

Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid
heer M.G.J. Harbers
Postbus 20301
2500 EH Den Haag

datum 12 december 2018

betreft Vragen inzake VN Global Compact voor veilige, geordende en reguliere migratie

ons kenmerk 164221.u

Geachte heer Harbers,

De leden van de vaste commissie voor Immigratie en Asiel / JBZ-Raad hebben met belangstelling kennisgenomen van uw brief¹ van 30 november 2018. De leden van de fracties van **D66**, **PVV** en **SP** hebben naar aanleiding hiervan een aantal vragen.

Inleiding

De leden van de **D66**-fractie hebben met interesse kennisgenomen van de voorliggende voorstellen en hebben daarbij de volgende vragen. De fractieleden van de **PvdA** sluiten zich graag bij deze vragen aan.

De leden van de **PVV**-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van uw brief van 30 november 2019 en hebben nog de volgende vragen.

De leden van de **SP**-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van de teksten van de beide Compacts, en van de behandeling van het GCM in de Tweede Kamer. Deze leden hebben niettemin nog enkele vragen over en naar aanleiding van deze twee 'pacten'.

Vragen en opmerkingen van de leden van de D66-fractie

De leden van de D66-fractie zijn voor internationale samenwerking en de regulering van migratie, het aanpakken van problemen die voortkomen uit irreguliere migratie en het tegengaan van mensensmokkel en -handel. Daarom is het volgens deze leden goed nieuws dat op 10 december jl. in Marrakesh het overgrote deel van de wereldgemeenschap het Global Compact over gereguleerde, ordelijke en veilige migratie (GCM) heeft gesteund.

Volgens de leden van de D66-fractie kunnen dit soort Global Compacts alleen goed werken als er sprake is van wederkerigheid bij de nadere implementatie van de 23 doelen die in het compact worden opgesomd. Uiteraard zijn er veel zaken die in landen van herkomst spelen en waar de

¹ Kamerstukken I, 2018-2019, 34964, D.

datum 12 december 2018

ons kenmerk 164221.u

blad 2

regeringen van die landen verantwoordelijkheid voor moeten nemen. Tegelijkertijd zal ook Nederland in eigen land een vervolg moeten geven aan de steun die het geeft aan dit compact.

Op welke wijze zal Nederland zich inzetten voor de implementatie van dit compact? Daarbij zien de D66-fractieleden graag een uitsplitsing van het antwoord in twee delen, enerzijds in relatie tot landen van herkomst, anderzijds in onze eigen land en samenleving. Deze leden vernemen graag welke landen u als bondgenoten ziet bij de implementatie van dit Global Compact en welke extra pogingen u gaat ondernemen om landen die het pact niet hebben ondersteund toch te blijven betrekken bij de internationale samenwerking op het gebied van reguleren van migratie.

De leden van de D66-fractie vernemen ook graag van u welke onderdelen van de implementatie van het compact prioriteit hebben voor de regering.

Daarnaast willen de leden van D66-fractie weten of de ondersteuning van deze Global Compact financiële consequenties heeft voor Nederland en ten laste van welk budget die eventuele consequenties dan komen. Ook verzoeken deze leden u een halfjaarlijkse rapportage te sturen aan deze Kamer over de implementatie en opvolging van dit Global Compact.

Ten slotte willen de leden van D66-fractie graag uw appreciatie van de kansen die de implementatie van het Global Compact over gedeelde verantwoordelijkheid voor vluchtelingen (GCR) biedt voor een menswaardige en rechtvaardige omgang van de internationale gemeenschap met de rechten van vluchtelingen en gastgemeenschappen. Hierbij vernemen deze leden graag van u of u handvaten ziet in dit GCR voor een betere aanpak van hervestiging van vluchtelingen buiten de landen die al het merendeel van de last van opvang van vluchtelingen dragen.

Vragen en opmerkingen van leden van de PVV-fractie

De leden van de PVV-fractie lezen het volgende in uw brief:

*"Het GCM voorziet in de benodigde samenwerking en gemeenschappelijke uitgangspunten. Het spoort landen aan tot een gezamenlijke aanpak en biedt een aantal basisprincipes gericht op beter migratiemanagement. Het zorgt voor meer onderling vertrouwen tussen landen van bestemming, transit en herkomst. Behalve landen betreft het GCM ook niet-statelijke actoren zoals migrantenorganisaties, het maatschappelijk middenveld en de private sector."*²

Kunt u aangeven in hoeverre deze 'basisprincipes' een kader kunnen opleveren waar rechters zich door kunnen laten inspireren bij asiel-/vreemdelingenzaken? Kunt u een specifiek overzicht geven van organisaties die zij als niet-statelijke actoren bij het GCM wil betrekken?

Vervolgens staat in uw brief: *"Het kabinet hecht voorts sterk aan de expliciete bevestiging in het GCM van de plicht van staten om hun onderdanen terug te nemen."*³ Kunt u aangeven hoe deze 'plicht' zich verhoudt tot het veronderstelde niet bindende karakter van het GCM?

*"Het GCM kent 23 algemene doelstellingen. Per doelstelling presenteert het een aantal facultatieve beleidsopties waaruit landen desgewenst kunnen putten. Doelstellingen en opties zijn geïnspireerd door Europese standaarden."*⁴ De leden van de PVV-fractie vragen of u kunt aangeven hoe deze

² Kamerstukken I, 2018-2019, 34964, D, blz. 3.

³ Idem, blz. 4.

⁴ Idem, blz. 5.

datum 12 december 2018

ons kenmerk 164221.u

blad 3

'facultatieve beleidsopties' zich verhouden tot de paragrafen 'implementation' en 'follow-up and review' in het GCM, waarin sprake is van 'effective implementation' (art. 40), een expliciet commitment in artikel 41 en een uitgesproken "we will implement the Global Compact..." in artikel 42 en 44, gecombineerd met monitorings- en reviewmaatregelen? Betekent 'facultatief' hier ook 'geheel vrijblijvend'?

"Het GCM onderstreept fundamentele mensenrechten, zoals deze in verschillende verdragen zijn neergelegd. Het GCM biedt de mogelijkheid om staten aan te spreken op niet naleving van de mensenrechtenstandaarden, waar dit een factor van betekenis kan zijn bij het besluit van potentiële migranten om hun land te verlaten."⁵ Kunt u aangeven in hoeverre het GCM en/of de AVVN-resolutie door een rechter aangehaald kan worden bij het toetsen van naleving van deze mensenrechtenstandaarden?

"Bovenal gaat het GCM uit van een aantal principes en richtinggevende beginselen, waaronder het soevereine recht van staten om het eigen nationale migratiebeleid te voeren en het recht om binnen hun rechtsmacht migratie te reguleren (paragraaf 15)."⁶ Kunt u aangeven of de benoemde soevereine recht van staten om een eigen nationaal migratiebeleid te voeren onverkort van toepassing is op alle artikelen en bepalingen in het GCM, het GCR en de AVVN-resolutie? Kunt u uitsluiten dat dit effect kan hebben op het internationaal gewoonterecht?

"Het kabinet bevestigt dat het GCM geen afdwingbaar document is waaruit rechten of verplichtingen volgen. Het is geen verdrag, het wordt ook niet ondertekend."⁷ De leden van de PVV-fractie constateren echter dat het GCM en het GCR wél worden bekrachtigd door instemming met een resolutie van de AVVN. Kunt u aangeven in hoeverre uit de AVVN-resolutie rechten, verplichtingen, consequenties of bepaalde doorwerkingen in de rechtspraak kunnen volgen? Kunt u daarbij aangeven in hoeverre het mogelijk is deze AVVN-resolutie te herroepen?

Verder lezen deze leden over het GCM: "Het creëert geen nieuwe rechten of verplichtingen."⁸ Kunt u duiden in hoeverre bestaande rechten of verplichtingen verder verdiept kunnen worden middels het GCM en GCR en in hoeverre deze documenten nader invullingen geven aan bestaande rechten of verplichtingen? Kunt u tevens aangeven of die nadere invulling ook een juridisch effect kan hebben?

"Het kabinet constateert dat de 23 algemene doelstellingen in lijn zijn met bestaande verplichtingen en verenigbaar zijn met het huidige Nederlandse beleid."⁹ Kunt u aangeven in hoeverre na bekrachtiging van het GCM en de resolutie er nog ruimte is om af te wijken van het huidige beleid? Zijn er specifieke beleidsdoelstellingen die Nederland wel wil gaan implementeren (zoals België aangaf in de nota aan haar VN-vertegenwoordiger¹⁰)?

"Het GCM wordt na de Intergouvernementele Conferentie te Marrakesh per resolutie aan de Algemene Vergadering van de VN aangeboden." De juridische analyse van het kabinet gaat vooral in op

⁵ Idem, 4.

⁶ Ibidem.

⁷ Idem, 5.

⁸ Ibidem.

⁹ Ibidem.

¹⁰ Instructienota van minister Buitenlandse Zaken België aan VN ambassadeur om migratiepact goed te keuren <https://twitter.com/bartverhulstvr/status/1070672587670388736?s=21>.

datum 12 december 2018

ons kenmerk 164221.u

blad 4

het effect van een eventuele bekrachtiging van het GCM op de Conferentie in Marrakesh. Kunt u ook specifieker aangeven welke juridische doorwerking de bekrachtiging van de AVVN-resolutie kan hebben? Bij de Marrakesh Conferentie heeft een (groot) aantal landen afgezien van steun aan het GCM, in hoeverre maakt u alsnog een afweging om de AVVN-resolutie niet te steunen?

"Vanwege deze algemene toepassing, is het mogelijk dat rechters of andere rechtsprekende instanties zich bij de nadere invulling van bepaalde (verdrags-)normen laten inspireren door internationale documenten zoals het GCM." Kunt u aangeven in hoeverre deze 'inspiratie' bij rechters gevolgen kan hebben voor het direct of indirect juridisch afdwingen van GCM-bepalingen en voor de implementatie in het bijzonder? Kan de GCM, GCR en/of de AVVN-resolutie worden gebruikt bij juridische onderbouwing van schending van EVRM-normen?

Het Europees voorstel COM(2018)167 van 21 maart 2018 noemt *"In de Europese consensus inzake ontwikkeling verbinden de EU en haar lidstaten zich tot het actief verlenen van steun aan de opstelling van de mondiale VN-pacten over migratie en vluchtelingen."*¹¹ Kunt u aangeven in hoeverre bepalingen uit de pacten daarmee via de EU toch nog afdwingbaar zijn richting de lidstaten? Schept het daarmee een beleidsmatig kader en daarmee een referentiekader voor toetsing van EU-beleid en procedures?

Vragen en opmerkingen van de leden van de SP-fractie

De leden van de SP-fractie constateren dat u bij herhaling heeft gezegd dat het hoofddoel van het migratiepact het terugdringen van mensensmokkel en illegale migratie zou zijn. Echter, noch in de titel van het Compact, noch in de preambule, noch in de sectie getiteld 'Our vision and guiding principles' worden deze doelen als hoofddoel van het compact benoemd. Pas in de doelstellingen 9, 10 en 23 komen mensensmokkel en terugkeer aan de orde. Kunt u toelichten waarop u uw interpretatie van het pact baseert?

In de Tweede Kamer stelde u dat de onderhandelingen namens Nederland in eerste instantie door de Europese Commissie, en later door EU-voorzitter Oostenrijk zijn gedaan. Betekent dit dat de Nederlandse regering gedurende de twee jaar van onderhandelingen uitsluitend indirect aan de besprekingen heeft deelgenomen? Als dat toch niet zo is, kunt u de Kamer dan gedetailleerd laten weten in welke stadia de Nederlandse regering op welke manier rechtstreeks bij de besprekingen betrokken is geweest, welke rol Nederland daarbij speelde, welke inbreng Nederland heeft geleverd, welke problemen de Nederlandse regering had met de eerdere versies van het Compact zoals die tijdens het proces werden gepubliceerd? Ten slotte, de leden van de SP-fractie vragen of u hen ook een overzicht kunt geven van de Nederlandse niet-gouvernementele organisaties of bedrijven die een bijdrage aan de besprekingen hebben geleverd?

U heeft telkenmale betoogd dat het pact geen juridisch afdwingbare verplichtingen bevat. Ook heeft u benadrukt dat Nederland op alle 23 doelstellingen al adequaat staand beleid heeft, en dus geen huiswerk meer hoeft te doen. Deze uitspraken lijken tegenstrijdig. Ofwel er staat van alles in het pact, maar Nederland hoeft daar geen uitvoering aan te geven want de doelstellingen zijn niet-

¹¹ COM(2018)167 Voorstel voor een besluit van de Raad houdende machtiging van de Commissie om het mondiale pact voor veilige, ordelijke en reguliere migratie op het gebied van ontwikkelingssamenwerking goed te keuren namens de Unie, zie ook dossier E180019 op de Europapoort, blz.1.

datum 12 december 2018

ons kenmerk 164221.u

blad 5

bindend, dan wel de doelstellingen zijn wel bindend (of op zijn minst normstellend) maar Nederland hoeft geen actie te ondernemen want wij voldoen daar allemaal al aan. In het tweede geval zou Nederland wel gebonden zijn aan de normen in het GCM omdat die in feite al bestaande verplichtingen behelzen die ook al staand beleid zijn en Nederland kan dan ook inderdaad derde landen met recht aanspreken (zoals u hebt gesteld), in het eerste geval lijkt dat niet zo te zijn. Bent u het met deze leden eens dat de uitleg van het pact hier toch nog schuurt? Kunt u hier opheldering verschaffen?

De leden van de SP-fractie willen graag ingaan op één concreet punt, namelijk de positie van minderjarigen. In het GCM, paragraaf 15, wordt gesteld dat het GCM "*promotes existing international legal obligations in relation to the rights of the child, and upholds the principle of the best interests of the child at all times, as a primary consideration in all situations concerning children in the context of international migration, including unaccompanied and separated children*"; dit lijkt een verwijzing naar het IVRK. In het GCR, paragraaf 2.5 handelend over kinderen en jeugdigen, artikel 76, lezen deze leden dat Staten (dus ook Nederland) "*will [...] take into account the specific vulnerabilities and protection needs of girls and boys [...] this will include resources and expertise to support integrated and age-sensitive services for refugee and host community girls and boys, including to address mental health and psychosocial needs, as well as invest in national child protection systems ...*". Onlangs publiceerde een drietal onderzoekers van de Universiteit Groningen en de Vrije Universiteit Amsterdam een nota over de schade voor de fysieke, emotionele en sociale ontwikkeling van kinderen die wordt veroorzaakt door de (dreiging van) uitzetting na een langdurig verblijf in Nederland.¹² De bevindingen in de nota werden door 38 gespecialiseerde hoogleraren in uiteenlopende relevante vakgebieden onderschreven.

Voor de leden van de SP-fractie leidt dit alles tot de volgende vragen aan u: Heeft u kennisgenomen van de hiervoor genoemde nota? Bent u met deze leden van mening dat de bevindingen in deze nota reden tot zorg zijn? Kunt u aangeven hoeveel asielverzoeken in de afgelopen twee jaar zijn behandeld waarbij minderjarigen deel uitmaakten van het asiel vragende gezin of zelf de aanvragers waren? Hoe worden door het ministerie en de IND in deze zaken de belangen van die kinderen gedefinieerd, met andere woorden wat zijn in dit geval "the best interests of the child"? Hoe worden in deze zaken die "best interests of the child" veiliggesteld? In hoeveel van de bovengenoemde zaken is een Raadsonderzoek ingesteld? In hoeveel van de voorkomende zaken heeft de staat zich volledig gevoegd naar de adviezen van de Raad voor de Kinderbescherming? In hoeveel van deze zaken werden de minderjarigen zelfstandig gehoord? En ten slotte vragen deze leden in hoeveel van de bovengenoemde zaken door de rechter een Bijzondere Curator (ex art. 1: 250 BW) werd aangesteld om de stem en de belangen van het kind in en buiten rechte te vertegenwoordigen.

De leden van de commissie zien uw antwoord met belangstelling tegemoet en bij voorkeur uiterlijk 14 december 2018, voorafgaand aan de begrotingsbehandeling van J&V (onderdeel Asiel en Immigratie).

¹² Prof. Erik Scherder et al., 'Schaderisico bij uitzetting langdurig verblijvende kinderen. Een multidisciplinaire wetenschappelijke onderbouwing', <https://www.rug.nl/news/2018/nieuwsberichten/1206-schadenota-gewortel-dekinderen-def.pdf>.

datum 12 december 2018

ons kenmerk 164221.u

blad 6

Hoogachtend,

R.G.J. Dercksen

Voorzitter van de vaste commissie voor Immigratie en Asiel / JBZ-Raad