bestrijding van migrantensmokkel en daarmee verband houdende misdrijven die worden gefaciliteerd, bevorderd of gepleegd met behulp van het internet en de activiteiten als bedoeld in artikel 4, lid 1, punt m), van Verordening (EU) 2016/794.
- d) andere specifieke steun, naargelang het geval en waar nodig.

HOOFDSTUK IV

SLOTBEPALINGEN

Artikel 9

Samenwerking en evaluatie

1. De Commissie, de relevante agentschappen van de Europese Unie en Letland, Litouwen en Polen werken nauw samen en informeren elkaar regelmatig over de uitvoering van dit besluit. Letland, Litouwen en Polen blijven via het EU-netwerk voor paraatheid en crisisbeheer in verband met migratie rapporteren over alle relevante gegevens, met inbegrip van statistieken die relevant zijn voor de uitvoering van dit besluit.
2. Letland, Litouwen en Polen zorgen voor nauwe samenwerking met de UNHCR en relevante partnerorganisaties om de voorwaarden vast te stellen voor steun aan verzoekers in de huidige noodsituatie, overeenkomstig de voorschriften van dit besluit, de richtlijn asielprocedures en de richtlijn opvangvoorzieningen.
3. De Commissie monitort en evalueert, in samenwerking met Letland, Litouwen en Polen, de situatie voortdurend, en stelt, in voorkomend geval, voor dit besluit in te trekken of te verlengen door middel van een voorstel voor een besluit van de Raad uit hoofde van artikel 78, lid 3, VWEU. Daartoe verstrekken Letland, Litouwen en Polen de Commissie de specifieke informatie die zij nodig heeft om deze evaluatie uit te voeren en voor het voorstel tot intrekking of verlenging, alsmede alle andere informatie waarom de Commissie kan verzoeken.

Artikel 10

Inwerkingtreding en toepassing

1. Dit besluit treedt in werking op de [...] dag na die van de bekendmaking ervan in het *Publicatieblad van de Europese Unie*.
2. Onverminderd artikel 9 is het van toepassing tot zes maanden na de inwerkingtreding ervan.
3. Dit besluit is van toepassing op alle onderdanen van derde landen die met ingang van de datum van inwerkingtreding van dit besluit op het grondgebied van Letland, Litouwen of Polen aankomen, alsmede op onderdanen van derde landen die vóór de inwerkingtreding van dit besluit reeds op het grondgebied van Letland, Litouwen of Polen verbleven als gevolg van de acties van het Belarussische regime en wier verzoek om internationale bescherming niet is geregistreerd of ten aanzien van wie de terugkeerprocedure nog niet is ingeleid.
4. Dit besluit blijft van toepassing op verzoekers van wie het verzoek om internationale bescherming overeenkomstig de bepalingen van dit besluit is geregistreerd, totdat

een definitief besluit over hun verzoek is genomen of totdat de betrokken onderdanen van derde landen worden teruggezonden overeenkomstig artikel 4.

Gedaan te Brussel,

Voor de Raad
De voorzitter