

Vergaderjaar 2017–2018

34 215

EU-voorstel: Europese Migratieagenda COM(2015)240¹

AE

VERSLAG VAN EEN NADER SCHRIFTELIJK OVERLEG

Vastgesteld 1 juni 2018

De leden van de vaste commissie voor Immigratie & Asiel / JBZ-Raad² hebben kennisgenomen van de brief van de Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid van 20 maart 2018³, in reactie op de brief van de commissie van 7 februari 2018. De leden van de fracties van **PVV** en **GroenLinks** hebben naar aanleiding hiervan nog aanvullende vragen gesteld bij brief d.d. 16 april 2018 aan de Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid. De Staatssecretaris heeft op 1 juni 2018 gereageerd.

De commissie brengt bijgaand verslag uit van het gevoerde nader schriftelijk overleg.

De griffier van de vaste commissie voor Immigratie en Asiel/JBZ-Raad,
Van Dooren

¹ Zie dossier E150010 op www.europapoot.nl

² Samenstelling:

Engels (D66), Nagel (50plus), Van Bijsterveld (CDA), Duthler (VVD), Ten Hoeve (OSF), Schaap (VVD), Strik (GL) (*vicevoorzitter*), Knip (VVD, 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), Van Zandbrink (PvdA), Fiers PvdA)

³ Zie verslag schriftelijk overleg: *Kamerstukken I*, 2017–2018, 34 215, AD.

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

Aan de Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid

Den Haag, 16 april 2018

De leden van de vaste commissie voor Immigratie & Asiel / JBZ-Raad hebben met belangstelling kennisgenomen van uw brief van 20 maart 2018⁴, in reactie op de brief van de commissie van 7 februari 2018. De leden van de fracties van **PVV** en **GroenLinks** hebben naar aanleiding hiervan nog aanvullende vragen.

Opmerkingen en vragen van de leden van de PVV-fractie

Hervestiging en «kwetsbare migranten»

De leden van de PVV-fractie lezen het volgende in uw brief: «*De leden vragen voorts naar de hervestiging van vluchtelingen en de meest kwetsbare migranten uit Libië. Hoewel schattingen uiteenlopen, zijn er geen eenduidige gegevens over het aantal hervestigingskandidaten in Libië. In totaal hebben verschillende (Europese) landen UNHCR 2.280 hervestigingsplekken toegezegd voor hervestiging vanuit Niger die vooral voor evacués uit Libië bestemd zijn, en 1.100 hervestigingsplekken voor hervestiging rechtstreeks vanuit Libië. Vanuit Libië zijn inmiddels circa 310 vluchtelingen en kwetsbare migranten rechtstreeks geëvacueerd naar Italië.*» Wat zijn in dit verband de definitie en beoordelingscriteria voor «meest kwetsbare»?

Er wordt gesproken over het hervestigen van zowel «vluchtelingen» als «migranten». De leden van de PVV-fractie vragen welke concrete criteria en procedures voor deze categorieën worden toegepast. Betreffen deze zogenaamde «migranten» economische migranten? Welke juridische/verdragsrechtelijke grondslag wordt gehanteerd voor het rechtstreeks evacueren van migranten naar Italië? Welke status krijgen deze migranten bij aankomst in Italië en welke procedure wordt voor hen toegepast? Hoeveel van de circa 310 «vluchtelingen en kwetsbare migranten» die vanuit Libië zijn geëvacueerd naar Italië zijn aangemerkt als vluchteling en hoeveel als migrant? Zijn er door Nederland in dit kader ook hervestigingsplekken toegezegd? Zo ja, hoeveel? Komen desbetreffende migranten ook in aanmerking voor Nederlandse hervestigingsplekken? Zo ja, komen zij dan ook in aanmerking voor gezinshereniging en wordt een dergelijk gezin daarmee ook als «kwetsbaar» aangemerkt?

Ten slotte verwijzen de leden van de PVV-fractie naar de volgende passage uit uw brief: «*Op dit moment is Nederland in gesprek met UNHCR om bij wijze van pilot enkele van deze zeer urgente zaken van kwetsbare vluchtelingen die niet terug kunnen keren naar hun herkomstland ook in Nederland te hervestigen. Dit is mede afhankelijk van de zorg en begeleiding die zij nodig hebben en die in Nederland beschikbaar is.*» Wat zijn hier de gehanteerde criteria voor «zeer urgent» en «kwetsbaar»? Wat voor «zorg en begeleiding» wordt hier concreet bedoeld? Aan hoeveel personen moet bij «enkele» concreet worden gedacht? Betekent deze «pilot» dat u dit nog grootschaliger wil gaan organiseren?

⁴ Zie verslag schriftelijk overleg: *Kamerstukken I*, 2017–2018, 34 215, AD.

Opmerkingen en vragen van de leden van de GroenLinks-fractie

Situatie in Libië

U geeft aan dat de autoriteiten van een land op wiens grondgebied mensen verblijven, in het bijzonder vluchtelingen, verantwoordelijk zijn voor hun behandeling. De leden van de GroenLinks-fractie vragen u of dit nog steeds uw oordeel is nu de uitvoering van de «Memorandum of Understanding» (MoU) tussen Libië en Italië wordt gefinancierd vanuit Europese ontwikkelingsfondsen.⁵ Kunt u bevestigen dat Italië nu de coördinerende rol vervult ten aanzien van *Search & Rescue*-operaties in Libische wateren? In hoeverre acht u Italië daarmee medeverantwoordelijk voor de mensenrechtenschendingen van migranten in Libië? Hoewel u aangeeft dat de Italiaanse steun aan de Libische kustwacht kan bijdragen aan een betere inzet van deze kustwacht, berichten verschillende NGO's⁶ en media⁷ dat de Libische kustwacht reddingwerkers, vluchtelingen en migranten in levensgevaar brengt om migranten terug te brengen naar Libië. Bent u ervan op de hoogte dat de International Criminal Court deze bewijsstukken op dit moment onderzoekt en wat is uw beoordeling hiervan? U geeft aan dat het monitoringsmechanisme voor de missie in Libië verder wordt ontwikkeld. Wie zal deze monitoring gaan uitvoeren en op welk gebied wordt de monitoring uitgebreid?

Met betrekking tot de hervestiging van vluchtelingen uit Libië geeft u aan dat Nederland in gesprek is met UNHCR om bij wijze van pilot enkele zeer kwetsbare vluchtelingen in Nederland te hervestigen. Om welke reden is hier gekozen voor een pilot? En op basis van welke criteria zou deze pilot succesvol worden geacht? Verder vermeldt u dat de hervestiging van vluchtelingen mede afhankelijk is van de zorg en begeleiding die in Nederland beschikbaar is. Kunt u aangeven van welke criteria dit nog meer afhangt? Bent u het met de leden van de GroenLinks-fractie eens dat Nederland, mede gezien de 2280 toegezegde hervestigingsplekken, een verantwoordelijkheid heeft om meer dan enkele vluchtelingen op te nemen?

«Veilige derde landen»-concept

In uw brief vermeldt u dat de Nederlandse regering uitgaat van het niveau van bescherming dat minimaal is vereist onder het Vluchtelingenverdrag en verdergaande waarborgen niet ziet als een vereiste. U noemt hier de criteria veiligheid, onderdak en medische zorg als minimumeisen. Bent u het met de leden van de GroenLinks-fractie eens dat bescherming onder het Vluchtelingenverdrag veel meer rechten vereist, zoals juridische bijstand, huisvesting toegang tot de arbeidsmarkt en onderwijs? Gaat u derhalve ook uit van deze bescherming, zoals vereist onder het internationaal recht? U geeft aan dat verdergaande waarborgen een effectieve benadering van toekomstige migratiestromen onnodig zou kunnen bemoeilijken. Welke waarborgen bedoelt u hier specifiek en op welke manier zouden deze een benadering van toekomstige vluchtelingenstromen bemoeilijken?

⁵ https://ec.europa.eu/trustfundforafrica/sites/euetfa/files/t05-eutf-noa-ly-04_fin_5.pdf

⁶ <https://sea-watch.org/en/icc-in-the-hague-to-investigate-libyan-coastguard-on-the-initiative-of-sea-watch/>

⁷ <https://www.trouw.nl/home/kalm-en-beheerst-blijven-is-het-credo-als-de-kustwacht-aan-boord-komt~a4e4db84/>

U geeft aan dat de overgang naar het «EU Emergency Trust Fund for Africa» (EUTF) geen juridische of anderszins technische implicaties heeft. Erkent u dat het EUTF instrumenteel is voor het nastreven van het door de Europese Commissie voorgestelde «Partnership Framework on Migration», zoals ook aangegeven in de «Joint Communication on the Central Mediterranean Route»?⁸ Bent u het met de leden van de GroenLinks-fractie eens dat de overeenkomsten die onder het EUTF zijn gesloten worden gezien als niet-bindende overeenkomsten van politieke aard, vergelijkbaar met de EU-Turkije Verklaring? Ziet u hierin een trend naar het sturen van financieringsbeslissingen met derde landen door het sluiten van niet-bindende beleidsovereenkomsten? Bent u het met deze leden eens dat deze aanpak afwijkt van de reguliere benadering waar overeenkomsten met derde landen worden gesloten op basis van Europese verdragen en in Europese regelgeving vastgelegde procedures? Om welke reden wordt er gekozen voor deze niet-bindende vorm van financiële deals?

U geeft aan dat het waarborgen van mensenrechten binnen het EUTF voortdurende aandacht vergt. Kunt u uitleggen op welke wijze deze mensenrechten op dit moment worden gewaarborgd? Hoe ziet het kader van kwaliteitsstandaarden, principes en beleidsrichtlijnen waar de hulpverlener zich aan dient te committeren volgens de «Joint Statement on the European Consensus on Humanitarian Aid»⁹ eruit wanneer het ontwikkelingsgeld wordt uitgegeven aan migratie management? Kunt u zich vinden in de aanbeveling van de Europese Ombudsman dat dit type financieringsovereenkomsten, ongeacht de juridische of politieke aard, ex ante en voortdurend op mensenrechtelijke criteria dient te worden beoordeeld?¹⁰

In uw brief vermeldt u dat de Europese Commissie de OESO/DAC-criteria volgt in de toekenning van financiering voor programma's onder het EUTF. Bent u het met de leden van de GroenLinks-fractie eens dat het koppelen van ontwikkelingsgeld aan het Europese externe migratiebeleid het op behoeften gebaseerde karakter van humanitaire hulp en de beginselen van neutraliteit, onafhankelijkheid en onpartijdigheid, zoals beschreven in de «Joint Statement on the European Consensus on Humanitarian Aid» bedreigt?

U geeft aan dat de oorspronkelijke doelstellingen van de oorspronkelijke ontwikkelingsfondsen niet zijn gewijzigd. Bent u het met de leden van de GroenLinks-fractie eens dat het gebruik van ontwikkelingsgeld voor externe migratie doeleinden de prioritering van Europese bestedingen in Afrika beïnvloedt? Hoe staat u in deze context tegenover de goedgekeurde projecten voor Noord-Afrika, waarbij alle fondsen zijn toegekend aan één van de vijf prioriteiten van het EUTF, te weten «migration management»?¹¹

⁸ Brussels, 25.1.2017 JOIN(2017) 4 final.

⁹ 2008/C 25/01 – Joint Statement by the Council and the Representatives of the Governments of the Member States meeting within the Council, the European Parliament and the European Commission.

¹⁰ <https://www.ombudsman.europa.eu/cases/decision.faces/en/75160/html.bookmark>

¹¹ https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/20180314_annex-1-progress-report-european-agenda-migration_en.pdf

De vaste commissie voor Immigratie & Asiel / JBZ-Raad ziet uw beantwoording met belangstelling tegemoet en ontvangt deze graag binnen vier weken na dagtekening van deze brief.

De voorzitter van de vaste commissie voor Immigratie en Asiel /
JBZ-Raad,
R.G.J. Dercksen

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN JUSTITIE EN VEILIGHEID

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 1 juni 2018

De leden van de fracties van GroenLinks en PVV van de commissie voor Immigratie en Asiel/JBZ-Raad van de Eerste Kamer hebben nadere vragen inzake mededeling en aanbevelingen over de uitvoering van de Europese migratieagenda mede n.a.v. het schriftelijk overleg dat hierover is gevoerd.¹² Hierbij ontvangt uw Kamer een reactie op de gestelde vragen, mede namens de Minister van Buitenlandse Zaken en de Minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking.

Hervestiging

De leden van de PVV en GroenLinks fracties hebben meerdere vragen gesteld m.b.t. hervestiging. Voor wat de betreft de criteria voor hervestiging, verwijs ik de leden graag korthedshalve naar de door UNHCR opgestelde hervestigingscriteria die voor het Nederlandse hervestigingsbeleid leidend zijn.¹³ Deze gelden ook voor de mogelijke hervestigingskandidaten die vanuit Libië naar Niger zijn geëvacueerd.

Zoals in reactie op uw vragen n.a.v. de geannoteerde agenda van de JBZ-raad van 8-9 maart jl. is aangegeven, heeft inmiddels een Nederlandse pilotmissie naar Niger plaatsgevonden.¹⁴ Deze missie heeft plaatsgevonden in het kader van het nationale quotum, met name het aandeel dat is gereserveerd voor spoed- en urgente zaken, in reactie op de oproep van UNHCR eind 2017 om hulp te bieden aan zeer kwetsbare vluchtelingen die zijn gestrand in Libië. Reden voor een pilotmissie is dat Nederland niet eerder hervestigingsmissies naar Niger heeft uitgevoerd en evenmin ervaring heeft met hervestiging van evacuees vanuit Libië via het door UNHCR daartoe in Niger opgezette *Emergency Transit Mechanism*. Om die reden betreft het ook een kleine missie, gericht op hervestiging van circa 25 kwetsbare vluchtelingen naar Nederland. Gelet op de niet altijd volledige informatie over de situatie van vluchtelingen in Libië en met name in Libische detentiecentra moet de missie ook uitwijzen of deze vluchtelingen vanwege hun ervaringen relatief meer zorg en begeleiding nodig hebben dan andere vluchtelingen die Nederland hervestigt. Bij hervestiging is het namelijk gebruikelijk dat hieraan aandacht wordt besteed bij de voorbereiding van en door lokale autoriteiten in de plaats van hervestiging. Afhankelijk van de ervaringen van deze missie, zal worden bezien of Nederland de pilotmissie een vervolg zal geven. Inzet van het kabinet is in ieder geval om de inspanningen van de EU-AU-VN Taskforce te blijven ondersteunen waar dat opportuun is.

In reactie op de vragen van de PVV-fractie m.b.t. de hervestiging van evacuéés van Libië naar Italië, verduidelijk ik graag de reden voor het onderscheid dat in het eerdere schriftelijk overleg is gemaakt tussen vluchtelingen en migranten. Wanneer UNHCR personen heeft geïdentificeerd als vluchtelingen conform het VN Vluchtelingenverdrag en deze personen voordraagt, is er sprake van hervestiging. In het specifieke geval van Italië, heeft Italië deze stap niet afgewacht en deze kwetsbare personen rechtstreeks naar Italië geëvacueerd. Italië zal zelf, na aankomst van betrokkenen in Italië, de beoordeling maken of zij vluchteling zijn of

¹² Kamerstukken I 2017/18, 34 215, AD.

¹³ <http://www.unhcr.org/protection/resettlement/558c015e9/resettlement-criteria.html>

¹⁴ Kamerstukken I 2017/18, 32 317, IW.

niet. Precieze gegevens over de Italiaanse werkwijze zijn niet beschikbaar. Gelet op de aard van de dossiers die door UNHCR worden voorgelegd voor hervestiging, is het zeer aannemelijk dat deze personen ook als vluchtelingen worden aangemerkt. Italië zal daarvoor de criteria van het VN Vluchtelingenverdrag en de EU Procedurerichtlijn toepassen. Indien van toepassing, kan een persoon met een asielstatus een beroep doen op gezinshereniging. Personen die door Italië zijn geëvacueerd, komen niet in aanmerking voor herplaatsing naar Nederland.

Libië

De leden van de GroenLinks fractie vragen naar de situatie in Libië en de samenwerking met de Libische autoriteiten.

De Libische autoriteiten zijn verantwoordelijk voor de behandeling van migranten en vluchtelingen op het grondgebied van Libië. De Europese Unie richt haar steun op een betere behandeling van de situatie van vluchtelingen en migranten in Libië door o.a. lokale gemeenten te ondersteunen om de dienstverlening te verbeteren. Verdere Europese steun is vooral gericht op het verbeteren van de omstandigheden in de detentiecentra en het bevorderen van de werkzaamheden van IOM en UNHCR. In het kader van de bredere aanpak in Libië, ondersteunt de EU projecten en initiatieven die zich richten op het stabiliseren van het land en het vinden van een oplossing in Libië via o.a. capaciteitsopbouw van lokale overheden, het bij elkaar brengen van de strijdende partijen in Libië onder leiding van de VN en het faciliteren van veiligheidsdialogen. De suggestie dat Italië, of de EU, daarmee medeverantwoordelijk is voor mensenrechtenschendingen in Libië deel ik dan ook niet.

Voor zover bekend vervult Italië geen coördinerende rol bij reddingsoperaties van de Libische kustwacht, en heeft Italië een schip aan Libië ter beschikking gesteld. De reddingsoperaties worden gecoördineerd door Libische officieren. Van hen wordt verwacht dat zij mensenrechten respecteren tijdens de reddingsoperaties. Dit is ook onderdeel van de training van de Libische kustwacht die o.a. plaatsvindt binnen het mandaat van de EU-missie EUNAVFOR MED Sophia. Binnen deze zelfde missie wordt het monitoringsmechanisme versterkt.¹⁵ Ook daarbuiten worden aanvullende maatregelen getroffen om de monitoring te versterken. Doordat IOM en UNHCR ook aanwezig zijn wanneer drenkelingen aan wal worden gebracht, neemt het internationale toezicht op de Libische kustwacht toe.

Dat het Internationale Strafhof eventuele individuele mensenrechtenschendingen onderzoekt ondersteunt de inzet van het kabinet richting de Libische autoriteiten om mogelijke mensenrechtenschendingen door de kustwacht te voorkomen. Dit geldt ook voor de interactie met tussen de Libische kustwacht en ngo-schepen. Daarbij wordt opgemerkt dat schepen die betrokken zijn bij een reddingsoperatie, aanwijzingen van de verantwoordelijke, bevoegde autoriteiten moeten opvolgen, ook om zo ongelukken te voorkomen.

Veilig derde landen-concept

Ten aanzien van de vragen van de GroenLinks fractie m.b.t. het veilig derde landen concept, verwijs ik kortheidshalve naar het mondelinge overleg dat ik op 17 april jl. met uw Commissie heb gehad.

¹⁵ *Kamerstukken I 2017/18, 34 215, AD.*

EU Trust Fund

Het kabinet is het met de leden van de GroenLinks-fractie eens dat het EUTF instrumenteel is in de vormgeving van het Partnership Framework on Migration dat voortvloeit uit het Valletta Action Plan, de afspraken die de EU tijdens de Valletta-top in 2015 met Afrikaanse partnerlanden gemaakt heeft. De programma's die het EUTF financiert ondersteunen de Afrikaanse partnerlanden bij de implementatie van deze afspraken, maar zijn geen niet-bindende overeenkomsten van politieke aard vergelijkbaar met de EU-Turkije Verklaring zoals de leden van de GroenLinks-fractie stellen. Zij maken onderdeel uit van de reguliere samenwerking van de EU met deze landen.

Het EUTF voorziet in zorgvuldige procedures waarbij de Europese Commissie voorgestelde programma's aan de waarborgen voor mensenrechten toetst. De leden van het Trustfund zien bij de bespreking van voorgenomen financieringen in de Operational Committee's erop toe dat de Commissie deze toetsing ook daadwerkelijk heeft uitgevoerd. Het kabinet is van mening dat de uit het EUTF gefinancierde programma's voldoende op mensenrechtelijke criteria zijn beoordeeld en dat het EUTF zowel aan de uitgangspunten van het Joint Statement on the European Consensus on Humanitarian Aid, voor zover op het EUTF van toepassing, als aan en de aanbeveling van de Europese Ombudsman voldoet.

Uit het EUTF gefinancierde programma's richten zich niet in de eerste plaats op humanitaire hulp maar ondersteunen Afrikaanse partnerlanden bij de implementatie van het gezamenlijk overeengekomen Valletta Action Plan. Het EUTF is hiervoor een flexibel en doelmatig instrument dat de OESO/DAC-criteria volgt en dat de mogelijkheid biedt om te interveniëren waar de behoeften aan ondersteuning op het terrein van migratie het grootst zijn, zoals in Libië. Het EUTF laat de prioritering van andere instrumenten als het Europees Ontwikkelingsfonds en het Development Cooperation Instrument overigens onverlet en bedreigt op geen enkele wijze de uitgangspunten van het Joint Statement on the European Consensus on Humanitarian Aid zoals de leden van de GroenLinks-fractie stellen.

De Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid,
M. Harbers