

Vergaderjaar 2019–2020

**34 964**

## **EU-voorstellen: Besluiten van de Raad betreffende de Global Compact over gedeelde verantwoordelijkheid voor vluchtelingen (GCR) en de Global Compact over gereguleerde, ordelijke en veilige migratie (GCM)<sup>1</sup>**

**M**

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

Vastgesteld 11 november 2019

De leden van de vaste commissie voor Immigratie en Asiel / JBZ-Raad<sup>2</sup> hebben kennisgenomen van de brief<sup>3</sup> van de Minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking van 5 juni 2019, in reactie op de brief van de commissie van 25 maart 2019 inzake het VN Vluchtelingencompact. De leden van de fractie van de **PVV** hebben naar aanleiding hiervan op 15 juli 2019 een brief gestuurd aan de Minister.

De Minister heeft op 8 november 2019 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

<sup>1</sup> Zie dossier E180019 op [www.europapoort.nl](http://www.europapoort.nl)

<sup>2</sup> Samenstelling:

Kox (SP), Faber-van de Klashorst (PVV) (*voorzitter*), De Boer (GL), Van Dijk (SGP), Van Hattem (PVV), Jorritsma-Lebbink (VVD), Nooren (PvdA), Oomen-Ruijten (CDA), Rombouts (CDA), Stienen (D66), Teunissen (PvdD), Van Rooijen (50PLUS), Adriaansens (VVD), De Blécourt-Wouterse (VVD), Van der Burg (VVD), Cliteur (FVD), Doornhof (CDA), Gerbrandy (OSF), Huizinga-Heringa (CU), Karimi (GL), Van der Linden (FVD), Nanninga (FVD) (*ondervoorzitter*), Van Pareren (FVD), Veldhoen (GL), Vos (PvdA), De Vries (Fractie-Otten)

<sup>3</sup> *Kamerstukken I*, 2018–2019, 34 964, K.

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

Aan de Minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking

Den Haag, 15 juli 2019

De leden van de vaste commissie voor Immigratie en Asiel / JBZ-Raad hebben met belangstelling kennisgenomen van uw brief<sup>4</sup> van 5 juni 2019, in reactie op de brief van de commissie van 25 maart 2019 inzake het VN Vluchtelingencompact. De leden van de fractie van de **PVV** hebben naar aanleiding hiervan nog enkele vragen en opmerkingen.

Bij de beantwoording van de eerste vraag van de leden van de PVV-fractie verwijst u naar een rapport van het Ministerie van Buitenlandse Zaken over «Theory of Change»<sup>5</sup> inzake migratie. Op pagina 4 en 5 van dit rapport wordt gesteld:

*«Nederland is internationaal een van de weinige landen die apart beleid en programma's heeft uitgewerkt om de doelstellingen uit de VN Vluchtelingencompact, voor de overgang van een humanitaire naar een duurzame, ontwikkelingsgerichte aanpak, te verwezenlijken.»*

Kunt u aangeven waarom Nederland, in tegenstelling tot andere landen, wél een apart beleid en programma's heeft om aan de doelstellingen van het VN Vluchtelingencompact te voldoen? Kunt u aangeven ten aanzien van de specifieke doelstellingen uit het VN Vluchtelingencompact hoe deze Nederlandse inzet zich verhoudt tot de inzet van andere landen? Kunt u vervolgens aangeven wat de financiële consequenties zijn van het uitwerken van deze doelstellingen? Kunt u aangeven welke effecten deze doelstellingen concreet hebben op de Nederlandse migratiesaldi? Kunt u daarbij aangeven welke andere landen ook apart beleid en programma's in dit kader hebben uitgewerkt en op welke wijze?

Paragraaf 2.3 van het voornoemde rapport gaat onder andere over de inzet van Nederland om mensensmokkel en irreguliere migratie tegen te gaan. De leden van de PVV-fractie vragen u of u kunt aangeven hoe deze doelstelling zich verhoudt tot de weigering van het kabinet om maatregelen te treffen tegen het onder Nederlandse vlag varende schip Seawatch-3, dat zich op de Middellandse Zee actief bezighoudt met het faciliteren van mensensmokkel en illegale migratie. In deze paragraaf van het rapport wordt op pagina 7 gesteld:

*«Nederland zet daarom in op toegenomen bewustwording bij potentiële migranten en hun gemeenschappen van de realiteit onderweg en op de plek van bestemming. Dit leidt tot weloverwogen migratiebeslissingen en daardoor tot ander migratiegedrag: betere voorbereiding, uitstel of zelfs afstel. Uiteindelijk draagt dit bij aan betere bescherming en dus veiliger en ordelijker verlopende migratie.»*

Kunt u aangeven hoe het faciliteren van een «betere voorbereiding» en het inzetten op een «ordelijker verlopende migratie» zich verhoudt tot de doelstelling om dergelijke «irreguliere migratie» juist tegen te gaan?

<sup>4</sup> Kamerstukken I, 2018–2019, 34 964, K.

<sup>5</sup> Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking, «Theory of Change. Migratie en ontwikkeling», najaar 2018, <https://www.rijksoverheid.nl/binaries/rijksoverheid/documenten/publicaties/2018/11/08/theory-of-change-ontwikkelingssamenwerking/Theory+of+Change+-+Migratie+-+najaar+2018.pdf>.

Op pagina 8 van het voornoemde rapport wordt verwezen naar de rapporten: Seefar, «Where do we go from here?», Migrants from the Horn of Africa in Libya, 2017 en D. Schans, C. Optekamp, Raising awareness, changing behavior? – Combatting irregular migration through information campaigns, 2017, met als opmerking (in de voetnoot) «niet openbaar». Kunt u aangeven waarom deze rapporten niet openbaar zijn? Bent u bereid deze rapporten alsnog openbaar te maken? Zo nee, waarom niet?

In de beantwoording van vraag 5 stelt u:

*«De verwijzing naar de juridische waarborgen in de brief van 25 februari jl. zag dan ook niet op beide compacts maar op de twee aparte groepen: vluchtelingen of asielzoekers enerzijds en migranten anderzijds. Uit bestaande juridische kaders, waarvan het VN-Vluchtelingenverdrag uiteraard het meest in het oog springt, volgt dat voor vluchtelingen of asielzoekers andere rechten en waarborgen bestaan dan voor migranten. Dat staat los van de compacts. Immers, deze bestaande juridische kaders bestonden al lang voordat over de compacts werd onderhandeld.»<sup>6</sup>*

Artikel 4 van het GCM<sup>7</sup> stelt hierover het volgende:

*«Refugees and migrants are entitled to the same universal human rights and fundamental freedoms, which must be respected, protected and fulfilled at all times. However, migrants and refugees are distinct groups governed by separate legal frameworks. Only refugees are entitled to the specific international protection as defined by international refugee law. This Global Compact refers to migrants and presents a cooperative framework addressing migration in all its dimensions.»*

Kunt u ten aanzien van uw opmerking «dat voor vluchtelingen of asielzoekers andere rechten en waarborgen bestaan dan voor migranten» zeer specifiek duiden op welke andere rechten en waarborgen zij doelt gelet op het bepaalde in de eerste zin van artikel 4 GCM «Refugees and migrants are entitled to the same universal human rights and fundamental freedoms, which must be respected, protected and fulfilled at all times.»? Betekent dit dat «international refugee law» dus in geen geval onder «the same universal human rights and fundamental freedoms» kán vallen voor migranten?

Kunt u tevens aangeven of de eerste zin uit art. 4 GCM betekent dat artikel 14 lid 1 van het Universele Verklaring van de Rechten van de Mens («Eenieder heeft het recht om in andere landen asiel te zoeken en te genieten tegen vervolging») van toepassing kan zijn op de categorie «migranten»? Zo nee, waarom niet?

In het eerder genoemde «Theory of Change» BuZa-rapport wordt in een voetnoot op pagina 5 gesteld: «Volgens de definitie van IOM zijn irreguliere migranten alle mensen die internationale grenzen overschrijden zonder over de daartoe benodigde reisdocumenten of andersoortige toestemming te beschikken. Het kan dus zowel om illegale (economische) migranten gaan als om asielzoekers en vluchtelingen.»

Kunt u aangeven hoe IOM-definitie van «irreguliere migranten» zich verhoudt tot de definities van vluchtelingen en migranten in de global compacts? In de uitwerking van de doelstellingen van de compacts wordt uitgegaan van de aanpak van «irreguliere migratie». Kunt u gelet op de IOM-definitie die in deze uitwerking is gehanteerd – waar dus zowel migranten als asielzoekers/vluchtelingen onder vallen – aangeven hoe dit

<sup>6</sup> Kamerstukken I, 2018–2019, 34 964, K, blz. 5.

<sup>7</sup> UN general assembly, Global compact for safe, orderly and regular migration, 11 juli 2018, <https://www.un.org/pga/72/wp-content/uploads/sites/51/2018/07/migration.pdf>

zich verhoudt tot de door haar onderscheiden groepen? Kunt u aangeven hoe in de praktijk bij de aanpak van «irreguliere migratie»/mensenhandel/mensensmokkel onderscheid zal worden gemaakt tussen deze groepen zolang nog geen asielerzoek is gedaan?

Ten slotte vragen de leden van de PVV-fractie u of u kunt aangeven welke concrete stappen/maatregelen sinds het bekrachtigen van de beide compacts afgelopen december concreet door Nederland zijn genomen in het kader van deze compacts.

De leden van de vaste commissie voor Immigratie en Asiel / JBZ-Raad zien uw antwoord met belangstelling tegemoet en ontvangt deze graag binnen vier weken na dagtekening van deze brief.

Voorzitter van de vaste commissie voor Immigratie en Asiel / JBZ-Raad  
M.H.M. Faber-Van de Klashorst

**BRIEF VAN DE MINISTER VOOR BUITENLANDSE HANDEL EN  
ONTWIKKELINGSSAMENWERKING**

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 8 november 2019

Naar aanleiding van mijn brief van 5 juni jl. in reactie op de brief van de Commissie van 25 maart, hebben de leden van de fractie van de PVV een aantal nadere vragen gesteld. Deze vragen werden ingezonden op 15 juli 2019 met kenmerk 164221.06u. Mede namens de Minister van Buitenlandse Zaken en de Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid, stuur ik u hierbij de antwoorden op deze vragen.

De Minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking,  
S.A.M. Kaag

## **Antwoorden op nadere vragen van de PVV fractie in de Eerste Kamer inzake het VN-Vluchtelingencompact.**

### **Vraag 1**

Kunt u aangeven waarom Nederland, in tegenstelling tot andere landen, wél een apart beleid en programma's heeft om aan de doelstellingen van het VN Vluchtelingencompact te voldoen?

### **Antwoord**

Nederland heeft geen apart beleid of programma's als gevolg van het Vluchtelingencompact ontwikkeld. De kabinetsinzet om onder andere bescherming en opvang in de regio te verbeteren was reeds vastgesteld in het Regeerakkoord en verder uitgewerkt in de Integrale Migratieagenda, alsook de BHOS-nota «Investeren in Perspectief». Deze inzet is in lijn met de doelstellingen van het Vluchtelingencompact.

### **Vraag 2**

Kunt u aangeven ten aanzien van de specifieke doelstellingen uit het VN Vluchtelingencompact hoe deze Nederlandse inzet zich verhoudt tot de inzet van andere landen?

### **Antwoord**

Mede als gevolg van de Nederlandse inbreng benadrukt het *Global Compact on Refugees* (GCR) de noodzaak voor betere lasten- en verantwoordelijkheidsverdeling in vluchtelingensituaties wereldwijd. Het GCR roept ook nadrukkelijk op tot een verbreding van de donorbasis. De hele internationale gemeenschap – niet alleen de grotere humanitaire donoren zoals Nederland – wordt opgeroepen om opvanglanden te ondersteunen. Verschillende landen, waaronder Denemarken, Duitsland, Canada, het Verenigd Koninkrijk, maar ook de EU, hebben de afgelopen jaren beleid en programma's ontwikkeld die in lijn zijn met de doelstellingen van het GCR. Net als in het geval van Nederland hebben deze landen dit beleid en deze programma's niet noodzakelijkerwijs apart ontwikkeld om aan de doelstellingen van het GCR te voldoen, maar sluiten deze wel aan bij de doelstellingen van het GCR.

### **Vraag 3**

Kunt u vervolgens aangeven wat de financiële consequenties zijn van het uitwerken van deze doelstellingen?

### **Antwoord**

Zoals eerder met uw Kamer gewisseld, zijn er geen directe financiële consequenties verbonden aan het GCR. De inzet van het kabinet volgt immers al uit het regeerakkoord en de eerder genoemde documenten. Het kabinet heeft structureel EUR 128 miljoen per jaar beschikbaar gesteld om de perspectieven van vluchtelingen en kwetsbare gastgemeenschappen in de opvanglanden in de Syrië regio en de Hoorn van Afrika te verbeteren.<sup>8</sup>

### **Vraag 4**

Kunt u aangeven welke effecten deze doelstellingen concreet hebben op de Nederlandse migratiesaldi?

<sup>8</sup> Door de kasdoorschuif uit 2017, is er voor het jaar 2.019 EUR 10 mln extra beschikbaar.

### **Antwoord**

Het GCR moet er in de kern toe leiden dat de opvang en bescherming van vluchtelingen wordt verbeterd, dat zij een beter perspectief krijgen in het land dat hen opvangt en dat lokale gastgemeenschappen daarin worden ondersteund. Een beter perspectief daar kan er ook toe leiden dat vluchtelingen zich minder genoodzaakt voelen om naar Europa en Nederland of andere landen door te reizen.

### **Vraag 5**

Kunt u daarbij aangeven welke andere landen ook apart beleid en programma's in dit kader hebben uitgewerkt en op welke wijze?

### **Antwoord**

Andere landen die beleid en programma's hebben uitgewerkt om vluchtelingen in de regio betere perspectieven te bieden zijn onder andere Denemarken, Duitsland, Canada en het Verenigd Koninkrijk. Deze landen geven hier op verschillende manieren invulling aan.

### **Vraag 6**

De leden van de PVV-fractie vragen u of u kunt aangeven hoe deze doelstelling zich verhoudt tot de weigering van het kabinet om maatregelen te treffen tegen het onder Nederlandse vlag varende schip Seawatch-3, dat zich op de Middellandse Zee actief bezighoudt met het faciliteren van mensensmokkel en illegale migratie?

### **Antwoord**

Het kabinet hecht groot belang aan de aanpak van mensensmokkel en heeft deze geïntensiveerd. Deze aanpak is onder meer uiteengezet in de door u aangehaalde paragraaf 2.3 (Buitenlandse Handel en Ontwikkelings-samenwerking, *Theory of Change* Migratie en Ontwikkeling, 2018). Het kabinet acht het op dit moment niet wenselijk om het onbedoeld faciliteren van mensensmokkel strafbaar te stellen wanneer dit volgt uit het redden van mensenlevens op zee en mits hierbij de internationale afspraken worden nageleefd. In dit kader is het van belang dat de instructies van de verantwoordelijke *Search and Rescue* autoriteiten, inclusief de Libische, worden opgevolgd en dat conform de internationale richtlijnen de op zee geredde personen binnen een redelijke tijd een veilige haven wordt geboden.

### **Vraag 7**

Kunt u aangeven hoe het faciliteren van een «betere voorbereiding» en het inzetten op een «ordelijker verlopende migratie» zich verhoudt tot de doelstelling om dergelijke «irreguliere migratie» juist tegen te gaan?

### **Antwoord**

Deze passage verwijst in de eerste plaats naar het gebruik van reguliere en veilige migratiekanalen, bijvoorbeeld in de eigen regio, en naar alternatieven voor migratie. Het is aannemelijk dat dit leidt tot minder irreguliere migratie. Waar mensen ondanks deze inzet besluiten tot irreguliere en onveilige migratie kan betere bewustheid van de risico's de kans verkleinen dat zij slachtoffer worden van bijvoorbeeld mensenrechtenschendingen.

## Vraag 8

Kunt u aangeven waarom deze rapporten niet openbaar zijn? Bent u bereid deze rapporten alsnog openbaar te maken? Zo nee, waarom niet?

## Antwoord

De departementen maken veelvuldig gebruik van informatie en rapporten van derde partijen. Het is, bijvoorbeeld om auteursrechtelijke redenen, niet aan het Ministerie van Buitenlandse Zaken om dergelijke rapporten eigenstandig openbaar te maken. In het onderhavige geval geeft *Seefar* op haar website aan dat zij niet al haar rapporten publiceert, maar dat men daar via een verzoek op de web portal wel om kan vragen, evenals om een briefing over het onderwerp.<sup>9</sup> In het tweede geval is het onderzoek via de website van het Wetenschappelijk Onderzoek en Documentatie Centrum van het Ministerie van Justitie en Veiligheid in te zien.<sup>10</sup>

## Vraag 9

Kunt u ten aanzien van uw opmerking «dat voor vluchtelingen of asielzoekers andere rechten en waarborgen bestaan dan voor migranten» zeer specifiek duiden op welke andere rechten en waarborgen u doelt gelet op het bepaalde in de eerste zin van artikel 4 *Global Compact on Migration* (GCM) «*Refugees and migrants are entitled to the same universal human rights and fundamental freedoms, which must be respected, protected and fulfilled at all times*»?

## Vraag 10

Betekent dit dat «*international refugee law*» dus in geen geval onder «*the same universal human rights and fundamental freedoms*» kán vallen voor migranten?

## Vraag 11

Kunt u tevens aangeven of de eerste zin uit artikel 4 GCM betekent dat artikel 14 lid 1 van het Universele Verklaring van de Rechten van de Mens («Een ieder heeft het recht om in andere landen asiel te zoeken en te genieten tegen vervolging») van toepassing kan zijn op de categorie «migranten»? Zo nee, waarom niet?

## Antwoord vraag 9 t/m 11

In algemene zin gelden de universele fundamentele mensenrechten zoals verwoord in verschillende verdragen. Op basis van het VN Vluchtelingenverdrag bestaan daarnaast voor personen die onder de definitie «vluchteling» vallen specifieke rechten die te maken hebben met hun kwetsbare situatie. Het gaat daarbij onder andere om toegang tot opvang, onderwijs, de arbeidsmarkt et cetera. Voor migranten gelden mogelijk vergelijkbare rechten wanneer zij rechtmatig verblijf genieten, maar niet op basis van het VN Vluchtelingenverdrag. Het GCM, zoals meermaals met uw Kamer gewisseld, benadrukt het recht van staten om een toelatingsbeleid te voeren en dus onderscheid te maken tussen migranten die rechtmatig verblijf genieten en zij die dat niet doen. Hieruit volgt dat voor irreguliere migranten dergelijke rechten niet hoeven te gelden.

<sup>9</sup> <https://seefar.org/research/>.

<sup>10</sup> <https://wodc.nl/onderzoeksdatabase/2683-strategieen-om-migranten-te-ontmoedigen-naar-een-bepaalde-bestemming-af-te-reizen.aspx>.



Ten aanzien van artikel 14 lid 1 van de Universele Verklaring van de Rechten van de Mens geldt dat hieronder niet wordt verstaan dat iedereen het recht heeft om asiel te krijgen waar hij of zij dat wenst, maar dat iedereen het recht heeft om asiel te zoeken. Een staat heeft de autonomie om te beslissen of deze bescherming ook wordt geboden.

### **Vraag 12**

Kunt u aangeven hoe de IOM-definitie van «irreguliere migranten» zich verhoudt tot de definities van vluchtelingen en migranten in de *global compacts*?

### **Vraag 13**

In de uitwerking van de doelstellingen van de *compacts* wordt uitgegaan van de aanpak van «irreguliere migratie». Kunt u gelet op de IOM-definitie die in deze uitwerking is gehanteerd – waar dus zowel migranten als asielzoekers/vluchtelingen onder vallen – aangeven hoe dit zich verhoudt tot de door haar onderscheiden groepen?

### **Vraag 14**

Kunt u aangeven hoe in de praktijk bij de aanpak van irreguliere migratie/mensenhandel/mensensmokkel onderscheid zal worden gemaakt tussen deze groepen zolang nog geen asielverzoek is gedaan?

### **Antwoord vraag 12 t/m 14**

Een irreguliere migrant is iemand die een grens of grenzen overschrijdt buiten het daarvoor van toepassing zijnde kader van nationale en internationale wet- en regelgeving.<sup>11</sup> Afhankelijk van de omstandigheden, bijvoorbeeld wanneer men vlucht voor geweld, wordt iemand evident beschouwd als een vluchteling. In andere gevallen kan iemand pas als vluchteling worden erkend wanneer bevoegde autoriteiten als UNHCR, of nationale diensten de situatie van de betreffende persoon hebben beoordeeld. Bijvoorbeeld middels een asielaanvraag of een status-determinatie procedure van UNHCR. Door de toename van gemengde stromen, waarin zowel vluchtelingen als irreguliere migranten gebruik maken van dezelfde routes, is het lastiger om dit onderscheid te maken. Bij de aanpak van mensensmokkel en -handel is het vooral van belang dat de daders, dus de smokkelaars en handelaren, worden aangepakt. Het gebruik maken van de diensten van een smokkelaar is expliciet geen reden om iemand te erkennen als kwetsbaar persoon die bescherming verdient. In het geval van een slachtoffer van mensenhandel, zou dit mogelijk anders zijn. Daarvoor zal telkens een zorgvuldige, individuele afweging moeten worden gemaakt.

### **Vraag 15**

Welke concrete stappen/maatregelen sinds het bekrachtigen van de beide *compacts* afgelopen december concreet door Nederland zijn genomen in het kader van deze compacts?

### **Antwoord**

Zie kortheidshalve het antwoord op vraag 1. Zoals door de voormalige Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid is toegezegd aan de Tweede

---

<sup>11</sup> Zie ook de definities die het IOM hanteert (<https://www.iom.int/key-migration-terms>).

Kamer, stelt het kabinet een reguliere rapportage op over de uitvoering van de integrale migratieagenda.