

# Kroniek van het Migratierecht

Hemme Battjes, Evelien Brouwer, Galina Cornelisse, Eva Hilbrink, Nadia Ismaili, Marcelle Reneman, Lieneke Slingenberg, Thomas Spijkerboer & Martijn Stronks<sup>1</sup>

Grootse maar weinig veelbelovende plannen voor de herziening van het Europees asielrecht, etnisch profileren door de Marechaussee, een langzaam in het asielrecht tot ontploffing komende bom over de herhaalde aanvragen in asielprocedures, en een scherpe uitspraak van het Hof van Justitie over gebrekkige terugkeerbesluiten voor onbegeleide kinderen. En natuurlijk nogal treurigstemmende berichten over de situatie aan de buitengrenzen van Europa. Bovendien een aantal pikante prejudiciële vragen die van grote invloed kunnen zijn op het Nederlandse beleid, zoals die over het openbare ordebeleid ten aanzien van ‘criminele vreemdelingen’ of over de ambtshalve toetsing van de voorwaarden van de bewaringsmaatregel. Maar ook de nodige voorbeelden van ‘tijdspolitiek’ in het migratierecht, zoals een zaak over een achttien jaar durende tijdelijke verblijfsvergunning voor ouders van een Unieburger of het steeds permanentere karakter van de herinvoering van de binnengrenzen.

**D**e sombere bespiegelingen over het migratierecht in deze kroniek beginnen ondertussen wat sleets te worden, en zullen we hier daarom maar eens achterwege laten. Overigens niet omdat de realiteit in dit vakgebied nu plots zo is veranderd, maar omdat de feitelijke beschrijving van de ontwikkelingen in dit vakgebied eigenlijk ook wel vanzelf spreekt. Daarom slechts twee algemene observaties bij wijze van voorgerecht.

Terwijl op het moment van schrijven van deze kroniek de coronabeperkingen in Nederland net weer een tandje verder zijn teruggedraaid, moet tegelijkertijd worden vastgesteld dat het post-coronatijdperk op gebied van mobiliteit nog niet is ingetreden. De in de vorige kroniek vermelde gecoördineerde aanpak van vrij verkeer binnen de Europese Unie is per 16 juni 2020 door de Raad bijgewerkt.<sup>2</sup> Kern van het beleid is de structurele en gedetailleerde risicoanalyse van de verspreiding van het coronavirus in de verschillende lidstaten (en deelgebieden daarbinnen). Op basis van de inmiddels tot ieders verbeelding sprekende en voortdurend geactualiseerde kleurcodes worden reisadviezen en -beperkingen opgelegd, net als regels omtrent testen en zelfquarantaine. Niet alleen is de taal met dit mobiliteitsbeleid definitief verrijkt met een aantal fascinerende woorden en concepten die een vast onderdeel zijn geworden van het spraakgebruik (‘zelf-quarantaine’, ‘anderhalvemetersamenleving’, ‘coronapaspoort’, ‘essentiële verplaatsing’, ‘testen voor toegang’, ‘coro-

natourisme’ en welja, ‘intelligente lockdown’), vooral lijkt risicoanalyse een nog nadrukkelijker onderdeel te worden van algemeen migratiebeleid. Aan de gespletenheid van de mobiliteitscontrole is nu gezondheid als nadrukkelijk onderscheidend criterium ingevoegd, en het is maar zeer de vraag of we daar de komende jaren nog van afkomen. De risicomaatschappij die denkers als Ulrich Beck en Michel Foucault in de jaren tachtig al zagen ontstaan, lijkt daarmee weer een nieuwe fase te zijn ingegaan.<sup>3</sup>

Spannend is verder wat de migratieplannen van een nieuw kabinet zullen zijn, al is het nog de vraag of de eindeloze kabinetsformatie binnen de volgende kroniekperiode tot een einde zal komen. Opvallend is al wel dat migratie anders dan voorgaande jaren niet een van de breekpunten lijkt te zijn in de formatieonderhandelingen. De plannen van de verschillende partijen laten bovendien een tendens zien van steeds restrictiever beleid. Ook partijen die traditioneel een progressiever migratiebeleid voorstaan, pleiten niet voor het terugdraaien van de restrictieve regels die in de afgelopen decennia zijn ingevoerd, maar doen voorstellen die in het huidige politieke klimaat haalbaar zijn, zo blijkt uit vergelijkend onderzoek van Verblijfblog.nl naar de verkiezingsprogramma’s van partijen de afgelopen vijf verkiezingen.<sup>4</sup> Welke partijen het kabinet ook zullen vormen, een grote trendbreuk op het gebied van migratiebeleid valt daarom niet te verwachten.

# De situatie aan de Europese buitengrenzen wordt steeds grimmiger

## Buitengrenzen

De situatie aan de Europese buitengrenzen wordt steeds grimmiger. In de vorige kroniek meldden we al dat de Grote Kamer van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens het terugsturen van een groep mensen aan de Spaans-Marokkaanse landgrens zonder individuele beoordeling niet in strijd vond met het verbod op collectieve uitzetting.<sup>5</sup> Redengevend was onder meer dat de betrokken vreemdelingen, in plaats van in een groep over het hek te klimmen, zich ook bij een grensovergang hadden kunnen melden. Als mensen zich bij een grenspost melden bestaat namelijk wel de verplichting om een verzoek om toelating individueel te beoordelen, zoals het Hof in andere zaken vaststelde.<sup>6</sup> Ook het Europese recht vereist dat een asiolverzoek dat aan de grens wordt ingediend individueel wordt behandeld.<sup>7</sup> De Europese wetgever heeft dat welbewust zo opgesteld:

'Veel verzoeken om internationale bescherming worden gedaan aan de grens of in een transitzone van een lidstaat voordat een beslissing over de toegang van de verzoeker is genomen. De lidstaten moeten procedures betreffende het onderzoek van de ontvankelijkheid en/of van de grond van de zaak kunnen invoeren om aldaar in welbepaalde omstandigheden een beslissing te kunnen nemen over zulke verzoeken.' (preambule paragraaf 38 van Richtlijn 32/2013).

Dit is in lijn met internationaal recht, omdat het refoulementverbod, vastgelegd in artikel 33 Vluchtelingenverdrag en artikel 3 Antifolterverdrag, en mede gebaseerd op

artikel 3 EVRM en artikel 7 IVBPR, ook terugsturen aan de grens verbiedt. Het is omstreden of het refoulementverbod ook geldt als sprake is van een massale instroom van vluchtelingen. Lauterpacht en Betlehem menen dat dit wel het geval is, omdat de verdragsteksten geen enkele aanwijzing bevatten voor een uitzondering bij massale instroom. Hathaway meent dat er een beperkte impliciete beperking op het verbod van refoulement geldt 'where a state is at grave risk owing to a mass influx', maar dan alleen voor zover 'truly necessary to protect their most critical national interests'.<sup>8</sup> Hoe dat ook zij, het Europese recht voorziet in ieder geval niet in enige uitzondering, zodat in het midden kan blijven wanneer er eigenlijk sprake is van een massale instroom die vitale nationale belangen bedreigt.

Europese landen hebben hier ondertussen allemaal geen boodschap aan. *The Guardian* meldde op 5 mei dat in het afgelopen jaar 40.000 mensen aan de grens met geweld en zonder enige vorm van procedure werden teruggestuurd.<sup>9</sup> In april documenteerde een coalitie van Europese NGO's tussen januari tot april van 2021, 2162 van zulke gevallen.<sup>10</sup> Vinden deze gevallen van refoulement nog in het geniep plaats, Litouwen en Polen zijn er nu in volle openheid toe overgegaan om Irakezen en Afghanen aan de grens te weigeren. Beide landen hebben daartoe de noodtoestand afgekondigd. Weliswaar zijn de aantallen asiellozoekers niet om steil van achterover te slaan, maar zij beschouwen de Wit-Russische praktijk om asiellozoekers naar de grens te laten komen als een vorm van oorlogvoering.<sup>11</sup>

De Europese Unie reageert niet expliciet op de schending van internationaal en Europees recht door Litouwen en Polen. Impliciet gebeurt dat wel. De Commissie geeft vorm aan de door artikel 80 VWEU verordonnerde solidariteit tussen lidstaten door het EU-agentschap voor grensbewaking (Frontex) in te zetten om Polen en Litouwen te ... *helpen* bij het refouleren.<sup>12</sup> Ook het Europees Hof voor de Rechten van de Mens reageert timide. Een groep van 32 Afghanen die klem zitten tussen de Poolse en Wit-Russische grensbewaking, en een groep van

### Auteurs

1. Prof. mr. dr. H. Battjes, mr. dr. E.R. Brouwer, mr. dr. A.M. Reneman, mr. dr. C.H. Slingenberg, prof. mr. dr. T.P. Spijkerboer en mr. dr. M.C. Stronks zijn op het moment van schrijven van deze kroniek allen werkzaam bij het *Amsterdam Centre for Migration and Refugee Law* van de Vrije Universiteit Amsterdam, mr. dr. G. Cornelisse en mr. dr. E. Hilbrink zijn werkzaam bij de sectie Transnational Legal Studies en mr. dr. N. Ismaïli bij de sectie familierecht van diezelfde universiteit. Met ingang van 15 oktober 2021 werkt Evelien Brouwer aan de Universiteit Utrecht. Deze kroniek bestrijkt de periode oktober 2020 - september 2021.

### Noten

2. Aanbeveling (EU) 2020/1475 van de Raad van 13 oktober 2020 betreffende een

gecoördineerde aanpak van de beperking van het vrije verkeer in reactie op de COVID-19-pandemie (voor de EER relevante tekst).

3. M.C. Stronks, 'Filosoferen over corona #6. De wereldrisicosamenleving en Ulrich Beck' *De Groene Amsterdammer* 15 mei 2020, [www.groene.nl/artikel/tussen-hoop-en-vrees-2020-05-15](http://www.groene.nl/artikel/tussen-hoop-en-vrees-2020-05-15).

4. <https://verblijfblog.nl/category/actueel-migratierecht/dossier-verkiezingen-2021-actueel-migratierecht/>

5. EHRM (Grote Kamer) 13 februari 2020, ECLI:CE:ECHR:2020:0213JUD000867515 (*N.D. & N.T./Spanje*), *JV 2020/49*, m.nt. Den Heijer.

6. EHRM (Grote Kamer) 21 november 2019, 47287/15 (*Ilias & Ahmed/Hongarije*), par. 128-138; EHRM 23 juli 2020, ECLI:CE:ECHR:2020:0723JUD004050317

(*M.K. e.a./Polen*).

7. Art. 3 lid 1, art. 6 lid 1, art. 8, 29 lid 1 onder a, art. 31 lid 8, art. 43, 46 lid onder a, ten derde, alsmede preambule paragraaf 26, 28, 30 en 38 Richtlijn 2013/32.

8. Elihu Lauterpacht & Daniel Bethlehem, 'The scope and content of the principle of non-refoulement', in: Erika Feller e.a. (red): *Refugee Protection in International Law*, Cambridge: Cambridge University Press 2003, p. 87-177; James C. Hathaway: *The Rights of Refugees under International Law*, Cambridge: Cambridge University Press 2005, p. 357.

9. Lorenzo Tondo, 'Revealed: 2.000 refugee deaths linked to illegal EU pushbacks', [www.theguardian.com](http://www.theguardian.com), 5 mei 2021, geraadpleegd op 2 oktober 2021.

10. 'Pushing Back Responsibility', drc.ngo, april 2021, geraadpleegd op 2 oktober 2021.

11. Amnesty International, 'Poland: State of emergency risks worsening already dire situation for 32 asylum-seekers at border', 2 september 2021, [www.amnesty.org](http://www.amnesty.org), geraadpleegd op 2 oktober 2021; European Council of Refugees and Exiles, 'Extraordinary Responses: Legislative Changes Lithuania, 2021', [ecre.org](http://ecre.org), geraadpleegd op 2 oktober 2021; 'UNHCR legal observations on the amendments to the Law of the Republic of Lithuania on Legal Status of Aliens (No XIV-506)', 28 juli 2021, [www.refworld.org](http://www.refworld.org), geraadpleegd op 2 oktober 2021.

12. 'Belarus: Declaration by the High Representative on behalf of the European Union on the instrumentalisation of migrant and refugees by the regime', persbericht 638/21 van de Raad van de EU, 30 juli 2021, [www.consilium.europa.eu](http://www.consilium.europa.eu), geraadpleegd op 2 oktober 2021.

## De Commissie geeft vorm aan de door artikel 80 VWEU verordonnerde solidariteit tussen lidstaten door het EU-agentschap voor grensbewaking (Frontex) in te zetten om Polen en Litouwen te ... helpen bij het refouleren

41 Iraakse Koerden aan de Pools-Wit-Russische grens vroegen het Hof om een voorlopige maatregel. Het Hof trof die op 25 augustus 2021, waarmee het Pools/Litouwse rechtsmacht aannam. Het Hof heeft evenwel geweigerd Polen en Litouwen op te dragen de Afghanen en Koerden toe te laten tot de asielprocedure. Het heeft hen wel gevraagd deze mensen te voorzien van voedsel, water, kleding, afdoende medische zorg, en, zo mogelijk, tijdelijk onderdak.<sup>13</sup> Met dit pannetje soep wordt het Hof meer een charitatieve instelling dan een bastion voor de rechten van de mens. Inmiddels zijn de eerste vier mensen door onderkoeling en uitputting omgekomen in moerassen aan de Pools-Wit Russische grens<sup>14</sup> – het IJzeren Gordijn maar dan een stukje verder naar het oosten.

### Binnengrenzen

‘Schengen’ staat voor een ruimte zonder binnengrenzen waar Unieburgers en derdelanders vrij kunnen reizen, althans op papier. In de afgelopen jaren is duidelijk geworden dat staten op verschillende wijzen nog steeds controles aan hun binnengrenzen uitvoeren. Deze vinden plaats door tijdelijke herinvoering van binnengrenscontroles op basis van de in Schengengrenscodes (Verordening 2016/399) genoemde gronden, hetzij door de uitvoering van mobiele politie- of migratiecontroles rondom de grens. Beide vormen van controles roepen vragen op. De tijdelijke herinvoering van grenscontroles blijkt in de praktijk bijvoorbeeld helemaal niet zo tijdelijk te zijn. Lidstaten verlengen in de praktijk de periode van de controles herhaaldelijk en rechtvaardigen dit op verschillende gronden: interne veiligheid, de komst van grote aantallen migranten en meer recent, de corona-pandemie. Vaak voeren staten meerdere van deze gronden tegelijk aan. Het is de taak van de Europese Commissie om erop toe te zien dat de herinvoering van de grenscontroles volgens de regels van de Schengengrenscodes plaatsvindt. Overigens zijn deze controle niet erg effectief. Op dit moment is een zaak aanhangig bij het Hof van Justitie, op basis van prejudiciële vragen van een Oostenrijkse rechter inzake de herhaalde verlengingen van de tijdelijke binnengrenscontroles aan de Oostenrijkse-Sloveense grens.<sup>15</sup> De zaak was als proefproces door een Unieburger uitgelokt door meerdere malen de grens te passeren zonder identiteitspapieren, en zich hiervoor te laten beboeten. Bij de Oostenrijkse rechter voerde hij vervolgens aan dat deze controles in strijd zijn met de Schengengrenscodes. Het is nu aan het Luxemburgse Hof om hierover duidelijkheid te bieden.

In Nederland zijn de ‘politiechecks’, zoals die in het kader van Mobiel Toezicht Veiligheid (MTV) worden uitgevoerd, om twee redenen problematisch. Enerzijds omdat zij, hoewel de Schengenregels voorschrijven dat de contro-

les slechts incidenteel mogen plaatsvinden, vaak een meer permanent karakter lijken te hebben. Anderzijds, omdat deze controles zijn gebaseerd op discretionaire gronden en hierbij niet zelden profilering op basis van etniciteit en nationaliteit plaatsvindt.<sup>16</sup> In een zaak die door meerdere mensenrechtenorganisaties, waaronder Amnesty International en het Nederlands Juristen Comité voor de Mensenrechten, tegen de Staat was aangespannen over het gebruik van etniciteit bij de MTV-controles door de Koninklijke Marechaussee (KMar), deed de Rechtbank Den Haag op 22 september 2021 uitspraak.<sup>17</sup> Hierin oordeelde de rechtbank dat er geen reden was voor een algemeen verbod op het gebruik van etniciteit bij deze vorm van vreemdelingtoezicht. In deze zaak hadden de betreffende organisaties verwezen naar een onderzoek van de Universiteit Leiden waaruit bleek dat individuele marechaussees de discretionaire ruimte die zij ten aanzien van selectiebeslissingen hebben, gevoelsmatig invullen op basis van ‘een moeilijk te definiëren onderbuikgevoel waarbinnen etniciteit een belangrijke indicator is’.<sup>18</sup> De rechtbank oordeelde echter dat geen sprake was van een bestaande onrechtmatige uitvoeringspraktijk door de KMar. Mede naar aanleiding van het Leidse onderzoek en een eerder rapport van de Nationale ombudsman, zouden alle inspanningen van de KMar er inmiddels op zijn gericht om etnisch profileren en discriminatoir handelen te voorkomen. Volgens de rechtbank moet de KMar daarbij wel steeds in een concreet geval kunnen uitleggen dat een selectiebeslissing of een MTV-controle ‘niet alleen of overwegend op etniciteit’ is gebaseerd, maar ‘passend is binnen het profiel, de kaders en indicatoren van de MTV-controle’. In welke situaties het uitsluitende of overwegende gebruik van etniciteit als criterium om iemand aan te houden en te onderzoeken, ‘passend’ kan zijn, geeft de rechter echter niet aan.

Om een betere naleving van het Schengen-acquis te waarborgen presenteerde de Europese Commissie op 2 juni 2021 een nieuw plan met de ambitieuze titel ‘Een strategie voor een volledig functionerend en veerkrachtig Schengengebied’.<sup>19</sup> Deze strategie bevat onder meer een voorstel voor een Schengenevaluatiemechanisme dat is gebaseerd op een zogenaamd *peer-to-peer*-instrument, waarbij de Schengenstaten bij elkaar gaan kijken of de Schengenregels wel worden nageleefd. In het algemeen bevatten de voorstellen van de Commissie verdere versterking van de rol van Frontex en weer veel nadruk op de controles aan de binnen- en buitengrenzen, en dan vooral door middel van het gebruik van technologie en gegevensuitwisseling. Of met deze strategie de problemen van de herhaalde herinvoering van binnengrenscontroles en het gebruik van etnische profilering bij politiecontroles zullen worden aangepakt, valt nog maar te bezien.

## Asiel

Op 23 september 2020 publiceerde de Commissie het Asiel- en Migratiepact,<sup>20</sup> een bundel wetgevingsvoorstellen, aanbevelingen en toelichting.<sup>21</sup> Met dit pakket wordt vervanging beoogd van alle regelingen die het huidige Gemeenschappelijke Europese Asielstelsel (GEAS) vormen. Het bouwt deels voort op de wijzigingsvoorstellen die de Commissie in 2016 had gepubliceerd en die de tekortkomingen die de zogenoemde vluchtelingen crisis van 2015 in de bestaande regelgeving had blootgelegd, moesten verhelpen. Van dat pakket uit 2016 was echter geen enkel voorstel aangenomen (zie de kroniek van vorig jaar).

Heet hangijzer was en is de verdeling van asielzoekers over de lidstaten. Op grond van de huidige Dublinverordening berust de verantwoordelijkheid voor de behandeling van een asielverzoek (en daarmee de verplichting om een verblijfsvergunning te verstrekken of, als de asielzoeker niet kwalificeert, de vreemdeling uit te zetten) doorgaans bij de lidstaat waar de asielzoeker de Europese Unie binnenkwam of de lidstaat waar deze voor het eerst een asielverzoek indiende.<sup>22</sup> Dat leidt tot een zeer onevenredige verdeling over de lidstaten. Om die verdeling billijker te maken had de Raad in 2016 herplaatsingsbesluiten aangenomen, op grond waarvan zo'n 160.000 asielzoekers uit Griekenland en Italië in andere lidstaten herplaatst moesten worden (zie de kronieken van 2017 en 2018). Hieraan werd maar zeer beperkt uitvoering gegeven; Polen en Hongarije vochten de regeling zelfs aan bij het Hof van Justitie (zonder succes). Het voorstel tot aanpassing van de Dublinverordening uit 2016 bevatte een herverdelingsmechanisme, maar dat stuitte op zo grote weerstand bij sommige lidstaten dat het hele pakket maatregelen uit 2016 van tafel ging.

Het voorstel voor een Verordening betreffende asiel- en migratiebeheer uit 2020 is een nieuwe poging om de Dublinregels met verplichte solidariteit te combineren.<sup>23</sup> Deze verordening neemt de criteria voor toedeling van verantwoordelijkheid uit de huidige Dublinverordening grotendeels over. In twee situaties kan een solidariteitsmechanisme geactiveerd worden. Ten eerste kan de Commissie bepalen dat een lidstaat waar 'herhaaldelijk' derdelanders worden ontscheept na opsporings- en reddingsoperaties moet worden 'bijgestaan'. Volgens een bepaalde verdeelsleutel wordt elke lidstaat dan verzocht een bijdrage te leveren. Die bijdrage kan herplaatsing van

## Al met al lijkt het stelsel dat het Asiel- en migratiepact voorstelt sterk op het bestaande stelsel

asielzoekers zijn, maar ook 'terugkeersponsoring', dat wil zeggen inspanning om illegaal verblijvende derdelanders (zoals afgewezen asielzoekers) naar hun land van herkomst te doen terugkeren. Ten tweede kan de Commissie dit mechanisme activeren als een lidstaat om een andere reden met 'migratiedruk' te kampen heeft. Wanneer daarvan sprake is, definieert de verordening niet. Ten slotte is er nog een regeling in de Crisisverordening voor situaties van massale instroom. Lidstaten kunnen dan langere termijnen krijgen om asielzoekers over te dragen aan de verantwoordelijke lidstaat of worden vrijgesteld van de verplichting overdracht van asielzoekers uit andere lidstaten te aanvaarden.

Al met al lijkt het stelsel dat het Asiel- en migratiepact voorstelt sterk op het bestaande stelsel. Asielverlening en uitzetting blijft een goeddeels nationale aangelegenheid, zij het dat harmonisatie verder gaat dan nu. Op meerdere punten zijn regelingen restrictiever – de asielzoeker die vertrekt uit de verantwoordelijke lidstaat, verspeelt bijvoorbeeld zijn recht op opvang. Sommige aanpassingen ten opzichte van het huidige stelsel lijken bedoeld om verschillende groepen lidstaten op onderdelen hun zin te geven: de noordelijke lidstaten willen het Dublinstelsel graag behouden, zuidelijke lidstaten een bindend solidariteitsmechanisme en oostelijke lidstaten geen verplichting om asielzoekers over te nemen. Of dat voldoende is om het debacle van het vorige pakket – geen enkele wijziging na jaren onderhandelen – valt nog te bezien.

## Asielprocedure

Op 9 september 2021 deed het Hof van Justitie een uitspraak in een Oostenrijkse zaak die een bom legde onder het Nederlandse beleid voor tweede en volgende (opvolgende) asielverzoeken.<sup>24</sup> Het Hof oordeelde dat lidstaten alleen mogen weigeren om een opvolgend asielverzoek inhoudelijk te behandelen wegens het te laat aanvoeren

13. 'Court indicates interim measures in respect of Iraqi and Afghan nationals at Belarusian border with Latvia and Poland', persbericht ECHR 244 (2021) van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens, 25 augustus 2021, hudoc.echt.coe.int, geraadpleegd op 2 oktober 2021.

14. John Henley & Jennifer Rankin, 'Four migrants stuck on Poland-Belarus border die of hypothermia and exhaustion', *www.theguardian.com*, 22 september 2021, geraadpleegd op 2 oktober 2021.

15. C-368/20. De vragen zijn gesteld door het Landesverwaltungsgericht Steiermark op 5 augustus 2020.

16. Zie uitgebreid hierover Marlene Stiller, 'Strengthening Schengen against German and other unilateral policies' (over de HvJ EU-uitspraak *Touring Tours und Travel*) en Maartje van de Woude, 'Toezicht aan de Nederlandse en andere Europese binnengrenzen', *A&MR* 2021, afl. 6/7, p. 348-351 resp. 352-354.

17. Rb. Den Haag, 22 september 2021 ECLI:NL:RBDHA:2021:10283. De coalitie van mensenrechtenorganisaties gaat in beroep tegen deze uitspraak.

18. M.A.H. van der Woude, J. Brouwers & T.J.M. Dekkers, *Beslissen in grensgebieden*, Den Haag: Boom criminologie, 2016.

19. Mededeling van de Europese Commissie 2 juni 2021, COM (2021) 277.

20. Mededeling van de Commissie over een nieuw migratie- en asielpact, COM (2020) 609 final, 23 september 2020.

21. Zie voor een uitgebreide bespreking van het hele pakket: E. Berger, W. Hutten & T. Karg, 'Kroniek Europees Asielrecht', *Asiel- en Migrantenrecht* 2021, afl. 1, p. 25-34.

22. Verordening (EU) nr. 604/2013 van het Europees Parlement en de Raad van 26 juni 2013 tot vaststelling van de criteria en instrumenten om te bepalen welke lidstaat verantwoordelijk is voor de behandeling van een verzoek om internationale bescher-

ming dat door een onderdaan van een derde land of een staatloze bij een van de lidstaten wordt ingediend (herschikking), *PbEU* 2013, L 180/31.

23. COM(2020)610. Zie voor een meer uitgebreide bespreking van deze regeling H. Battjes, E. Brouwer & M. den Heijer, 'Het nieuwe migratie- en asielpact: flexibele solidariteit, verplichte grensprocedures en nog meer dataverzameling', *NTER* 2020, afl. 7/8, p. 181-188.

24. HvJ EU 9 september 2021, C-18/20 (XY).



van bewijs, wanneer nationale wetgeving uitdrukkelijk in die mogelijkheid voorziet. Bij de implementatie van het beoordelingskader voor opvolgende aanvragen uit de Asielprocedurerichtlijn<sup>25</sup> ging de Nederlandse wetgever ervan uit dat de verwijtbaarheidstoets, die volgde uit de jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State over artikel 4:6 Awb, zonder meer kon worden toegepast. Deze verwijtbaarheidstoets houdt in dat er in een opvolgende aanvraag geen sprake is van 'nieuw gebleken feiten of veranderde omstandigheden' in de zin van artikel 4:6 Awb, wanneer een asielzoeker de overgelegde bewijsstukken vóór het besluit in de eerdere procedure had kunnen (en dus moeten) inbrengen. Aparte implementatie van de Unierechtelijke verwijtbaarheidstoets van artikel 40 lid 4 van de Asielprocedurerichtlijn, die een soortgelijk geformuleerde verwijtbaarheidstoets omvat, werd door de wetgever niet nodig geacht.<sup>26</sup> Opvallend genoeg oordeelde ook de Afdeling dat de Unierechtelijke verwijtbaarheidstoets niet apart geïmplementeerd hoefde te worden, zij vond het bovendien een dermate uitgemaakte zaak, dat het niet nodig was om prejudiciële vragen te stellen.<sup>27</sup> Nu blijkt uit het antwoord van het Hof van Justitie op door een Oostenrijkse rechter voorgelegde prejudiciële vragen dat de Nederlandse wetgever en de Afdeling het bij het verkeerde eind hadden. Dit betekent dat de verwijtbaarheidstoets in de Nederlandse asielprocedures niet kan worden toegepast tot het moment dat artikel 40 lid 4 Asielprocedurerichtlijn alsnog juist geïmplementeerd is.<sup>28</sup> Dit zet de deur open voor opvolgende asielverzoeken van asielzoekers die verwijtbaar laat met documenten of verklaringen komen. Bovendien is het voorzienbaar dat asielzoekers van wie een opvolgende aanvraag na de implementatie van de Asielprocedurerichtlijn in juli 2015 niet-ontvankelijk is verklaard op grond van de (niet-geïmplementeerde) verwijtbaarheidstoets, een nieuw asielverzoek zullen indienen en wellicht schadevergoeding zullen eisen.

In de vorige kroniek berichtten we dat staatssecretaris Broekers-Knol in het kader van de zogenaamde 'Moria deal' nieuwe wijzigingen van de Nederlandse asielprocedure had aangekondigd. In ruil voor het opnemen van 100 asielzoekers uit het door brand geteisterde kamp Moria op Lesbos, zou de asielprocedure in Nederland efficiënter en flexibeler gemaakt worden.<sup>29</sup> Het was het zoveelste voorstel om de rechtsbijstand aan asielzoekers in te perken, maar deze keer is het ook daadwerkelijk doorgevoerd.<sup>30</sup>

De wijzigingen betreffen de achtdaagse Algemene Asielprocedure, die in 2010 is ingevoerd en volgens alle betrokken partijen over het algemeen goed werkte. In

**Het was het zoveelste voorstel om de rechtsbijstand aan asielzoekers in te perken, maar deze keer is het ook daadwerkelijk doorgevoerd**

deze procedure werden asielzoekers twee keer gehoord. Na een rust- en voorbereidingstermijn van zes dagen startte de asielprocedure met het eerste gehoor, dat zich richtte op de identiteit, nationaliteit en reisroute van de asielzoeker. Op de derde dag van de asielprocedure vond vervolgens het nader gehoor plaats over de asielmotieven: de redenen waarom de asielzoeker bescherming in Nederland heeft gevraagd. Tijdens de rust- en voorbereidingstermijn van zes dagen kreeg de asielzoeker informatie over de asielprocedure van VluchtelingenWerk en had deze een voorbereidende bijeenkomst met zijn advocaat. De advocaat informeerde de asielzoeker over de asielprocedure en besprak met hem zijn asielmotieven en de bewijsstukken die mogelijk nog verzameld konden worden.

Sinds 2014 hoort de IND asielzoekers vlak na aankomst in Nederland in het 'aanmeldgehoor'. Tijdens de periode van hoge instroom in 2015/2016 kon de IND op basis van dit aanmeldgehoor alvast de identiteit van de asielzoeker vaststellen en beoordelen of een andere EU-lidstaat voor de asielaanvraag verantwoordelijk was. Door de lange wachttijden vond het eerste gehoor vaak pas veel later plaats.<sup>31</sup> Het werd (en wordt) echter in het belang van de nationale veiligheid en openbare orde geacht om in een zo vroeg mogelijk stadium over alle relevantie informatie te beschikken.<sup>32</sup>

Het aanmeldgehoor is per 1 juni 2021 geformaliseerd in het Vreemdelingenbesluit.<sup>33</sup> Om dubbel werk te voorkomen is het eerste gehoor afgeschaft en de asielprocedure verkort van acht naar zes dagen. De IND vraagt de asielzoeker in het aanmeldgehoor niet alleen naar zijn identiteit, nationaliteit en reisroute, de asielzoeker moet ook een korte opgave doen van zijn asielmotieven. Het idee is dat de IND op basis hiervan een inschatting kan maken van de complexiteit en bewerkelijkheid van de asielaanvraag en de mogelijke kwetsbaarheid van de asielzoeker, wat een efficiënte behandeling van de aanvraag mogelijk maakt.<sup>34</sup> Na afronding van de aanmeldfase krijgt de asielzoeker een rust- en voorbereidingstermijn, waarin hij voor het eerst zijn advocaat spreekt.

De Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken (ACVZ)<sup>35</sup> en de Afdeling advisering van de Raad van State<sup>36</sup> plaatsten kanttekeningen bij de noodzaak en zorgvuldigheid van het vragen naar asielmotieven in de aanmeldfase zonder voorbereiding door een advocaat. De advocatuur en VluchtelingenWerk Nederland vreesden dat asielzoekers door een gebrek aan voorlichting en voorbereiding tijdens het aanmeldgehoor onvolledige of onjuiste informatie zullen verstrekken, wat kan leiden tot nadelige gevolgen.<sup>37</sup> Ook betwijfelen zij dat inconsistenties tussen de verklaringen van de asielzoeker in het aanmeldgehoor en die van het nader gehoor geen gevolgen zullen hebben voor de beoordeling van het asielverzoek, zoals in het Vreemdelingenbesluit is neergelegd.<sup>38</sup> Bovendien maakt de advocaat in de nieuwe asielprocedure pas een dag voor het nader gehoor kennis met de asielzoeker, wat weinig tijd laat om de asielzoeker te leren kennen en hem voor te bereiden op dit gehoor.

Of de wijzigingen in de asielprocedure zullen leiden tot kortere doorlooptijden is zeer de vraag. De ACVZ wees erop dat de mate waarin de procedure efficiënter kan worden uitgevoerd met name afhangt 'van de capaciteit bij de IND en de complexiteit van individuele asielzaken'.<sup>39</sup> Op

dit moment heeft de IND de oude voorraad asielzaken grotendeels weggewerkt. Hoewel een deel van de nieuwe asielzaken opnieuw vertraging heeft opgelopen, stijgt het percentage zaken dat binnen de wettelijke beslistermijn wordt afgehandeld.<sup>40</sup> Op 1 augustus 2021 bedroeg dat percentage 68%.<sup>41</sup>

## Gezinsmigratie

Er zijn opvallend veel zaken op het gebied van gezinsmigratie waarin de beïnvloeding van tijd onderwerp van juridische discussie is. Neem de kakelverse zaak van het Hof van Justitie van 2 september 2021 inzake het Associatierecht met Turkije waarin de toepassing van de zogeheten 'standstill bepaling' centraal staat, de zaak *B/Udlændingenævnet*.<sup>42</sup> Op grond van artikel 13 van Besluit 1/80 mogen lidstaten van de Unie en Turkije na de inwerkingtreding van dit besluit (in 1980) geen nieuwe beperkingen invoeren die de toegang tot de werkgelegenheid van Turkse onderdanen verder inperken. Uit vaste rechtspraak van het Hof van Justitie blijkt dat dit ook geldt voor nieuwe regels die de mogelijkheden voor gezinshereniging beperken ten aanzien van Turkse werknemers. Deze standstill-bepaling, waarin de stand van het recht wordt bevroren op een bepaald moment, is zelf natuurlijk een fraai staaltje van juridische tijdstechniek, maar dat is niet zo nieuw. Interessanter is evenwel dat in de onderhavige zaak ook een tijdsbeperking centraal stond. Het ging om een Turk-

se burger die in 2012 gezinshereniging aanvraag bij zijn rechtmatig in Denemarken verblijvende Turkse vader. Dit werd geweigerd omdat hij op het moment van aanvraag achttien jaar was. Sinds 2004 vereisen de Deense regels voor gezinshereniging dat kinderen niet ouder dan vijftien jaar mogen zijn, willen ze met hun ouders herenigen in Denemarken. Het Hof van Justitie oordeelt nu dat deze leeftijdsverlaging van achttien naar vijftien jaar een nieuwe beperking is, die in principe verboden, maar in dit geval te billijken is. De reden daarvoor is dat het Hof het overtuigend acht dat de maatregel het algemene belang van de geslaagde integratie van nieuwkomers dient en deze ook geschikt en noodzakelijk is om dat doel te verwezenlijken. Belangrijk daarbij is dat leeftijd een belangrijk element is om de 'integratiecapaciteit van minderjarige kinderen' op waarde te schatten. Hoe jonger het kind in het gastland aankomt, zo stelt het Hof, hoe beter de integratie in de regel zal verlopen omdat het kind naar school gaat en de taal zal leren.

Een andere belangrijke zaak over gezinsmigratie en tijd betreft *M.A./Denemarken*, een Grote Kamer-uitspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens.<sup>43</sup> Deze zaak ging om gezinshereniging van een Syriër die een tijdelijke beschermingsstatus had met de geldigheidsduur van een jaar. Om voor gezinshereniging in aanmerking te komen moest hij eerst drie jaar rechtmatig verblijf hebben. De centrale vraag in deze zaak was of deze verplichte wachttijd voor gezinshereniging in overeenstemming is met artikel 8 EVRM. Het Hof oordeelt dat een wachttijd van twee jaar, zoals ook is terug te vinden in de Gezinssherenigingsrichtlijn,<sup>44</sup> in algemene zin niet strijdig is met artikel 8 EVRM. Na een langere wachttijd zullen echter de 'insurmountable obstacles to enjoying family life in the country of origin progressively assume more importance in the fair balance assessment'.<sup>45</sup> Het komt in het geval van wachttijd voor gezinshereniging dus aan op een belangenafweging, hetgeen in de voorliggende zaak een schending van artikel 8 EVRM oplevert. Doorslaggevend in deze zaak is de afwezigheid van een reële moge-

## Er zijn opvallend veel zaken op het gebied van gezinsmigratie waarin de beïnvloeding van tijd onderwerp van juridische discussie is

25. Richtlijn 2013/32/EU van het Europees Parlement en de Raad van 26 juni 2013 betreffende gemeenschappelijke procedures voor de toekenning en intrekking van de internationale bescherming (herschikking), *PbEU* 2012, L 180/60.

26. *Kamerstukken II* 2014/15, 34088, nr. 3, p. 48. Zie voor kritiek hierop A.M. Reneman, 'Ne bis in idem-beginsel dient te worden ingeperkt', *A&MR* 2015, afl. 9/10, p. 373-374; en A.M. Reneman, 'Unierechtelijke grenzen aan formele rechtskracht', in: J.E. Polak, A.M. Reneman, T. Sanders & B.J.P.G. Roozendaal, *De toekomst van de formele rechtskracht*, Den Haag: Boom juridisch 2019, p. 240.

27. ABRV5 6 oktober 2017, ECLI:NL:RVS:2017:2718, AB 2017/381, m.nt. A.M. Reneman

28. Het ligt het meest voor de hand de tekst van artikel 40 lid 4 van de richtlijn op

te nemen in artikel 30a lid 1 sub d Vw 2000.

29. *Kamerstukken II* 2019/20, 19637 nr. 2652.

30. Zie over eerdere voorstellen voor inperking van de rechtsbijstand de blogs van A.M. Reneman, 'Rechtsbijstand voor asielzoekers blijft, dwangssommen verdwijnen', 20 mei 2020, 'Beperking rechtsbijstand aan asielzoekers gaat door', 25 november 2019, 'Regeerakkoord: beperking van rechtsbijstand aan asielzoekers', 12 oktober 2017 en 'Gratis rechtshulp vreemdelingen onder druk', 8 november 2013, alle gepubliceerd op [www.verblijfblog.nl](http://www.verblijfblog.nl).

31. Zie over die lange wachttijden in de Nederlandse asielprocedure A.M. Reneman & M.C. Stronks, 'What are they waiting for? The use of acceleration and deceleration in asylum procedures by the Dutch Government', *Time and Society* (30), 2021,

afl. 3, p. 302.-331.

32. Besluit van 28 mei 2021 tot wijziging van het Vreemdelingenbesluit 2000, in verband met het regelen van de aanmeldfase, het vervallen van het eerste gehoor in de algemene asielprocedure en het doorvoeren van enkele technische aanpassingen, *Stb.* 2021, 250, Nota van Toelichting.

33. Art. 3.108d Vb 2000.

34. Art. 3.108d lid 4 Vb 2000.

35. ACVZ, 'Advies over het regelen van de aanmeldfase en het vervallen van het eerste gehoor in de algemene asielprocedure', december 2020.

36. Raad van State, Advies Wijziging van het Vreemdelingenbesluit 2000, in verband met het regelen van de aanmeldfase, het vervallen van het eerste gehoor in de algemene asielprocedure en het doorvoeren van enkele technische aanpassingen, W16.20.0500/II, 24 maart 2021.

37. *Stb.* 2021, 250, Nota van Toelichting, para 5.1.

38. Art. 3.108d lid 5 Vb 2000.

39. ACVZ, 'Advies over het regelen van de aanmeldfase en het vervallen van het eerste gehoor in de algemene asielprocedure', december 2020, p. 6.

40. *Kamerstukken II* 2020/21, 19637, nr. 2763.

41. Zie <https://iind.nl/Paginas/Overzicht-indicijfers.aspx>.

42. HvJ EU 2 september 2021, C-379/20, (*B./Udlændingenævnet*).

43. EHRM (Grote kamer) 9 juli 2021, 6697/18, (*M.A./Denemarken*).

44. Richtlijn 2003/86/EU.

45. EHRM (Grote kamer) 9 juli 2021, 6697/18, (*M.A./Denemarken*), par. 162.

lijkheid om in het individuele geval een kortere wachttijd mogelijk te maken en de onmogelijkheid om het gezinsleven in het land van herkomst voort te zetten. Het Hof merkt verder nog op dat een periode van drie jaar wachttijd, 'by any standard' een langdurige periode is om afgezonderd te leven van je gezin, zeker als de gezinsleden zich bevinden in een land waarin geweld en vernederende behandeling van burgers aan de orde van de dag zijn (r.o. 179). Deze zaak lijkt geen directe gevolgen te hebben voor de Nederlandse praktijk, nu de wachttijd voor reguliere gezinsmigratie een jaar is, er voor nareis geen wachttijd is en er geen tijdelijke beschermingsregeling is zoals in Denemarken.

Dan de nog aanhangige zaak van het Hof van Justitie over een situatie waarin de vorige kroniek reeds melding van werd gemaakt: verblijfsrechten van ouders van Unieburgerkinderen onder artikel 20 VWEU. Een dergelijk verblijfsrecht wordt op grond van de *Zambrano/Chavez*-juris-

### Verwant met deze jurisprudentie is de interpretatie van de afhankelijkheidsrelatie tussen ouder en Unieburgerkind, hetgeen in de Nederlandse praktijk onderwerp van geschil blijft

prudentie toegekend in zaken waarin het verblijf van de ouder noodzakelijk is om het verblijf van het Unieburgerkind mogelijk te maken. In het Nederlandse beleid wordt in zo'n geval aan de ouder een tijdelijk verblijfsrecht verleend, omdat het verblijfsrecht immers afhankelijk is van de minderjarigheid van het kind, hetgeen per definitie eindig is. De tijdelijkheid van de vergunning maakte dat de ouder geen langdurig verblijfsrecht kon aanvragen in de zin van de Langdurig ingezetenenrichtlijn (2003/109). Dit terwijl zulke tijdelijkheid in voorkomende gevallen zich kon uitstrekken over achttien jaar of meer (in het geval dat er meer kinderen zijn). De Rechtbank Amsterdam stelde op 24 november 2020 prejudiciële vragen aan het Hof van Justitie over de vraag of deze vorm van permanente tijdelijkheid is toegestaan binnen het Unierecht.<sup>46</sup>

Verwant met deze jurisprudentie is de interpretatie van de afhankelijkheidsrelatie tussen ouder en Unieburgerkind, hetgeen in de Nederlandse praktijk onderwerp van geschil blijft. De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State oordeelde in een zaak over een Nigeriaanse vader bijvoorbeeld dat hij weliswaar betrokken was – zo bleek uit onder andere verklaringen van bureaus, de school en de tandarts – maar dat er geen sprake was van zorgtaken die zouden leiden tot een gedwongen vertrek uit de EU als vader deze niet meer kon uitoefenen.<sup>47</sup> Daarbij speelde volgens de Afdeling mee dat vader geen ouderlijk gezag had.

Tot slot, wie het nieuws volgt zal niet zijn ontgaan dat er recent veel te doen is geweest om het recht op gezinshereniging voor asielkinderen, ook wel nareis genoemd.<sup>48</sup> Bij nareis gelden gunstiger voorwaarden voor gezinshereniging dan bij een reguliere procedure, zo kunnen er geen inkomenseisen of integratievoorwaarden worden tegengeworpen. Per november 2020 paste de IND een nieuwe uitleg van het begrip 'alleenstaand' toe in nareiszaken. Indien een alleenstaande minderjarige vreemdeling (amv'er) inwoonde bij een meerderjarig familielid (niet zijnde een ouder), werd het kind niet meer als alleenstaand aangemerkt en had daarom geen recht op nareis van zijn ouders. In dergelijke gevallen was een reguliere procedure volgens de IND het toepasselijk kader. Dit beleid, dat niet aan de Tweede Kamer was voorgelegd, is inmiddels, direct na een onthullend onderzoeksartikel in *NRC*, alweer afgeschaft. De IND zal diegenen – volgens Nidos betreft het hier in ieder geval 207 kinderen – die door dit beleid niet in aanmerking kwamen voor nareis, aanbieden de oorspronkelijke nareisaanvraag in behandeling te nemen, aldus staatssecretaris Broekers-Knol.<sup>49</sup>

### Openbare orde

In de vorige kroniekperiode heeft het HvJ EU verduidelijkt in welke gevallen lidstaten verplicht zijn om het zogenoemde actuele bedreigingscriterium<sup>50</sup> toe te passen en in welke gevallen een lichter openbaar orde-criterium geldt. In deze kroniek is er aandacht voor de eisen die gelden voor toepassing van de lichtere openbare orde-criteria. In een Afdelingsuitspraak van 5 juli 2021 ging het om de intrekking van een machtiging tot voorlopig verblijf die was afgegeven in het kader van gezinshereniging, op de grond dat ten aanzien van het betreffende gezinslid ernstige redenen bestonden om te veronderstellen dat hij zich schuldig had gemaakt aan gedragingen als bedoeld in artikel 1(F) van het Vluchtelingenverdrag.<sup>51</sup> In het arrest *K. en H.F.*<sup>52</sup> had het HvJ EU bepaald dat een zogenoemde 1F-tegenwerping in een eerdere asielprocedure, bij latere verblijfsaanvragen niet automatisch de conclusie rechtvaardigt dat voldaan is aan het actuele bedreigingscriterium. De vraag was nu of een 1F-tegenwerping wel kan volstaan om een verzoek op basis van de Gezinsherenigingsrichtlijn automatisch af te wijzen, nu deze richtlijn een lichter openbaar orde-criterium bevat. De Afdeling overweegt dat ook de Gezinsherenigingsrichtlijn automatische afwijzing op grond van een 1F-tegenwerping niet toestaat. Hoewel de te verrichten toets minder zwaar is dan het actuele bedreigingscriterium, moet wel rekening worden gehouden met het evenredigheidsbeginsel, en op grond van artikel 17 Gezinsherenigingsrichtlijn moet bovendien een beoordeling worden verricht met betrekking tot de individuele belangen die op het spel staan.<sup>53</sup> Nu artikel 3.77 lid 4 Vb2000 niet voorschrijft dat in geval van een 1F-tegenwerping een dergelijke individuele belangenafweging moet worden verricht, concludeerde de Afdeling dat de Nederlandse wet- en regelgeving niet in lijn is met de Gezinsherenigingsrichtlijn en het arrest *G.S. en V.G.*<sup>54</sup>

Verder zijn in deze kroniekperiode prejudiciële vragen gesteld over de toepassing van de glijdende schaal in openbare orde-zaken ten aanzien van Turkse staatsburgers.<sup>55</sup> De glijdende schaal, een beoordelingssysteem waarbij aan de hand van vaste elementen wordt 'berekend' of

# Als het Hof echter de proportionaliteit moet beoordelen van de aanscherping van de glijdende schaal, kan het moeilijk om de vraag heen of de glijdende schaal op zichzelf wel voldoet aan het proportionaliteitsvereiste

een vreemdeling kan worden aangemerkt als een bedreiging van de openbare orde, is per 1 juli 2012 aangescherpt.<sup>56</sup> Waar voorheen het verblijfsrecht van derdelanders die meer dan twintig jaar rechtmatig in Nederland hadden verbleven niet meer op openbare ordegronden kon worden beëindigd, is dit sindsdien wel mogelijk. Nu verbiedt de eerdergenoemde standstill-clausule van artikel 13 Besluit nr. 1/80 in algemene zin de invoering van alle nieuwe nationale maatregelen die een beperking inhouden van het vrij verkeer van Turkse staatsburgers. Artikel 14 van hetzelfde Besluit bevat echter een voorbehoud ten aanzien van de toepassing van 'de bepalingen van dit deel', waaronder dus ook de standstill-clausule, onder meer als redenen van openbare orde een dergelijke beperking rechtvaardigen. De Afdeling vraagt het Hof onder meer of een Turkse staatsburger die een actuele bedreiging vormt voor de openbare orde nog steeds een beroep kan doen op de standstill-clausule, en zo ja, of het belang van de openbare orde de aanscherping van de glijdende schaal inderdaad kan rechtvaardigen. Is daarvoor voldoende dat de nieuwe beperking het doel van de openbare orde dient, of is ook vereist dat de aanscherping van de glijdende schaal geschikt is om dat doel te bereiken en niet verder gaat dan daarvoor nodig is?

De vragen van de Afdeling zien in de eerste plaats op de *aanscherping* van de glijdende schaal. Het systeem van de glijdende schaal als instrument voor de toepassing van het actuele bedreigingscriterium, welk criterium ook geldt voor Turkse staatsburgers, is dus niet als zodanig ter discussie gesteld. Als het Hof echter de proportionaliteit moet beoordelen van de aanscherping van de glijdende schaal, kan het moeilijk om de vraag heen of de glijdende schaal op zichzelf wel voldoet aan het proportionaliteitsvereiste. In dat geval zal het Hof, dat zich tot dusver per-

sistent heeft getoond in zijn verzet tegen elke vorm van automatisme in de toepassing van het actuele bedreigingscriterium, zich dus in bredere zin uitspreken over de vraag of toepassing van de glijdende schaal tegemoetkomt aan de eis dat een actuele bedreiging uitsluitend kan worden aangenomen op basis van de persoonlijke gedragingen van betrokkene.<sup>57</sup>

## Opvang

Terwijl in de voorgaande kroniekperiode het aantal nieuwe asielzoekers in Nederland vanwege de coronacrisis enorm afnam, is er nu weer sprake van een toename. Dit wordt volgens de staatssecretaris niet alleen veroorzaakt door de situatie in Afghanistan, maar ook door coronagerelateerde ontwikkelingen, zoals economische crises als gevolg van coronabeleid in verschillende landen dichtbij de buitengrenzen van de EU, en de uitgestelde aankomst van nareizigers die eerder niet konden reizen vanwege internationale reisbeperkingen.<sup>58</sup> Deze toename in het aantal asielzoekers heeft ook gevolgen voor de opvang. Omdat er ook nog 11.000 mensen in de asielopvang verblijven die al een verblijfsvergunning hebben ('statushouders') is de staatssecretaris bezorgd dat de opvangcentra voor asielzoekers binnen afzienbare tijd, 'mogelijk al binnen enkele weken', vol zitten. Om die reden is er op 24 augustus 2021 een brandbrief gestuurd naar Commissarissen van de Koning, gedeputeerden, burgemeesters en wethouders met het dringende verzoek om mee te werken aan het realiseren van extra locaties ten behoeve van opvang van asielzoekers en de huisvesting van statushouders.<sup>59</sup> Voor het vinden van voldoende opvang- en huisvestingsplekken is het Rijk immers al sinds de eerste opvangregeling in de jaren tachtig van de vorige eeuw afhankelijk van de medewerking van lagere overheden.<sup>60</sup>

46. HvJ EU, C-624/20 (E.K. – pending); de Migration Law Clinic van de Vrije Universiteit Amsterdam bracht in deze zaak een Expert Opinion uit, deze zal na de uitspraak beschikbaar komen op [www.migrationlaw-clinic.org](http://www.migrationlaw-clinic.org).

47. ABRvS 16 april 2021, ECLI:NL:RVS:2021:790.

48. <https://www.nrc.nl/nieuws/2021/08/22/honderden-asielkinderen-dreigen-zonder-hun-ouders-op-te-moeten-groeien-a4055672>.

49. Kamerstukken II 2020/21, 27062, nr. 124 - Brief Staatssecretaris van J&V inzake werkwijze AMV's nareis. Inmiddels is dit besluit ook vastgelegd, zie WBV 2021/17

- Wijziging C2/4.1.1.

50. Het actuele bedreigingscriterium, neergelegd in artikel 27(2) van Richtlijn 2004/38/EU, houdt in dat betrokkene enkel als een gevaar voor de openbare orde kan worden beschouwd als zijn/haar gedrag een actuele, werkelijke en voldoende ernstige bedreiging voor een fundamenteel belang van de samenleving vormt. Strafrechtelijke veroordelingen mogen als zodanig niet redengevend zijn om tot verblijfsbeëindiging op grond van openbare orde over te gaan, net zomin als enkel de strafduur, de juridische kwalificatie van een delict als 'ernstig', of het aantal gepleegde delicten.

51. ABRvS 5 juli 2021, ECLI:NL:RVS:2021:1443, JV 2021/155.

52. Gevoegde zaken *K./Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie* (C331/16), en *H.F./Belgische Staat* (C-366/16), ECLI:EU:C:2018:296.

53. ABRvS, 5 juli 2021, ECLI:NL:RVS:2021:1443, JV 2021/155, r.o. 6.

54. HvJ EU, 12 december 2019, gevoegde zaken C-381/18 en C-382/18, (*G.S. en V.G.*), ECLI:EU:C:2019:1072.

55. ABRvS, 23 juni 2021, ECLI:NL:RVS:2021:1310.

56. *Stb.* 2012, 158.

57. Zie voor een overzicht van de jurispru-

dentie van het Hof en een pleidooi voor meer eenduidige criteria, Pieter Boeles, Evelien Brouwer, Kees Groenendijk, Eva Hilbrink & Willem Hutten, *Public Policy Restrictions in EU Free Movement and Migration Law. General Principles and Guidelines*, Amsterdam: Commissie Meijers 2021.

58. Bijlage bij *Kamerstukken II 2020/21*, 19637, nr. 2768.

59. Bijlage bij *Kamerstukken II 2020/21*, 19637, nr. 2768.

60. Zie J.H.L. Puts, *Asielzoekers tussen Rijk en gemeenten. Onderhandelingen over de huisvesting van migranten*, Den Haag: VNG-uitgeverij 1995.



Extra plekken zijn nodig om het 'uiterst onwenselijke scenario'<sup>61</sup> van crisis-noodopvang in tijdelijke locaties die daar niet voor bedoeld zijn, te voorkomen. Hoewel Europese wetgeving (de Opvangrichtlijn)<sup>62</sup> ruimte laat voor dergelijke tijdelijke noodvoorzieningen,<sup>63</sup> zijn er, terecht, kritische vragen gesteld over de lessen die zijn geleerd uit de situatie in 2015 en de mogelijkheid om een reservecapaciteit beschikbaar te houden.<sup>64</sup> Een behoorlijke motivering voor tijdelijke noodopvang wordt namelijk door de Opvangrichtlijn wel vereist, evenals een zo kort mogelijke termijn.<sup>65</sup> Ondertussen worden evacués uit Afghanistan al opgevangen in verschillende noodopvanglocaties, ter beschikking gesteld door het Ministerie van Defensie.<sup>66</sup>

Het Hof van Justitie deed in de afgelopen kroniekperiode één uitspraak over de opvang van asielzoekers, en wel over het recht om te werken tijdens de asielprocedure. Artikel 15 van de Opvangrichtlijn bepaalt dat lidstaten asielzoekers uiterlijk negen maanden na indiening van hun asielverzoek toegang moeten verlenen tot de arbeidsmarkt. In Ierland werden asielzoekers ten behoeve van wie een overdrachtsbesluit naar een andere EU-lidstaat op grond van de Dublin-verordening was vastgesteld (Dublin-claimanten) echter volledig uitgesloten van toegang tot de arbeidsmarkt. Het Hof van Justitie oordeelde in *K.S.* dat dat in strijd is met de Opvangrichtlijn. Ook voor Nederland is deze uitspraak van belang, nu de mogelijkheid voor asielzoekers om te werken zonder dat voor de werkgever een strenge arbeidsmarkttoets geldt, niet van toepassing is op Dublin-claimanten.<sup>67</sup>

In 2016 heeft de Europese Commissie een voorstel gepubliceerd voor herziening van de Opvangrichtlijn.<sup>68</sup> Dit voorstel is nog niet aangenomen. In het eerder aangehaalde nieuwe migratie- en asielpact, bekendgemaakt in september 2020,<sup>69</sup> roept de Commissie de raad en het parlement op om dit voorstel snel aan te nemen. Een van de door de Commissie genoemde doelen voor een herziening van de Opvangrichtlijn is het voorkomen van 'secondaire migratie'. Hiertoe stelt de Commissie onder andere voor om Dublin-claimanten geheel uit te sluiten van toegang tot de arbeidsmarkt. Gelet op *K.S.* is het echter de vraag of dit voorstel juridisch haalbaar is. Het Hof baseerde zijn oordeel in deze zaak namelijk niet alleen op de tekst en context van de (huidige) richtlijn, maar ook op de plicht om menselijke waardigheid te garanderen en op de doelstelling om zelfstandigheid van asielzoekers te bevorderen. Beide verplichtingen zijn opgenomen in het commissievoorstel. Deze twee argumenten van het Hof blijven dus geldig als dit voorstel wordt aangenomen. Overigens stelt de Commissie ook voor om Dublin-claimanten uit te sluiten van het normale niveau aan en waarborgen omtrent materiële opvangvoorzieningen (huisvesting, voeding, kleding). Ook dat voorstel is niet in overeenstemming met rechtspraak van het EU Hof van Justitie,<sup>70</sup> maar het is voor sommige lidstaten wel van 'utmost importance', zo blijkt

uit een voortgangsrapportage van de onderhandelingen over het pact.<sup>71</sup> Een definitief resultaat van de onderhandelingen zal nog wel even op zich laten wachten.

### Terugkeer en bewaring

Vorig jaar werd in deze kroniek de uitspraak van het Hof van Justitie in *FMS* besproken, over de detentie en terugkeer van (afgewezen) asielzoekers in de transitzone van de grens tussen Hongarije en Servië.<sup>72</sup> In december 2020 deed het Hof een vergelijkbare uitspraak, nu in een zaak die was aangespannen door de Commissie tegen Hongarije, ook over de grensprocedures die deze lidstaat toepaste in de transitzones.<sup>73</sup> Het Hof herhaalt in deze uitspraak dat detentie in het Europese recht een autonoom begrip is, dat begrepen moet worden als elke 'dwangmaatregel die een persoon zijn bewegingsvrijheid ontnemt en hem van de rest van de bevolking afzonderd door hem te bevelen permanent op een beperkt en afgesloten terrein te blijven' (par. 159).

De bevindingen van het Hof zijn met name interessant tegen de achtergrond van het nieuwe Pact dat de Commissie in september 2020 voorstelde. In dat Pact nemen grensprocedures, waarbij verzoekers de toegang tot het grondgebied wordt ontzegd, een grote rol in. De Commissie is van oordeel dat dergelijke procedures toegepast kunnen worden zonder het gebruik van detentie.<sup>74</sup> Dat roept de vraag op hoe de toegangsweigering van personen die, op grond van hun asielaanvraag, het recht hebben om op het grondgebied van de lidstaten te blijven, geëffectueerd kan worden zonder het gebruik van de hierboven beschreven dwangmaatregelen.<sup>75</sup>

In de Nederlandse rechtspraak had *FMS* vooral gevolgen met betrekking tot terugkeer. Het Hof bepaalde namelijk eveneens in die uitspraak dat een terugkeerbesluit nadrukkelijk het land van terugkeer moet noemen, omdat anders de verplichtingen uit de Terugkeerrichtlijn niet kunnen worden nageleefd (bescherming van *non-refoulement* en effectief rechtsmiddel). In Nederlandse terugkeerbesluiten gebeurde dit eerder niet: er werd slechts vastgesteld dat het verblijf illegaal was en er werd een terugkeerverplichting opgelegd zonder te specificeren naar welk land moest worden teruggekeerd. Naar aanleiding van *FMS* bepaalde de Afdeling dat de staatssecretaris het ten onrechte niet noemen van het land van terugkeer in een eerder besluit kan *herstellen* door alsnog een terugkeerbesluit te nemen waarin hij wel vermeldt naar welk land de vreemdeling moet terugkeren. Dat kan echter alleen als uit het eerdere besluit wel duidelijk was naar welk land de vreemdeling moest terugkeren.<sup>76</sup>

Verder zorgde de zaak *TQ* voor commotie in de Nederlandse rechtspraak.<sup>77</sup> In *TQ* bepaalde het Hof dat lidstaten in alle fasen van de Terugkeerprocedure rekening moeten houden met het belang van het kind, ingevolge artikel 5 Terugkeerrichtlijn en 24 Handvest. Dat betekent

**De Commissie stelt voor om Dublin-claimanten geheel uit te sluiten van toegang tot de arbeidsmarkt. Gelet op *K.S.* is het echter de vraag of dit voorstel juridisch haalbaar is**

dat zij geen terugkeerbesluit mogen uitvaardigen ten aanzien van een niet-begeleide minderjarige vreemdeling als er geen adequate opvang in het land van herkomst beschikbaar is. Als die situatie aan de orde is, kan uit de uitspraak van het Hof afgeleid worden dat aan de niet-begeleide minderjarige een 'verblijfsrecht moet worden toegekend op grond van artikel 6, lid 4 [Terugkeerrichtlijn]' (par. 71). Het Nederlandse beleid bestond er tot voor kort uit dat als de asielaanvraag van een niet-begeleide minderjarige vreemdeling werd afgewezen, er een terugkeerbesluit werd opgelegd en pas in de fase van de verwijdering uit Nederland werd onderzocht of er adequate opvang in het land van terugkeer beschikbaar was. Volgens het Hof is die praktijk niet te verenigen met het belang van het kind, omdat het betekent dat de 'niet-begeleide minderjarige [...] in grote onzekerheid [zou] komen te verkeren met betrekking tot zijn wettelijke status en zijn toekomst, onder meer wat betreft zijn opleiding, zijn band met een pleeggezin of de mogelijkheid om in de betrokken lidstaat te blijven' (para 53).

Na *TQ* ziet de staatssecretaris wel af van het nemen van een terugkeerbesluit na een afwijzende beschikking op het asielverzoek van een niet-begeleide minderjarige (of trekt het eerder genomen terugkeerbesluit in), maar zij kent *geen* verblijfsrecht toe. Die praktijk is evident strijdig met de uitleg van het Hof in *TQ*. Recent onderstreepte het Hof nog eens dat een 'intermediaire status voor derdelandders, die zich zonder verblijfsrecht of verblijfstitel op het grondgebied van een lidstaat bevinden ten aanzien van wie geen geldig terugkeerbesluit meer bestaat' strijdig is met de richtlijn.<sup>78</sup>

Bovendien resulteert de gedoogconstructie ten aanzien van het verblijf van de niet-begeleide minderjarige in het huidige beleid in dezelfde onzekerheid met betrekking tot de wettelijke status en de toekomst van de minderjarige als voorheen. Dit heeft geleid tot divergerende jurisprudentie van de rechtbanken, waarbij Rechtbank

Den Bosch er zelfs toe overging om te 'bepalen dat aan de minderjarige een verblijfsrecht [toekwam] met ingang van de datum waarop eiser asiel heeft aangevraagd'.<sup>79</sup> Andere zittingsplaatsen gingen minder ver, maar kwamen ook tot de conclusie dat het beleid niet in overeenstemming is met *TQ*.<sup>80</sup>

Een andere uitspraak waar we ongetwijfeld volgend jaar in deze kroniek op terug komen, is de prejudiciële verwijzing van de Afdeling waarin zij aan het Hof van Justitie vraagt of het Unierecht verplicht tot een *ambtshalve toetsing* van alle voorwaarden van de bewaringsmaatregel (ABRvS 23 december 2020, 201904771/1/V3 en 201904774/1/V3). Zoals bekend toetst de Nederlandse bewaringsrechter de rechtmatigheid van de bewaring aan de hand van de beroepsgronden die de vreemdeling heeft aangevoerd. De Afdeling heeft artikel 8:69 Awb namelijk zo uitgelegd dat de rechtbank de rechtmatigheid van de bewaring niet ambtshalve mag toetsen. Als een vreemdeling niet over een bepaalde voorwaarde voor de bewaring klaagt, mag de rechter die voorwaarde dus niet uit zichzelf toetsen. Dit betekent dat een rechter die weet dat een bewaring onrechtmatig is, bijvoorbeeld omdat deze de juiste juridische grondslag mist, deze niet kan opheffen als de vreemdeling daar niet zelf over klaagt. Dat lijkt strijdig met de kern van de *habeas corpus*-procedure zoals neergelegd in artikel 5 lid 4 en het Unierecht, zoals uitgelegd door het Hof van Justitie, onder andere in *FMS*, maar daarover dus volgend jaar ongetwijfeld meer.

## Promoties

In het afgelopen jaar waren er de nodige promoties op het gebied van het migratierecht. Bahija Aarrass promoveerde op 15 juni 2021 met haar proefschrift 'Migratie middels mensenrechten' aan de Vrije Universiteit Amsterdam, promotoren waren Ben Vermeulen en Hemme Battjes.<sup>81</sup> Op 22 oktober 2020 verdedigde Lisa Komp haar proefschrift aan diezelfde universiteit. Het proefschrift, dat werd bege-

61. Bijlage bij *Kamerstukken II* 2020/21, 19637, nr. 2768.

62. Richtlijn 2013/33/EU van het Europees Parlement en de Raad van 26 juni 2013 tot vaststelling van normen voor de opvang van verzoekers om internationale bescherming (herschikking).

63. C.H. Slingenberg, 'Reception Conditions Directive (recast): Relevance in Times of High Numbers of Asylum Applications', in: P. Minderhoud & K. Zwaan (Eds.), *The recast Reception Conditions Directive: Central Themes, Problem Issues, and Implementation in Selected Member States*, Wolf legal publishers, 2016, p. 9-25.

64. Vragen van het lid Jasper van Dijk (SP) aan de Staatssecretaris van J&V over de opvangplekken bij het COA (ingezonden 15 september 2021), vergaderjaar 2020/21, 2021Z15578.

65. Art. 18 lid 9 Richtlijn 2013/33/EU van het Europees Parlement en de Raad van 26 juni 2013 tot vaststelling van normen voor

de opvang van verzoekers om internationale bescherming (herschikking).

66. 'Opvang evacués Afghanistan (dossier)', beschikbaar op: [www.coa.nl/nl/dossier/opvang-evacues-afghanistan-dossier](http://www.coa.nl/nl/dossier/opvang-evacues-afghanistan-dossier), geraadpleegd op 2 oktober 2021.

67. Zie hierover uitgebreider de noot van Slingenberg bij *K.S.* in *JV* 2021/29.

68. Voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad tot vaststelling van normen voor de opvang van verzoekers om internationale bescherming (herschikking), COM(2016) 465 final.

69. COM(2020) 609.

70. Zie over dit voorstel, en andere voorstellen uit het Commissie voorstel: L. Slingenberg, 'Political Compromise on a Recast Asylum Reception Conditions Directive: Dignity Without Autonomy?', *EU Migration law blog* 3 maart 2021, beschikbaar op: <https://eumigrationlawblog.eu/political-compromise-on-a-recast-asylum-reception-conditions-directive-dignity-without-auto->

nomy/, geraadpleegd op 2 oktober 2021.

71. Pact on Migration and Asylum - Progress Report, 24 May 2021, raadsdocument 8540/21, beschikbaar op: [www.statewatch.org/media/2437/eu-council-pact-migration-asylum-progress-report-8540-21.pdf](http://www.statewatch.org/media/2437/eu-council-pact-migration-asylum-progress-report-8540-21.pdf), geraadpleegd op 2 oktober 2021.

72. HvJ EU 14 mei 2020, gevoegde zaken C-924/19 PPU & C-925/19 PPU (*FMS*).

73. HvJ EU 17 december 2020, C-808/18 (*Commissie/Hongarije*).

74. Zie het Voorstel voor de Screeningsverordening, COM(2020)612 final; en het gewijzigd Voorstel voor de Procedureverordening, COM(2020) 611 final).

75. Zie nader G.N. Cornelisse & G. Campesini, 'The European Commission's New Pact on Migration and Asylum, Horizontal Substitute Impact Assessment', EPRS 2021, [www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=EPRS\\_STU\(2021\)694210](http://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=EPRS_STU(2021)694210).

76. ABRvS 2 juni 2021, 202006815/1/V3.

77. HvJ EU 14 januari 2021, C-441/19 (*T.Q.*).

78. HvJ EU 3 juni 2021, C-546/19 (*Westerwaldkreis*).

79. Rb. Den Bosch 15 maart 2021, ECLI:NL:RBDHA:2021:2376, para 88. Zie ook Rb. Den Bosch 22 juli, ECLI:NL:RBDHA:2021:8430.

80. Rb. Rotterdam 3 september 2021, ECLI:NL:RBDHA:2021:10204; Rb. Arnhem 3 september 2021, ECLI:NL:RBDHA:2021:9811; Rb. Dordrecht 7 juni 2021, ECLI:NL:RBDHA:2021:10140.

Zie verder ook nog Rb. Den Bosch 21 januari 2021, ECLI:NL:RBDHA:2021:466; Rb. Den Bosch 15 februari 2021, ECLI:NL:RBDHA:2021:1103.

81. B. Aarrass, *Mensenrechten en migratierecht. Mensenrechtennormen als grond voor toelating en verblijf*, Amsterdam: Boom 2021.

## De tijdelijkheid van Europese binnengrenzen neemt tamelijk permanente vormen aan en voegt zich daarmee in een tendens om met behulp van ‘tijdspolitiek’ de mobiliteit van mensen te beperken

leid door Thomas Spijkerboer en Lieneke Slingenberg, had als titel ‘Border Deaths at Sea under the Right to Life in the European Convention on Human Rights’. Noemenswaardig is verder de verschijning van het boek ‘The Concealment Controversy. Sexual Orientation, Discretion Reasoning and the Scope of Refugee Protection’ van Janna Wessels bij Cambridge University Press, hetgeen de uitgabe is van het proefschrift dat zij verkreeg in een ‘joint degree’ van de University of Technology Sydney en de Vrije Universiteit Amsterdam, onder begeleiding van Jenni Millbank en Thomas Spijkerboer.<sup>82</sup> Aan de universiteit Tilburg promoveerde Annick Pijnenburg op 19 mei 2021 cum laude op het proefschrift ‘At the frontiers of shared responsibility’, het proefschrift werd begeleid door Connie Rijken en Thomas Gammeltoft-Hansen.<sup>83</sup> Tot slot promoveerde aan de Radboud Universiteit Nijmegen op 5 november 2020 Dario Džananović op het proefschrift ‘The Plight of the Unauthorized Stayer’, promotores Elsbeth Guild, Paul Minderhoud en Carolus Grütters.

### Bij wijze van besluit

In deze kroniek vond u aardig wat liters oude wijn in nieuwe zakken. Aan de buitengrenzen doet de juridische figuur van ‘mass influx’, al jaren onderdeel van het in de inleiding genoemde risicodenken in het migratierecht, veel werk om asielzoekers uit te zonderen van mensenrechtenaanspraken of toegang tot procedures. Indachtig de treurige rol van Europese landen bij de verschepingen van Afghanen na de val van Kabul, valt hier in de komende kroniekperiode vast niet veel vrolijks te melden ten aanzien van de bescherming van Afghanen. Het lijkt er verder niet op dat het nieuwe migratiepact de problemen over de (her)verdeling van asielzoekers over Europa naar een nieuw plan zal tillen, noch dat de voorstellen over de herziening van de Opvangrichtlijn de problemen omtrent ‘secondaire migratie’ als sneeuw voor de zon zullen doen verdwijnen. Ondertussen neemt de tijdelijkheid van Europese binnengrenzen tamelijk permanente vormen aan en voegt zich daarmee in een tendens om met behulp van ‘tijdspolitiek’ de mobiliteit van mensen te beperken. Hetzelfde geldt voor de inperking van gezinsmigratie op grond van allerlei vormen van temporele restricties, waar-

onder de wachttijd van gezinshereniging. Ook het nieuwe plan in het Migratiepact om met de figuur van ‘onmiddellijke bescherming’ de nooit geactiveerde Tijdelijke Beschermingsrichtlijn (Ri 2001/55) een nieuwe vorm van tijdelijkheid te introduceren past overigens bij deze ontwikkeling.<sup>84</sup>

Toch, je hoeft geen Nietzsche te hebben gelezen om te weten dat échte herhaling van hetzelfde niet bestaat. Deze kroniek getuigt net zozeer van interessante en spannende ontwikkelingen in het migratierecht waarvan veel ongetwijfeld volgend jaar zal terug keren, zonder dat de reikwijdte en betekenis nu helemaal valt te voorzien. Te denken valt aan de prejudiciële vragen over openbare orde en het Associatierecht, de ambtshalve toetsing van de voorwaarden van de bewaringsmaatregel, de tijdelijkheid van een status voor ouders van een Unieburger op grond van artikel 20 VWEU en het permanente karakter van de herinvoering van de binnengrenzen. Maar ook de impact van de langzaam in het asielrecht tot ontploffing komende bom over de herhaalde aanvragen in asielprocedures zal pas volgend jaar volledig te overzien zijn. Ook de volledige betekenis en uitwerking van TQ voor niet-begeleide minderjarigen zal tot verdere nationale procedures leiden waarvan de uitkomst spannend is. En wellicht dat een verhoogde instroom van Afghaanse asielzoekers de gespannen politieke verhoudingen over de opvang van asielzoekers en statushouders verder op scherp zet. En dat alles nog los van het nieuw te vormen kabinet in Nederland, en de ongetwijfeld grote betekenis van de Duitse en Franse verkiezingen voor de Europese politieke verhoudingen. Nee, er is voldoende reden om ook volgend jaar weer reikhalzend uit te kijken naar de kroniek migratierecht. •

<sup>82</sup>. Janna Wessels, *The Concealment Controversy. Sexual Orientation, Discretion Reasoning and the Scope of Refugee Protection*, Cambridge: Cambridge University Press 2021.

<sup>83</sup>. Annick Pijnenburg, *At the frontiers of shared responsibility*, Morsel: Intersentia

2021.

<sup>84</sup>. Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council addressing situations of crisis and force majeure in the field of migration and asylum, COM(2020) 613.