

Vergaderjaar 2016–2017

**34 215**

## **EU-voorstel: Europese Migratieagenda COM(2015)240<sup>1</sup>**

**AA**

### **VERSLAG VAN EEN SCHRIFTELIJK OVERLEG**

Vastgesteld 16 september 2017

De leden van de commissies voor Immigratie en Asiel / JBZ-Raad en voor Veiligheid en Justitie hebben op 11 juli 2017 tijdens de behandeling van het agendapunt «mededelingen en informatie» kennisgenomen van het actieplan<sup>2</sup> voor maatregelen ter ondersteuning van Italië, verminderen van druk op de Centraal Mediterrane route en het vergroten van de solidariteit dat de Europese Commissie op 4 juli 2017 gepubliceerd heeft. Naar aanleiding hiervan heeft de voorzitter van de commissie voor Immigratie en Asiel / JBZ-Raad op 13 juli 2017 een brief gestuurd aan de Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie.

De Staatssecretaris heeft op 14 september 2017 gereageerd.

De vaste commissie voor Immigratie en Asiel / JBZ-Raad<sup>3</sup> brengt bijgaand verslag uit van het gevoerde schriftelijk overleg.

De griffier voor dit verslag,  
Van Dooren

<sup>1</sup> Zie dossier E150010 op [www.europapoort.nl](http://www.europapoort.nl).

<sup>2</sup> SEC(2017)339

<sup>3</sup> Samenstelling:

Engels (D66), Nagel (50plus), Van Bijsterveld (CDA), Duthler (VVD), Ten Hoeve (OSF), Schaap (VVD), Strik (GL) (*vice-voorzitter*), Knip (VVD), Barth (PvdA), Beuving (PvdA), Faber-van de Klashorst (PVV), Schouwenaar (VVD), Gerkens (SP), Bredenoord (D66), Dercksen (PVV) (*voorzitter*), D.J.H. van Dijk (SGP), Van Hattem (PVV), Knapen (CDA), Nooren (PvdA), Oomen-Ruijten (CDA), Rombouts (CDA), Stienen (D66), Teunissen (PvdD), Wezel (SP), Bikker (CU), Overbeek (SP)

## BRIEF VAN DE VOORZITTER VAN DE VASTE COMMISSIE VOOR IMMIGRATIE EN ASIEL / JBZ-RAAD

Aan de Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie

Den Haag, 13 juli 2017

De leden van de commissies voor Immigratie en Asiel / JBZ-Raad en Veiligheid en Justitie hebben op 11 juli 2017 tijdens de behandeling van het agendapunt «mededelingen en informatie» kennisgenomen van het actieplan<sup>4</sup> voor maatregelen ter ondersteuning van Italië, verminderen van druk op de Centraal Mediterrane route en het vergroten van de solidariteit dat de Europese Commissie op 4 juli 2017 gepubliceerd heeft. De leden van de fractie van **GroenLinks** hebben enkele vragen over dit actieplan. De leden van de **SP**-fractie sluiten zich hierbij aan.

Het actieplan spreekt van de opstelling van een *code of conduct* voor NGO's die in de Middellandse Zee opsporings- en reddingsacties uitvoeren. Welk soort regels zullen in deze code worden opgenomen? Is de regering zich ervan bewust dat ook NGO's die migranten uit zee redden niet alleen gehouden zijn aan het zeerecht, maar tevens niet gedwongen kunnen worden in strijd met het vluchtelingenrecht te handelen, zoals dat ook het geval is bij andere vervoerders? Zo ja, betekent dat niet eveneens dat niet van hen gevergd kan worden dat zij migranten ontschepen in landen waar geen waarborgen zijn ten aanzien van non-refoulement, een toegang tot een effectieve asielprocedure en ten aanzien van de vrijwaring van een onmenselijke of vernederende behandeling?

Het valt de leden van de fractie van GroenLinks op dat het actieplan veel maatregelen bevat om de (door)migratie te stoppen en de terugkeer te bevorderen, maar geen maatregelen om de veiligheid en bescherming te versterken in Afrikaanse landen. Er wordt gesproken van een grotere investering ten aanzien van grensbewaking in Libië, zowel aan de zeegrenzen als aan de landsgrenzen. Is de regering zich ervan bewust dat bij een effectiever wordende grensbewaking het moeilijker wordt voor migranten die zich in Libië bevinden, dat land te verlaten, terwijl de mensonterende situatie voor migranten in Libië genoegzaam bekend is? Hoe waarborgt de EU dat migranten de kans behouden om deze situatie te ontvluchten, en dat zij niet in deze situatie worden teruggestuurd?

De EU zet tevens veel budget in om migranten tegen te houden in eerdere landen van doorreis. Hoe waarborgt de EU dat zij in deze landen toegang hebben tot een effectieve asielprocedure en, als zij daarvoor in aanmerking komen, effectieve bescherming?

Deelt de regering de mening van deze leden dat de concepten die Italië kan toepassen met betrekking tot het veilig herkomstland en veilig derde land in overeenstemming dienen te zijn met de huidige Procedurerichtlijn en het internationale vluchtelingenrecht? Zo ja, welke Afrikaanse landen komen in dit kader volgens de regering in aanmerking voor de aanwijzing van een veilig derde land, en met welke onderbouwing? Welke criteria met betrekking tot een effectieve band kan de Italiaanse regering daarbij toepassen? Is de regering van mening dat het aanwijzen van een land als veilig derde land dat geen land van doorreis is en evenmin grenst aan het herkomstland, binnen deze toetsingskaders valt? Zo ja, op welke gronden?

---

<sup>4</sup> SEC(2017)339

In het actieplan wordt vermeld dat de capaciteit van de hotspots moet worden verdubbeld. Acht de regering een verdubbeling voldoende om alle migranten die aankomen op Italiaans grondgebied onmiddellijk te kunnen identificeren, registreren en hun aanvraag te screenen? Het actieplan spreekt van een toename van de detentiecapaciteit. Deelt de regering de mening van de leden van de fractie van GroenLinks dat hotspots zich niet lenen voor detentie, en dat te allen tijde detentie moet voldoen aan de eisen van artikel 5 EVRM, de Opvangrichtlijn en de Terugkeerrichtlijn? De Nederlandse regering heeft te kennen gegeven zich in te zetten voor een herziening van de Terugkeerrichtlijn. Met welk doel wil de regering deze herziening en welke concrete wijzigingsvoorstellen heeft het daarbij?

Het actieplan kondigt een nieuw voorstel aan van de Commissie voor meer hervestiging vanuit Libië, Egypte, Niger, Ethiopië en Sudan. Hoe verhoudt dit voorstel zich tot de noodmaatregelen van 2015, die nog niet zijn uitgevoerd, en tot de in onderhandeling zijnde verordening tot oprichting van een EU hervestigingskader? Zal het gaan om extra hervestigingsplaatsen, of zal het ten koste gaan van voornoemde regelingen? Wat is daarbij de inzet van Nederland?

Voorts roept het actieplan de lidstaten op tot het naleven van noodmaatregelen voor de relocatie. Ook al heeft de Nederlandse regering in verhouding tot andere lidstaten zich meer gekwetten van haar verplichtingen, zou GroenLinks graag willen weten hoe de regering deze oproep gaat beantwoorden. Zal ze de uitvoering van de relocatie verplichtingen gaan versnellen? Zo ja op welke termijn en met welke ambitie, en zo nee, waarom niet?

De leden van de commissie voor Immigratie en Asiel / JBZ-Raad zien met belangstelling uit naar uw antwoorden.

R.G.J. Dercksen

Voorzitter van de vaste commissie voor Immigratie en Asiel / JBZ-Raad

## BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN VEILIGHEID EN JUSTITIE

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 14 september 2017

De leden van de fracties van GroenLinks en van de SP van de commissies voor Immigratie en Asiel/JBZ-Raad en Veiligheid en Justitie van de Eerste Kamer hebben een aantal vragen gesteld naar aanleiding van het Actieplan voor maatregelen ter ondersteuning van Italië, verminderen van druk op de Centraal Mediterrane route en het vergroten van de solidariteit<sup>5</sup>, dat de Europese Commissie op 4 juli jl. gepubliceerd heeft. Hierbij ontvangt uw Kamer een reactie op de gestelde vragen, mede namens de Minister van Buitenlandse Zaken.

De leden van de GroenLinks-fractie en de SP-fractie vragen welk soort regels er in de *code of conduct* (hierna: gedragscode) voor ngo's worden opgenomen.

Met de gedragscode heeft Italië met ngo's aanvullende afspraken gemaakt over het uitvoeren van reddingsoperaties op zee om misbruik door mensensmokkelaars van deze operaties te voorkomen. Zo stelt de gedragscode dat ngo's niet mogen communiceren met mensensmokkelaars om vertrek van de boten die migranten vervoeren te faciliteren. Ook is in de code opgenomen dat ngo's, op verzoek van de competente nationale autoriteiten, in zullen stemmen met het toelaten van opsporingsambtenaren op de schepen. Hiermee wordt voorkomen dat informatie verloren gaat die essentieel is in de strijd tegen criminele organisaties die zich onder andere met mensensmokkel bezighouden en kunnen deze organisaties effectiever worden aangepakt. Het kabinet is van mening dat de gedragscode een nuttig instrument kan zijn om de samenwerking tussen (Italiaanse) autoriteiten en ngo's te bevorderen en het onderlinge vertrouwen te vergroten. Het kabinet ziet graag dat alle organisaties die in de centrale Middellandse Zee actief zijn de uitgangspunten van de gedragscode onderschrijven.

Ook willen de fracties weten of de regering zich ervan bewust is dat ook ngo's die migranten uit zee redden niet alleen gehouden zijn aan het zeerecht, maar ook niet gedwongen kunnen worden in strijd met het vluchtelingenverdrag te handelen, net als andere vervoerders. En zo ja, of dat niet eveneens betekent dat van hen niet gevergd kan worden dat zij migranten ontschepen in landen waar geen waarborgen zijn ten aanzien van de vrijwaring van een onmenselijke of vernederende behandeling.

Ngo's kunnen niet gedwongen kunnen worden om in strijd te handelen met art. 3 van het EVRM of enig ander toepasselijk internationaal recht. Dit is ook geen doelstelling van de door Italië voorgestelde gedragscode.

De fracties vragen of de regering zich ervan bewust is dat bij een effectiever wordende grensbewaking het moeilijker wordt voor migranten die zich in Libië bevinden om dat land te verlaten, terwijl de mensonterende situatie voor migranten in Libië genoegzaam bekend is. Ook vragen de fracties hoe de EU waarborgt dat migranten de kans behouden om deze situatie te ontvluchten, en dat zij niet in deze situatie worden teruggestuurd. Voorts vragen de fracties hoe de EU waarborgt dat migranten in de Noord-Afrikaanse landen toegang hebben tot een effectieve asielprocedure en effectieve bescherming.

<sup>5</sup> SEC (2017) 339

De samenwerking met Libië maakt onderdeel uit van een alomvattende Europese aanpak, die bestaat uit verschillende activiteiten en inspanningen langs de gehele migratieroute: in de herkomstlanden, transitlanden en de Noord-Afrikaanse landen van vertrek richting Europa. De Europese Commissie en EU-lidstaten werken hierin nauw samen met UNHCR en IOM. Daarbij is het uitgangspunt dat zo vroeg mogelijk wordt voorkomen dat mensen de gevaarlijke tocht naar Europa maken, het liefst al in het land van herkomst. Daarom wordt meer aandacht besteed aan de bewustwording van migranten door hen via informatiecampagnes te informeren over de gevaren van de oversteek naar Italië.

Voor de migranten die toch Libië hebben bereikt, werkt Europa aan het verbeteren van hun situatie daar (waaronder in de detentiecentra) en het bevorderen van de vrijwillige terugkeer vanuit Libië naar herkomstlanden. Hiermee wordt hun een alternatief geboden om veilig terug te keren naar huis. Zoals onder andere uit de rapportages van de Europese Commissie<sup>6</sup> blijkt, werpt deze aanpak zijn vruchten af. In 2017 is het aantal migranten dat vrijwillig met ondersteuning van IOM uit Libië is teruggekeerd naar hun herkomstlanden significant gestegen ten opzichte van 2016. Dit geldt ook voor het aantal migranten dat in Niger besluit niet door te reizen naar Libië.

Effectievere grensbewaking is gericht op de aanpak van irreguliere immigratie en grensoverschrijdende (migratie)criminaliteit, waaronder mensensmokkel. Zo kan worden voorkomen dat migranten met behulp van criminele organisaties die zich onder andere met mensensmokkel bezighouden de levensgevaarlijke oversteek naar Europa wagen. Door de Libische Kustwacht te versterken en te trainen, wordt deze in staat gesteld om de Libische territoriale wateren te beheren en veilig te stellen, conform zijn (internationaal) rechtelijke taak. Het kabinet erkent met de Commissie dat hier nog vele stappen te zetten zijn en onderstreept daarom het belang van de trainingen die de EU biedt en waar het respecteren van mensenrechten nadrukkelijk onderdeel van is.

Van belang is dat vluchtelingen onder deze migranten in een zo vroeg mogelijk stadium worden geïdentificeerd. Zij moeten via nationale asielsystemen of met de hulp van UNHCR adequate bescherming en opvang en zo snel mogelijk internationale bescherming krijgen. De EU ondersteunt in verschillende (Noord-) Afrikaanse landen projecten gericht op ontwikkeling, functioneren en versterking van nationale opvang- en beschermingssystemen. Via hervestiging kan de EU bijdragen en solidair zijn met belangrijke opvanglanden. Deze aanpak sluit aan bij de visie van het kabinet op de Europese migratieproblematiek.<sup>7</sup>

De fracties van GroenLinks en van SP vragen of de regering de mening deelt dat de concepten die Italië kan toepassen met betrekking tot het veilig herkomstland en veilig derde land in overeenstemming dienen te zijn met de huidige Procedurerichtlijn en het internationale vluchtelingenrecht. En zo ja, welke Afrikaanse landen in dat kader in aanmerking komen voor de aanwijzing als veilig derde land. Ook vragen de fracties welke criteria met betrekking tot een effectieve band de Italiaanse regering daarbij kan toepassen. Tot slot de vraag of, en zo ja op welke gronden, het aanwijzen van een land als veilig derde land dat geen land van doorreis is en evenmin grenst aan het herkomstland, binnen deze toetsingskaders valt.

---

<sup>6</sup> COM (2017), 350 d.d. 13 juni jl.

<sup>7</sup> Kamerstuk I, Vergaderjaar 2014–2015, 32 317 FB d.d. 11 september

Het spreekt voor zich dat het toepassen van de concepten veilig land van herkomst en veilig derde land in overeenstemming dient te zijn met de voorwaarden die worden gesteld in de huidige Procedurerichtlijn en het internationale vluchtelingenrecht. Of een Afrikaans land voldoet aan deze voorwaarden vraagt een gedegen analyse per land. De aanwijzing van een land als veilig derde land is op grond van de Procedurerichtlijn onderworpen aan de voorschriften in het nationale recht. Vandaar de aan Italië gerichte oproep van de Europese Commissie in haar actieplan om vaker te bezien of dit concept kan worden toegepast. Het is dan ook in de eerste plaats aan de Italiaanse autoriteiten om te beoordelen, volgens hun eigen voorschriften, of een Afrikaans land in individuele zaken als veilig derde land kan worden aangeduid, waarbij de individuele situatie van de asielzoeker ook steeds relevant blijft. Volgens artikel 38 van de Procedure-richtlijn dient Italië verder in de nationale wetgeving regels te hebben opgenomen waarbij een band tussen de verzoeker en het betrokken derde land wordt vereist op grond waarvan het voor de betrokkene redelijk zou zijn naar dat land te gaan. Er moet dus een vorm van een band zijn, maar het is aan de Italiaanse autoriteiten hoe daar verder invulling aan te geven. De Europese Commissie heeft zelf wel aangegeven dat het bestaan van een band ruimer geïnterpreteerd kan worden en dat een band bijvoorbeeld ook aanwezig geacht kan worden bij een transit door een land dat in de buurt ligt van het land van herkomst.<sup>8</sup> Dit uitgangspunt is ook terug te vinden in het voorstel van de Commissie voor een Procedureverordening, namelijk in artikel 45, derde lid, onder a.<sup>9</sup> Als die band ontbreekt, laat de huidige regelgeving niet toe het concept van veilig derde land toe te passen bij de betreffende asielzoeker.

Vervolgens vragen de fracties of de regering een verdubbeling van de hotspots voldoende acht om alle migranten die aankomen op Italiaans grondgebied onmiddellijk te kunnen identificeren, registreren en hun aanvraag te screenen. Verdubbeling van het aantal hotspots zou in elk geval bijdragen aan een betere identificatie en registratie van migranten die voet op Italiaanse wal zetten. De mate waarin, en of een dergelijke extra capaciteit voldoende is, zal in de praktijk moeten blijken.

In het kader van de in het actieplan genoemde toename van de detentiecapaciteit informeren de fracties of de regering de mening van de leden van de fractie van GroenLinks deels dat hotspots zich niet lenen voor detentie, en dat te allen tijde detentie moet voldoen aan de eisen van artikel 5 EVRM, de Opvangrichtlijn en de Terugkeerrichtlijn.

Het actieplan roept niet op tot detentie in de hotspots, maar tot het verhogen van de detentiecapaciteit naar 3.000 plaatsen. De wijze waarop detentie plaatsvindt moet inderdaad voldoen aan de eisen van artikel 5 EVRM, de Opvangrichtlijn en de Terugkeerrichtlijn.

De fracties vragen met welk doel de regering zich wil inzetten voor herziening van de Terugkeerrichtlijn, en welke concrete wijzigingsvoorstellen de regering daarbij heeft.

Zoals aangegeven in het schriftelijk overleg ter voorbereiding van de JBZ-Raad van 18 mei 2017<sup>10</sup>, zou het bij een eventuele aanpassing van de Terugkeerrichtlijn wenselijk zijn dat – wanneer de openbare orde en de nationale veiligheid in het geding zijn – vreemdelingenbewaring eerder kan worden toegepast. Daarnaast zou er moeten worden nagedacht over een betere inrichting van het juridisch kader voor vrijwillige terugkeer

<sup>8</sup> COM(2016) 85 final

<sup>9</sup> COM(2016) 467 final

<sup>10</sup> Kamerstuk II 2016 – 2017, 32 317, nr. 468

zodat onttrekking aan het toezicht (en daarmee ook secundaire migratiestromen binnen de EU) effectiever wordt voorkomen; uiteraard met behoud van het primaat van vrijwillig vertrek voor personen die daartoe daadwerkelijk bereid zijn. Tot slot is het van belang dat de EU zich niet onnodig beperkt in het mogelijk maken van uitzetting naar derde landen. Het is uiteindelijk aan de Commissie om een herziening in gang te zetten.

Voorts vragen de fracties hoe het voorstel van de Commissie voor meer hervestiging vanuit Libië, Egypte, Niger, Ethiopië en Sudan zich verhoudt tot de noodmaatregelen van 2015, die nog niet zijn uitgevoerd, en tot de in onderhandeling zijnde verordening tot oprichting van een EU-hervestigingskader. Zal het gaan om extra hervestigingsplaatsen, of zal het ten koste gaan van voornoemde regelingen? Wat is daarbij de inzet van Nederland?

In de eerste plaats is het van belang om een onderscheid te blijven maken tussen enerzijds de noodmaatregelen waarnaar wordt verwezen en die zien op de herplaatsing van asielzoekers binnen de EU en anderzijds de hervestiging van erkende vluchtelingen van buiten de EU. De onderhandelingen over het Commissievoorstel voor een EU-Hervestigingskader lopen nog. Over de voortgang daarvan wordt uw Kamer op gebruikelijke wijze geïnformeerd. De Commissie beoogt een nieuwe *pledging* ronde voor hervestiging vanuit de genoemde landen in 2018, zoals genoemd in haar veertiende voortgangsverslag over herplaatsing en hervestiging.<sup>11</sup> Deze ronde is onderdeel van de ambitie om de hervestigingsinspanningen op Europees niveau te coördineren, in aanloop naar het toekomstige EU hervestigingskader. Hervestiging van Syriërs en andere personen die door het conflict in Syrië ontheemd zijn geraakt, blijft volgens de Commissie de prioriteit. Tegelijkertijd nodigt de Commissie lidstaten ook uit om, gelet op humanitaire en beschermingsnoden, ook hervestiging te overwegen uit Noord-Afrika en de Hoorn van Afrika. Het actieplan focust dan nog extra op enkele specifieke Afrikaanse landen. Nederland dient haar inzet nog nader te bepalen, mede in het licht van de bredere migratie afspraken met derde landen.

Tot slot willen de fracties weten hoe de regering de oproep aan lidstaten tot het naleven van noodmaatregelen voor de relocatie gaat beantwoorden, ook al heeft de Nederlandse regering in verhouding tot andere lidstaten zich meer gekwetend van haar verplichtingen. Zal ze de uitvoering van de relocatie verplichtingen gaan versnellen? Zo ja op welke termijn en met welke ambitie, en zo nee, waarom niet?

De regering ziet deze oproep van de Commissie als een aansporing aan andere lidstaten om net als Nederland structureel te herplaatsen uit Italië. Zoals de GroenLinks-fractie terecht opmerkt, levert Nederland nu al een proportionele en faire bijdrage aan herplaatsing uit Italië. Uit de voortgangsverslagen van de Europese Commissie blijkt echter dat er nog lidstaten zijn die duidelijk achterblijven met het herplaatsen uit Italië. Daarnaast ligt hier ook nog een opgave voor Italië zelf. In de voortgangsverslagen die de Commissie uitbrengt, doet de Commissie ook regelmatig aanbevelingen aan Italië om het herplaatsingsproces te bespoedigen zoals het versnellen van de identificatie en registratie van mogelijke herplaatsingskandidaten die zich nog op het Italiaanse grondgebied bevinden. Het actieplan spoort Italië aan om deze specifieke aanbevelingen nu ook uit te voeren.

De Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie,  
K.H.D.M. Dijkhoff

<sup>11</sup> COM(2017) 405 final