

Vergaderjaar 2017–2018

**34 215**

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

**21 501-20**

## **Europese Raad**

**AH<sup>2</sup>**

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

Vastgesteld 3 september 2018

De leden van de vaste commissies voor Immigratie & Asiel / JBZ-Raad<sup>3</sup> en voor Europese Zaken<sup>4</sup> hebben op 3 juli jl. kennisgenomen van de brief van de Commissie Meijers aan de leden van de Tweede Kamer over de externe dimensie van het Europese asielbeleid<sup>5</sup> en van de raadsconclusies die zijn aangenomen tijdens de Europese Raad van 28–29 juni 2018.<sup>6</sup> De leden van de fracties van **D66, SP, PvdA, GroenLinks** en **ChristenUnie** hebben naar aanleiding hiervan bij brief van 11 juli 2018 een aantal vragen gesteld aan de Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid.

De leden van de fracties van **VVD, CDA, D66, SP, GroenLinks** en **ChristenUnie**, van de vaste commissie voor Immigratie en Asiel/ JBZ-Raad hebben de Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid op 12 juli 2018 om een kabinetsappreciatie verzocht ten aanzien van de volgende drie aanbevelingen:

- Recommendation 2135 (2018): Extra-territorial processing of asylum claims and the creation of safe refugee shelters abroad;
- Recommendation 2136 (2018): Human rights impact of the «external dimension» of European Union asylum and migration policy: out of sight, out of rights?; en,

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

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

<sup>3</sup> Samenstelling **Immigratie en Asiel/JBZ-Raad**:

Engels (D66), Nagel (50plus), Van Bijsterveld (CDA), Duthler (VVD), Ten Hoeve (OSF), Schaap (VVD), Strik (GL) (*vice-voorzitter*), 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).

<sup>4</sup> Samenstelling **Europese Zaken**:

Kox (SP), Duthler (VVD), Ten Hoeve (OSF), Van Kappen (VVD), Koffeman (PvdD), Kuiper (CU), Schaap (VVD), Strik (GL), Backer (D66), Faber-van de Klashorst (PVV), Martens (CDA), Postema (PvdA), (*vice-voorzitter*), Vlietstra (PvdA), Vac. (PVV), Van Apeldoorn (SP) (*voorzitter*), Dercksen (PVV), D.J.H. van Dijk (SGP), Knapen (CDA), Oomen-Ruijten (CDA), Schaper (D66), Stienen (D66), Van de Ven (VVD), Overbeek (SP), Sini (PvdA), Baay-Timmerman (50PLUS).

<sup>5</sup> Griffiënummer 163412, Commissie Meijers, CM1807 Brief over de externe dimensie van het Europese asielbeleid, 24 juni 2018.

<sup>6</sup> EUCO 9/18, Bijeenkomst van de Europese Raad (28 juni 2018) – Conclusies, 28 juni 2018.

- Recommendation 2137 (2018): International obligations of Council of Europe member States: to protect life at sea.

De Staatssecretaris heeft op 30 augustus 2018 op de brieven van 11 en 12 juli 2018 gereageerd.

De commissies brengen bijgaand verslag uit van het gevoerde schriftelijk overleg.

De griffier voor dit verslag,  
Van Dooren

## **BRIEF VAN DE VOORZITTERS VAN DE VASTE COMMISSIES VOOR IMMIGRATIE EN ASIEL/JBZ-RAAD EN VOOR EUROPESE ZAKEN**

Aan de Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid

Den Haag, 11 juli 2018

De leden van de vaste commissies voor Immigratie & Asiel / JBZ-Raad en voor Europese Zaken hebben op 3 juli jl. met belangstelling kennisgenomen van de brief van de Commissie Meijers aan de leden van de Tweede Kamer over de externe dimensie van het Europese asielbeleid<sup>7</sup> en van de raadsconclusies die zijn aangenomen tijdens de Europese Raad van 28–29 juni 2018.<sup>8</sup> De leden van de fracties van **D66**, **SP**, **PvdA**, **GroenLinks** en **ChristenUnie** hebben naar aanleiding hiervan de volgende vragen.

Deze leden zouden u graag willen verzoeken een appreciatie te geven op de gestelde vragen in de voornoemde brief van de Commissie Meijers en daar de uitkomsten van de Europese Raad van 28–29 juni 2018 bij te betrekken.

De UNHRC en de IOM hebben inmiddels in hun eerste reactie met enige terughoudendheid gereageerd op het voorstel van de Europese Raad om regionale ontschepingsplatforms te verkennen. Graag vernemen de leden van deze commissies tevens hoe de betrokken derde landen, waarnaar wordt verwezen in de conclusies van de Europese Raad van 28 juni 2018, in dit stadium op het voornemen reageren.

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

Een gelijklopende brief is aangeboden aan de Minister van Buitenlandse Zaken.

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

De voorzitter van de vaste commissie voor Europese Zaken,  
E.B. van Apeldoorn

---

<sup>7</sup> Griffienummer 163412, Commissie Meijers, CM1807 Brief over de externe dimensie van het Europese asielbeleid, 24 juni 2018.

<sup>8</sup> EUCO 9/18, Bijeenkomst van de Europese Raad (28 juni 2018) – Conclusies, 28 juni 2018.

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

Aan de Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid

Den Haag, 12 juli 2018

De leden van de vaste commissie voor Immigratie & Asiel / JBZ-Raad hebben op 10 juli 2018 kennisgenomen van een aantal aanbevelingen die zijn aangenomen tijdens de sessie van het Parlementaire Assemblée van de Raad van Europa (PACE) van 25 juni tot en met 29 juni 2018. Het betreft de volgende drie aanbevelingen:

- Recommendation 2135 (2018): Extra-territorial processing of asylum claims and the creation of safe refugee shelters abroad;
- Recommendation 2136 (2018): Human rights impact of the «external dimension» of European Union asylum and migration policy: out of sight, out of rights?; en,
- Recommendation 2137 (2018): International obligations of Council of Europe member States: to protect life at sea.

De leden van de fracties van VVD, CDA, D66, SP, GroenLinks en ChristenUnie, verzoeken de regering om een kabinetsappreciatie ten aanzien van voornoemde aanbevelingen, alsmede hoe deze aanbevelingen zich verhouden tot het Nederlandse standpunt ten aanzien van de hervorming van het gemeenschappelijk Europees asielstelsel (GEAS).

De vaste commissie voor Immigratie & Asiel / JBZ-Raad ziet uw beantwoording met belangstelling tegemoet en ontvangt deze graag voor 7 september 2018.

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, 30 augustus 2018

De leden van de vaste commissie voor Immigratie en Asiel/JBZ-Raad en voor Europese Zaken van de Eerste Kamer hebben op 11 juli jl. vragen gesteld aan de Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid en de Minister van Buitenlandse Zaken n.a.v. een brief van de Commissie Meijers over de externe dimensie van het Europese asielbeleid en de raadsconclusies van de Europese Raad van 28–29 juni jl. Hierbij ontvangt uw Kamer een reactie op de gestelde vragen, mede namens de Minister van Buitenlandse Zaken. Voorts behandelt deze brief het verzoek van de vaste commissie voor Immigratie en Asiel/JBZ-Raad van 12 juli jl. aan de Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid om een kabinetsreactie op de aanbevelingen van de Parlementaire Assemblee van de Raad van Europa (PACE).

De leden van de vaste commissie voor Immigratie en Asiel/JBZ-Raad van 12 juli jl. vragen om in te gaan op de PACE-aanbevelingen en daarbij stil te staan hoe deze zich verhouden tot de Nederlands positie in de onderhandelingen omtrent de herziening van het gemeenschappelijk Europees asielstelsel (GEAS). Korthedshalve verwijs ik u naar het standpunt van het kabinet dat veelvuldig met uw Kamer is gedeeld via de BNC-fiches en de verschillende mondelinge en schriftelijke overleggen die hierover hebben plaatsgevonden. Via gebruikelijke procedures kunnen nationale parlementen invloed en controle uitoefenen over lopende wetgevingstrajecten van de Europese Unie, zoals het GEAS-pakket, waarbij het Europees Parlement als medewetgever optreedt. Het kabinet heeft kennisgenomen van de PACE-aanbevelingen maar ziet in algemene zin niet direct een verband tussen deze aanbevelingen, de onderhandelingen over de herziening van het GEAS en de Nederlandse positie daarin.

De brief van de Commissie Meijers refereert aan enkele ideeën die voorafgaand aan de Europese Raad van 28 en 29 juni jl. door verschillende partijen werden gedaan m.b.t. de ontschepping van drenkelingen en de externe dimensie van het Europese migratiebeleid. De PACE-aanbevelingen, gericht aan het Comité van Ministers van de Raad van Europa, richten zich op de externe dimensie van het Europese migratiebeleid en ontschepping. Alvorens hier nader in te gaan op de concepten die daadwerkelijk zijn opgenomen in de Europese Raadsconclusies, hecht ik eraan om te benadrukken dat het kabinet, de Europese Commissie en een merendeel van lidstaten, zeer terughoudend zijn t.a.v. de concepten van *external processing* en humanitaire visa. Wat het kabinet betreft is dit juridisch en praktisch uitermate complex. Het kabinet steunt daarentegen wel de ontwikkeling of versterking van nationale asielprocedures in derde landen die in lijn zijn met internationaalrechtelijke standaarden. Dit vergt maatwerk. Afhankelijk van de situatie in het derde land zelf, zou een rol van UNHCR en IOM kunnen worden gedefinieerd, bijvoorbeeld om vast te stellen of iemand wel of niet in aanmerking komt voor internationale bescherming en vervolgens te bezien of hij of zij kan worden voorgedragen voor hervestiging naar bijvoorbeeld de EU. Zij die daadwerkelijk in aanmerking komen voor internationale bescherming, zullen dan niet meer genooddaakt zijn om de gevaarlijke oversteek over de Middellandse Zee te wagen. Dit is ook vandaag in meerdere landen buiten de EU al staande praktijk. Versterkte nationale asielprocedures, al dan niet met steun en een rol voor UNHCR, in landen buiten de Europese Unie, zullen ervoor zorgen dat vluchtelingen eerder als zodanig worden onderkend. Vervolgens kan zo nodig via

hervestiging een oplossing worden geboden indien zij niet in het gastland kunnen worden opgevangen. In dit model ziet het kabinet geen noodzaak om humanitaire visa te introduceren zoals opgenomen in de PACE-aanbeveling 2135.

Zoals uw Kamer bekend, staat het kabinet voor een integrale aanpak waarbij de inzet op de externe en interne Europese dimensie elkaar ondersteunen en verwerken. De Europese Raad ondersteunt dit ook en bekrachtigt de noodzaak om het Europees migratiebeleid te baseren op een alomvattende aanpak die een combinatie is van doeltreffender EU-buitengrenscontroles, meer extern optreden en een efficiënt gemeenschappelijk Europees asielstelsel. De diverse elementen vergen nadere uitwerking in Raadskader. Teneinde het cynische bedrijfsmodel van mensensmokkelaars te doorbreken en onnodig verlies van mensenlevens als gevolg daarvan te voorkomen, verzocht de Europese Raad om zo spoedig mogelijk het concept van een regionaal ontschepingsmechanisme te onderzoeken. Hierbij zal zoveel mogelijk worden samengewerkt met relevante derde landen alsook met UNHCR en IOM. Zowel voor het kabinet, als voor de Europese Raad geldt dat de migratiesamenwerking met derde landen in lijn moet zijn met bestaande internationale juridische kaders en mensenrechten dient te respecteren. Zoals ook tevens in PACE-aanbeveling 2136 wordt opgeroepen, betreft dit nadrukkelijk ook het principe van non-refoulement.

In tegenstelling tot wat de vraag van de verschillende leden van uw Kamer doet vermoeden, ziet het kabinet in de reactie van UNHCR en IOM geen terughoudende reactie. De Europese Raad heeft t.a.v. de ontschepping van drenkelingen in de Middellandse Zee juist een gezamenlijk voorstel van UNHCR en IOM omarmd. Dit gezamenlijke voorstel voorziet een verantwoordelijk en voorspelbaar regionaal mechanisme. Het is gebaseerd op bestaande verplichtingen, juridische kaders en richtlijnen: het zeerecht waar het reddingen op zee en ontscheppingen in veilige havens betreft en het Vluchtelingenverdrag waar het gaat om de identificatie, opvang en bescherming van vluchtelingen.<sup>9</sup> Het voorgestelde ontschepingsmechanisme bestaat dan ook uit twee onderdelen: de feitelijke ontschepping en de identificatie en registratie van de drenkelingen en afhandeling van eventuele procedures. Op dit moment wordt dit voorstel met deze organisaties en de Europese Commissie nader uitgewerkt. Daar worden ook belangrijke partners in Noord-Afrika en de Afrikaanse Unie bij betrokken.

De Europese Raad verzocht eveneens om verdere uitwerking van het concept van de gecontroleerde centra in de EU. De Commissie publiceerde inmiddels op 24 juli jl. een non-paper hiertoe.<sup>10</sup> Het is de bedoeling om in geval van aanlanding in de EU, drenkelingen over te brengen naar deze gecontroleerde centra, waar zij worden gescreend en waar wordt beoordeeld of zij in aanmerking komen voor asiel (en eventueel daaropvolgende herplaatsing) of terugkeer. De Commissie zal ook dit voorstel nader uitwerken, waarbij het voor het kabinet voor de hand ligt dat zoveel mogelijk aansluiting wordt gezocht bij de mogelijkheden die het Europese

<sup>9</sup> I.r.t. PACE-aanbeveling 2137, zie ook de bestaande richtlijnen, opgesteld door de Internationale Maritieme Organisatie en UNHCR m.b.t. reddingen op zee en de behandeling van drenkelingen die aangeven internationale bescherming te zoeken. O.a. beschikbaar via: <http://www.unhcr.org/publications/brochures/450037d34/rescue-sea-guide-principles-practice-applied-migrants-refugees.html>.

<sup>10</sup> Te raadplegen via [https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/20180724\\_non-paper-controlled-centres-eu-member-states\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/20180724_non-paper-controlled-centres-eu-member-states_en.pdf) en [https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/20180724\\_non-paper-regional-disembarkation-arrangements\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/20180724_non-paper-regional-disembarkation-arrangements_en.pdf).

acquis op asiel en migratie biedt en wordt voortgebouwd op al bestaande concepten.

Het kabinet is van mening dat het voorstel van UNHCR en IOM, zoals gepresenteerd voorafgaand aan de bespreking van de Europese Raad van 28–29 juni jl., een goede basis vormt voor de uitwerking van beide concepten. Het regionale ontschepingsmechanisme en gecontroleerde centra in de EU zijn, in de Nederlandse visie, gerelateerde concepten, die tezamen een voorspelbaar en verantwoordelijk mechanisme voor regionale ontschepping in de Middellandse Zee vormen. Aan beide kanten van de Middellandse Zee moeten dezelfde uitgangspunten voor ontschepping en daaropvolgende procedures worden toegepast op basis van nationale regelgeving en met respect voor internationaalrechtelijke kaders. Hier ligt wat Nederland betreft een gedeelde verantwoordelijkheid voor alle landen in het Middellandse Zeegebied. Daarbij is het zaak dat EU-lidstaten solidariteit tonen door substantiële hervestiging van erkende vluchtelingen en asielzoekers vanuit Noord-Afrika alsmede door herplaatsing binnen de EU.

Zoals herhaaldelijk aangegeven, is het voor het kabinet belangrijk dat deze samenwerking plaatsvindt binnen bestaande kaders. Dat UNHCR en IOM dit voorstel hebben gepresenteerd, biedt wat dat betreft vertrouwen.

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