

Vergaderjaar 2003–2004

19 637

Vluchtelingenbeleid

Nr. 840

BRIEF VAN DE MINISTER EN VAN DE STAATSSECRETARIS VAN BUITENLANDSE ZAKEN EN VAN DE MINISTERS VOOR ONTWIKKELINGSSAMENWERKING EN VOOR VREEMDELINGENZAKEN EN INTEGRATIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 2 juli 2004

Op 13 mei 2004 verzocht de vaste commissie voor Justitie om nadere informatie over de stand van zaken ten aanzien van bescherming in de regio van vluchtelingen en asielzoekers (V en I-12–04). Met deze brief komen wij aan dit verzoek tegemoet.

Bescherming in de regio en het vluchtelingenvraagstuk zijn onderwerpen die steevast op grote belangstelling kunnen rekenen. Uit recente gegevens blijkt dat het aantal mensen waarvoor UNHCR zich verantwoordelijk acht, in het afgelopen jaar is gedaald. Ten opzichte van 2002 nam dit aantal vorig jaar met 18 procent af, van 20.8 miljoen naar 17.1 miljoen mensen. Deze daling valt in belangrijke mate toe te schrijven aan de toename van duurzame oplossingen voor vluchtelingen. Maar het beeld is niet uitsluitend positief. Situaties als in Darfur en in Oost Congo tonen haarscherp aan hoezeer continue aandacht voor bescherming en duurzame oplossingen voor vluchtelingen nodig zijn.

Een versterking van bescherming in de regio is van belang om in een vroeg stadium aan de noden van vluchtelingen tegemoet te komen. Successen op dit vlak zijn sterk afhankelijk van internationale samenwerking, van afspraken tussen landen van bestemming en landen van eerste opvang. Naar ons oordeel dient UNHCR in deze afspraken een belangrijke rol te spelen. Het voorzitterschap van de Europese Unie biedt Nederland een goede kans om bescherming in de regio in een breder verband aan de orde te stellen. De kans hierop is verder toegenomen nu de Commissie onlangs in de JBZ-Raad een Mededeling presenteerde waarin naast een voorstel voor een Europees hervestigingsprogramma ook bescherming in de regio prominent aan de orde komt.

Met deze Mededeling geeft de Commissie gehoor aan een verzoek van de Europese Raad van Thessaloniki. De regeringsleiders verzochten de

Commissie vorig jaar juni om: «alle parameters te onderzoeken om te zorgen voor een beter gereguleerde en beheerde inreis in de EU van personen die internationale bescherming behoeven, en methoden en middelen te onderzoeken om de beschermingscapaciteit van de regio's van oorsprong op te voeren.» De regering zal deze Mededeling spoedig en volgens de gebruikelijke weg van een BNC-fiche aan uw Kamer toelichten. Naar onze overtuiging biedt de Mededeling een goed uitgangspunt voor een verdere discussie onder Nederlands Voorzitterschap.

De regering hoopt tijdens dit Voorzitterschap het draagvlak voor een Europees programma voor hervestiging en voor bescherming in de regio te vergroten. Ten tijde van de Europese Raad van Thessaloniki riep dit laatste onderwerp bij verschillende lidstaten weerstand op. Aan de orde waren toen de Britse plannen die veel nadruk legden op het idee om Europese centra voor de behandeling van asielverzoeken aan de buitenrand van de Europese Unie te plaatsen. Inmiddels is dit concept van tafel en kan worden gesproken over een daadwerkelijke versterking van bescherming in de regio's van herkomst. Uit gesprekken die in voorbereiding op het voorzitterschap zijn gevoerd, zowel op ambtelijk als op politiek niveau, blijkt dat de steun van lidstaten voor bescherming in de regio is toegenomen.

Nederland heeft in het afgelopen jaar veel in dit onderwerp geïnvesteerd. In eerdere brieven aan uw Kamer verwezen wij al naar de actieve deelname van Nederland aan informele overleggen met enkele lidstaten, UNHCR en de Commissie. Deze overleggen zijn de afgelopen maanden voortgezet en hebben onder meer geleid tot een beter gezamenlijk begrip van het concept bescherming in de regio. Eén van de punten die tijdens deze overleggen consequent door Nederland naar voren is gebracht, is het belang om asiel en migratie meer te integreren in het externe beleid van de Europese Unie. De Commissie deelt deze zienswijze en heeft dit punt duidelijk in de Mededeling naar voren laten komen.

De Mededeling zal het komende halfjaar in de verschillende Raads-werkgroepen worden besproken met als doel om tijdens het Nederlandse Voorzitterschap Raadsconclusies vast te stellen. Deze conclusies zullen naar ons oordeel de weg moeten effenen voor een gezamenlijk Europees beleid ten aanzien van bescherming in de regio, een beleid dat vervolgens in nauw overleg met UNHCR en landen van eerste opvang zo spoedig mogelijk een praktische vertaling dient te krijgen.

Naast deze meer brede discussie, is Nederland ook actief betrokken bij enkele projecten ten aanzien van bescherming in de regio. UNHCR heeft voor deze projecten financiering van de Europese Commissie weten te verwerven. Samen met het Verenigd Koninkrijk en Denemarken cofinanciert Nederland deze projecten. Daarbij neemt de Commissie tachtig procent van de kosten voor haar rekening en dragen de drie lidstaten tezamen zorg voor de resterende twintig procent. De projecten hebben onder andere betrekking op de positie van Somalische vluchtelingen in de regio en op een actieve dialoog over bescherming en internationale samenwerking tussen een aantal Afrikaanse- en westerse bestemmingslanden. Het project gericht op Somalische vluchtelingen beoogt een betere toegang tot bescherming en duurzame oplossingen voor deze groep te realiseren. Het verbeteren van de mogelijkheden voor duurzame terugkeer en het tegengaan van secundaire migratie zijn bovendien belangrijke doelstellingen van dit project. Het project gericht op een dialoog met Afrikaanse landen (Kenia, Tanzania, Benin en Burkina Faso) heeft als doel de hiaten in de bescherming van vluchtelingen in deze landen in kaart te brengen, om op basis daarvan te bezien welke verbeter-

ringen gezamenlijk tot stand kunnen worden gebracht. De projecten gaan deze maand van start en hebben een gemiddelde looptijd van een jaar.

Volgens de Europese Commissie kunnen de resultaten van deze projecten in conceptueel en operationeel opzicht van onschatbare waarde blijken voor het toekomstige beleid ter versterking van de beschermingscapaciteit van de regio's van herkomst. Dit toekomstige beleid zou vorm kunnen krijgen in een Europees pilot-project, zoals eerder door de regering, en nu ook door de Commissie wordt bepleit. Het streven is hierover een akkoord te bereiken tijdens het Nederlands voorzitterschap. Een dergelijk pilot-project zou zich op een specifieke vluchtelingensituatie moeten richten en uit verschillende elementen kunnen bestaan, waaronder capaciteitsopbouw, registratie, hervestiging en readmissie. Zoals eerder toegezegd, zal uw Kamer tijdig worden geïnformeerd over de verdere invulling van een pilot-project.

Intussen onderhoudt de regering nauw contact met UNHCR over de lopende projecten. In overleg met UNHCR en andere lidstaten wordt bezien hoe de dialoog tussen Noord en Zuid, en de samenwerking tussen landen van eerste opvang en westerse bestemmingslanden, de komende tijd verder kan worden versterkt. Duidelijk is dat het onderwerp ook in onderlinge contacten tussen zuidelijke landen gaandeweg een prominentere plaats inneemt. Zo vond tussen 1 en 3 juni 2004 in Cotonou, onder de titel «*Refugees in Africa: The Challenges of Protection and Solutions*», een eerste conferentie van Afrikaanse parlementariërs over vluchtelingen plaats. Aan deze conferentie werd deelgenomen door parlementariërs uit zesentwintig Afrikaanse landen. In een gezamenlijke verklaring benadrukten deze volksvertegenwoordigers onder meer dat de toegang tot bescherming in een zo vroeg mogelijk stadium dient te worden verzekerd. Ook stelden zij dat het beschermen van vluchtelingen een gezamenlijke verantwoordelijkheid van staten is en dat vluchtelingengebieden, meer dan thans het geval is, in nationale ontwikkelingsplannen zouden moeten worden opgenomen.

Vaststaat dat een versterking van bescherming in de regio met voldoende financiële steun gepaard moet gaan. De kosten van deze versterking kunnen niet ten laste komen van landen wier bevolking zich nu al grotendeels op of onder de armoedegrens bevindt. De Nederlandse regering maakt zich al geruime tijd sterk voor een meer evenredige bijdrage aan UNHCR van internationale donoren. Zo is er op dit punt nog altijd sprake van grote verschillen tussen afzonderlijke lidstaten binnen de Europese Unie. Tijdens het voorzitterschap zal Nederland andermaal de aandacht vestigen op het belang van een gezonde financiële positie van UNHCR. Een gezamenlijk streven naar een versterkte bescherming in de regio kan daarbij een extra argument zijn om de financiële middelen voor vluchtelingen naar een evenredig en daarmee hoger niveau te tillen.

Uit de verschillende overleggen die wij met uw Kamer hebben gevoerd, blijkt dat zowel regering als parlement belang stelt in een beleid ter versterking van bescherming in de regio. Tijdens de afgelopen begrotingsbehandeling van het ministerie van Buitenlandse Zaken nam uw Kamer een amendement van het lid Eurlings aan (29 200 V, nr. 27). Daarin werd de regering opgeroepen de Nederlandse bijdrage voor UNHCR voor dit jaar met vijf miljoen Euro te verhogen. De bijdrage zou specifiek voor bescherming in de regio moeten worden bestemd. Besprekingen tussen UNHCR en het ministerie van Buitenlandse Zaken over de bestemming van deze middelen zijn gaande.

Het ministerie van Justitie heeft onlangs op zijn beurt een financiële bijdrage toegezegd voor een onderzoek naar secundaire migratie van

Somalische vluchtelingen. Dit onderzoek beoogt meer licht te werpen op de redenen waarom vluchtelingen doormigreren. Met de opgedane kennis zal vervolgens worden bezien hoe staten onderling beter kunnen samenwerken om secundaire migratiestromen te verminderen. Een ander initiatief dat in dit verband relevant is, en waarin het ministerie van Justitie actief participeert, betreft het project 'profile'. Met dit project streeft UNHCR naar een betere registratie van vluchtelingen. Registratie is belangrijk om vluchtelingen meer zekerheid en veiligheid te kunnen bieden; wie geregistreerd is, loopt minder kans slachtoffer van willekeur te worden. Daarnaast kan registratie van belang zijn om verantwoordelijkheden van staten ten aanzien van vluchtelingen beter vast te leggen. Het ministerie van Justitie heeft UNHCR dit jaar gesteund bij proeven met biometrische registratie, onder meer in een vluchtelingenkamp in Tanzania. UNHCR is ingenomen met deze steun en heeft Nederland verzocht de samenwerking ook in de nabije toekomst voort te zetten.

De regering zal over deze projecten, alsmede over het verdere verloop van bovengenoemde besprekingen tijdens Nederlands Voorzitterschap, graag met uw Kamer van gedachten wisselen.

De Minister van Buitenlandse Zaken,
B. R. Bot

De Minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie,
M. C. F. Verdonk

De Minister voor Ontwikkelingssamenwerking,
A. M. A. van Ardenne-van der Hoeven

De Staatssecretaris voor Europese Zaken,
A. Nicolai