

Vergaderjaar 2018–2019

**34 215**

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

**21 501-20**

**Europese Raad**

**AI<sup>2</sup>**

**VERSLAG VAN EEN NADER SCHRIFTELIJK OVERLEG**

Vastgesteld 6 november 2018

De leden van de vaste commissie voor Immigratie & Asiel / JBZ-Raad<sup>3</sup> hebben kennisgenomen van de brief van de Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid van 30 augustus 2018<sup>4</sup>, in reactie op de brief van de commissie van 12 juli 2018 en de brief van de commissies voor Immigratie & Asiel / JBZ-Raad en voor Europese Zaken van 11 juli 2018. Naar aanleiding hiervan is op 9 oktober 2018 een aantal vragen gesteld aan de Staatssecretaris.

De Staatssecretaris heeft op 5 november 2018 gereageerd.

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

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

<sup>1</sup> Zie dossier nrs. E150010 en E170030 op [www.europapaport.nl](http://www.europapaport.nl)

<sup>2</sup> De letters AI hebben alleen betrekking op 34 215.

<sup>3</sup> Samenstelling:

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), Dercksen (PVV) (*voorzitter*), D.J.H. van Dijk (SGP), Van Hattem (PVV), Knapen (CDA), Nooren (PvdA), Oomen-Ruijten (CDA), Rombouts (CDA), Stienen (D66), Wezel (SP), Bikker (CU), Overbeek (SP), Van Zandbrink (PvdA), Fiers PvdA, Andriessen (D66), Vink (D66), Van Leeuwen (PvdD)

<sup>4</sup> Zie verslag schriftelijk overleg, *Kamerstukken I, 2017–2018*, 34 215 / 21 501-20, AH.

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

Aan de Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid

Den Haag, 9 oktober 2018

De leden van de vaste commissie voor Immigratie & Asiel / JBZ-Raad hebben met belangstelling kennisgenomen van uw brief van 30 augustus 2018<sup>5</sup>, in reactie op de brief van de commissie van 12 juli 2018 en de brief van de commissies voor Immigratie & Asiel / JBZ-Raad en voor Europese Zaken van 11 juli 2018. De leden van de **GroenLinks**-fractie danken u voor de beantwoording, maar hebben de indruk dat nog vele vragen die de Commissie Meijers in haar brief heeft opgeworpen niet zijn beantwoord en dat u evenmin heeft gereageerd op alle aanbevelingen in de PACE-resolutie. Daarom volgen hier nogmaals enkele vragen. De leden van de fracties van **D66**, **SP** en **PvdA** sluiten zich bij de vragen van de GroenLinks-fractieleden aan.

Ten aanzien van de brief van de Commissie Meijers stelt u dat de optie van *external processing* door de EU onwenselijk en weinig realistisch is, en dat het daarom inzet op nationale procedures in derde landen. Ook ten aanzien van deze variant heeft de Commissie Meijers een aantal terechte vragen gesteld. Zo stelde de Commissie de vraag aan de hand van welke criteria wordt bepaald of een derde land geschikt is voor een ontschepingsplatform, aan welke landen wordt gedacht en of er met die landen wordt onderhandeld. Ook stelde zij de vraag welke waarborgen gelden of moeten gelden ten aanzien van de asielzoekers die worden afgewezen in dat derde land, en van de asielzoekers die worden erkend als vluchteling. Wordt er in dit verband binnen de EU ook gesproken over verplichte hervestiging met betrekking tot deze groep, vragen de leden van de **GroenLinks**-fractie. En zo nee, op welke wijze is een verdeling van de verantwoordelijkheid dan te garanderen?

Indien het gaat om het terugsturen van asielzoekers naar een derde land, al dan niet vanuit zee, dient de EU zich te houden aan het internationaal vluchtelingenrecht. U erkent dat het refoulementverbod in acht moet worden genomen. Erkent u ook dat het waarborgen van non-refoulement vergt dat er een individuele toetsing plaatsvindt? Op welke wijze heeft een asielzoeker de mogelijkheid om een veronderstelde veiligheid van een derde land te weerspreken voordat de daadwerkelijke ontscheping in een derde land plaatsvindt? En erkent u dat een EU-lidstaat bij het terugsturen naar een derde land ook de naleving van andere standaarden dient te garanderen, zoals bepaalde opvangstandaarden en andere rechten die het Vluchtelingenverdrag waarborgt voor vluchtelingen? Op welke wijze voorziet het plan van regionale ontschepingsplatforms daarin, en welke actor is verantwoordelijk voor de naleving ervan?

Ten slotte zouden de leden van GroenLinks-fractie graag zien dat u nader ingaat op de aanbevelingen van de resolutie over de mensenrechtelijke impact van de externe dimensie van het EU asiel- en migratiebeleid.<sup>6</sup> Zo verzoekt PACE in deze resolutie om een impact assessment met betrekking tot de mensenrechten voorafgaand aan afspraken over migratie met een derde (transit)land, als deze tot gevolg hebben dat migranten en vluchtelingen worden tegengehouden of overgedragen naar deze landen. Ook verzoekt PACE de verdragslanden van de Raad van

<sup>5</sup> Zie verslag schriftelijk overleg, *Kamerstukken I*, 2017–2018, 34 215 / 21 501-20, AH.

<sup>6</sup> PACE resolution 2228 (2018) Human rights impact of the «external dimension» of European Union asylum and migration policy: out of sight, out of rights?

Europa om dergelijke afspraken alleen met landen te maken waar de bescherming en behandeling van migranten en vluchtelingen voldoet aan de standaarden van het EVRM en het Vluchtelingenverdrag, waar zorgvuldige asielprocedures zijn en de mogelijkheid van gezinshereniging bestaat. De overeenkomsten of afspraken zouden deze waarborgen moeten vastleggen en zouden moeten voorzien in transparante en onafhankelijke monitormechanismen.

Ook vraagt de resolutie aan de EU-lidstaten om, in overeenstemming met de aanbeveling van de EU Ombudsman van januari 2017<sup>7</sup>, op periodieke basis een impact assessment over mensenrechten te doen van de EU-Turkije Verklaring. Meer specifiek verzoekt ze de lidstaten om te garanderen dat Syrische vluchtelingen in Turkije toegang hebben tot de arbeidsmarkt, dat asielzoekers daadwerkelijk toegang hebben tot een effectieve asielprocedure en dat Syrische vluchtelingen hun land zo nodig kunnen ontvluchten. Meer in het algemeen verzoekt PACE de EU-lidstaten er zorg voor te dragen dat alle samenwerking met derde landen op het gebied van migratie en de effecten daarvan, in overeenstemming is met de mensenrechten en het EU Grondrechten Handvest. Daarnaast verzoeken zij ervoor te zorgen dat de financiering van samenwerking op het terrein van migratie voldoende transparant is en onderworpen aan strikt toezicht, en grotendeels ten goede komt aan het welzijn en de rechten van asielzoekers en vluchtelingen. Op al deze elementen van de resolutie bent u nog niet ingegaan. De leden van de fractie van Groen-Links verzoeken u daarom opnieuw om een degelijke reactie.

De leden van de vaste commissies voor Immigratie & Asiel / JBZ-Raad zien met belangstelling uit naar uw reactie en ontvangen deze graag binnen vier weken na dagtekening van deze brief.

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

---

<sup>7</sup> Decision of the European Ombudsman in the joint inquiry into complaints 506-509-674-784-927-1381/2016/MHZ against the European Commission concerning a human rights impact assessment in the context of the EU-Turkey Agreement, 18 januari 2017.

## BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN JUSTITIE EN VEILIGHEID

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 5 november 2018

De leden van de vaste commissie voor Immigratie en Asiel/JBZ-Raad van de Eerste Kamer hebben op 9 oktober jl. aanvullende vragen gesteld naar aanleiding van de brief van 30 augustus jl.<sup>8</sup>

Hierbij ontvangt uw Kamer een reactie op deze aanvullende vragen, mede namens de Minister van Buitenlandse Zaken.

De leden van de GroenLinks-fractie vragen naar aanleiding van de eerdere toelichting aan de hand van welke criteria wordt bepaald of een land geschikt is voor een ontschepingsarrangement, aan welke landen wordt gedacht en met welke wordt onderhandeld. Ook worden verschillende vragen gesteld m.b.t. de waarborgen rond het eventueel terugsturen van migranten en asielzoekers naar een derde land. In aanvulling op de uitleg in de brief van 30 augustus jl., benadruk ik graag dat het concept zoals verwoord in de conclusies van de Europese Raad van juni 2018 gebaseerd is op het door UNHCR en IOM gezamenlijk gepresenteerde voorstel inzake ontschepping.<sup>9</sup>

Zoals toegelicht in het verslag van de JBZ-raad van 12 en 13 juli jl.<sup>10</sup> is het voorstel van UNHCR en IOM gericht op het creëren van een verantwoordelijk en voorspelbaar regionaal mechanisme voor de ontschepping van drenkelingen in het *gehele* Middellandse Zeegebied door de daarvoor lokaal verantwoordelijke autoriteiten. Uitgangspunt van het voorstel is dat lidstaten hun bestaande verplichtingen, binnen bestaande kaders, uitvoeren. Het door UNHCR en IOM voorziene proces bestaat uit twee onderdelen: als eerste de feitelijke ontschepping en de identificatie en registratie van de drenkelingen en ten tweede de afhandeling van eventuele vervolgpcedures, zoals opvang/integratie in het betreffende land, hervestiging naar de EU of terugkeer naar het land van herkomst. Betrokkenheid en de precieze rol van UNHCR en IOM zal volgens hun voorstel afhankelijk zijn van de lokale omstandigheden en wordt afgestemd met de plaatselijke autoriteiten.

Volledigheidshalve hecht ik er aan om te benadrukken dat, wanneer gesproken wordt over een ontschepingsarrangement, het niet gaat om het creëren van een nieuw concept met bijbehorende infrastructuur. Het voorstel van UNHCR en IOM is gebaseerd op bestaande verplichtingen en juridische kaders: het zeerecht waar het redden op zee en ontscheppingen op veilige plaatsen betreft en het Vluchtelingenverdrag waar het gaat om de identificatie, opvang en bescherming van vluchtelingen. Hierbij hebben alle landen rond de Middellandse Zee een verantwoordelijkheid vanuit de door hun gecontroleerde opsporings- en reddingsgebieden (*search and rescue regions*). Daarbij zijn zij ook verantwoordelijk voor het coördineren van het vinden van een veilige plaats wat eventueel een derde land kan zijn. UNHCR en IOM benadrukken, in lijn met het kabinetsstandpunt, dat het recht om asiel te kunnen vragen moet zijn gewaarborgd. Dat kan bij de nationale autoriteiten van de verantwoordelijke kuststaat of UNHCR. Daarnaast moet uiteraard het principe van non-refoulement worden gerespecteerd. De EU en de lidstaten worden

<sup>8</sup> Kamerstukken I, 2017–2018, 34 215 / 21 501-20, AH.

<sup>9</sup> <http://www.unhcr.org/partners/eu/5b35e60f4/proposal-regional-cooperative-arrangement-ensuring-predictable-disembarkation.html>

<sup>10</sup> Kamerstukken I, 2017–2018, 32 317, JD.

door UNHCR en IOM opgeroepen om in het kader van dit mechanisme de hervestigingsinspanningen te intensiveren.

Meerdere landen in Noord-Afrika geven aan hier terughoudend tegenover te staan. Tegelijkertijd leert de praktijk dat de meeste landen al een vergelijkbare werkwijze hanteren. De kustwachten van Marokko tot aan Egypte voorkomen dat mensen in onzeewaardige bootjes de zee op gaan en brengen hen terug aan wal. In de meeste landen zijn UNHCR en IOM daar ook bij aanwezig en verlenen zij ondersteuning bij de registratie van personen. Waar van toepassing, stelt UNHCR vast of er sprake is van een eventuele vluchteling of asielzoeker en afhankelijk van de zaak draagt UNHCR deze personen voor hervestiging voor. IOM ondersteunt, van Marokko tot aan Egypte, geredde drenkelingen en gestrande irreguliere migranten bij de vrijwillige terugkeer naar hun herkomstlanden.

De kracht van het voorstel van UNHCR en IOM zit wat het kabinet betreft dan ook in de eenvoud ervan. Het is gebaseerd op bestaande verplichtingen en de bestaande praktijk. Deze praktijk wordt verder versterkt. Inzet is dat *alle* landen rond de Middellandse Zee intensiever met elkaar samenwerken om een oplossing te vinden voor de smokkel van migranten en vluchtelingen in niet-zeewaardige boten.

Zoals in het verslag van de JBZ-raad van 12-13 juli jl. wordt benadrukt, dient dit concept nog nader te worden uitgewerkt door de Commissie, UNHCR, IOM én de partnerlanden. Wanneer op dit vlak stappen worden gezet, wordt de Tweede Kamer hierover geïnformeerd.

Wat betreft de aanbevelingen in PACE-resolutie 2228 (2018), merkt het kabinet op dat reeds veelvuldig van gedachten is en wordt gewisseld over de voorwaarden voor migratiesamenwerking en -afspraken met derde landen. Zoals in het regeerakkoord is vastgesteld, dient elke vorm van samenwerking in lijn te zijn met bestaande (mensenrechtelijke) kaders die daarop van toepassing zijn. Wat het kabinet betreft, is het echter niet nodig om dit voorafgaand aan een eventuele afspraak apart te toetsen. Wat betreft de behandeling van migranten en vluchtelingen geldt voor het kabinet dat deze in lijn moet zijn met het EVRM. Daarbij zij aangetekend dat het EVRM dan wel van toepassing moet zijn in het betreffende land. Mocht dit niet het geval zijn dan is – mits het betreffende land er partij bij is – het Vluchtelingenverdrag de basis.

Ten aanzien van de aanbevelingen van de EU-ombudsman die in de PACE-resolutie zijn opgenomen, meent het kabinet dat deze in grote mate de uitgangspunten van de samenwerking op dit terrein tussen de EU en Turkije en de inzet van het kabinet onderstrepen.<sup>11</sup> De Europese Commissie rapporteert met grote regelmaat over de uitvoering van de EU-Turkije Verklaring<sup>12</sup>, waarbij ook wordt stilgestaan bij de situatie van vluchtelingen en migranten die onder de Verklaring vallen. Onder andere op basis van de Turkse nationale wetgeving en via de EU-Turkije Verklaring, is de toegang van Syrische vluchtelingen tot de Turkse arbeidsmarkt verbeterd. Hoewel Turkije, begrijpelijk, de grenzen intensief controleert, laat Turkije nog altijd (Syrische) vluchtelingen toe. Dat blijkt ook uit cijfers van UNHCR. In januari 2018 stonden volgens gegevens van UNHCR ruim 3,4 miljoen Syrische vluchtelingen in Turkije geregistreerd en op 24 oktober jl. bijna 3,6 miljoen.<sup>13</sup> Daarnaast vangt Turkije ook

<sup>11</sup> Zie o.a. *Kamerstukken I*, 2015–2016, 34 215, K, Q, R, V, W en ook *Kamerstukken I*, 2017–2018, 32 317, IB

<sup>12</sup> [https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/european-agenda-migration/proposal-implementation-package\\_en](https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/european-agenda-migration/proposal-implementation-package_en)

<sup>13</sup> <https://data2.unhcr.org/en/situations/syria>, geraadpleegd op 24 oktober 2018

andere groepen vluchtelingen en kwetsbare personen op. Volgens UNHCR is het totaal aantal vluchtelingen in Turkije sinds 2015 toegenomen van 2,7 naar bijna 4 miljoen in augustus 2018.<sup>14</sup>

De besteding van de aan de EU-Turkije Verklaring gelieerde Faciliteit voor Vluchtelingen in Turkije is gericht op het verder verbeteren van de situatie van vluchtelingen in Turkije en de gastgemeenschappen die hen opvangen. Steun gaat naar de vluchtelingen zelf, bijvoorbeeld ten behoeve van betere toegang tot onderwijs en gezondheidszorg, maar ook naar infrastructuur en het creëren van werkgelegenheid. De Commissie rapporteert hier ook regelmatig over middels de voortgangsrapportages van de EU-Turkije Verklaring en de uitvoering van de Europese Migratieagenda.<sup>15</sup>

De Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid,  
M.G.J. Harbers

---

<sup>14</sup> <http://www.unhcr.org/tr/wp-content/uploads/sites/14/2018/09/01.-UNHCR-Turkey-Fact-Sheet-August-2018.pdf>, geraadpleegd 24 oktober 2018.

<sup>15</sup> Zie bijv. [https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/european-agenda-migration/proposal-implementation-package\\_en](https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/european-agenda-migration/proposal-implementation-package_en) en bijv. het tweede jaarverslag van de Faciliteit [https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/14032018\\_facility\\_for\\_refugees\\_in\\_turkey\\_second\\_annual\\_report.pdf](https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/14032018_facility_for_refugees_in_turkey_second_annual_report.pdf)