

Vergaderjaar 2017–2018

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)¹

B

VERSLAG VAN EEN NADER SCHRIFTELIJK OVERLEG

Vastgesteld 3 september 2018

De leden van de vaste commissie voor Immigratie en Asiel/ JBZ-Raad² hebben met belangstelling kennisgenomen van de brief van de Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid van 20 juni 2018³, in reactie op de brief van de commissie van 31 mei 2018.

Naar aanleiding hiervan hebben de leden van de fractie van **GroenLinks** nog enkele vervolgvragen gesteld op 13 juli 2018 aan de Staatssecretaris over de Global Compact inzake gedeelde verantwoordelijkheid voor vluchtelingen.

De Staatssecretaris heeft op 30 augustus 2018 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

¹ Zie dossier E180019 op www.europapoort.nl.

² Samenstelling:

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).

³ Zie verslag schriftelijk overleg: *Kamerstukken I*, 2017–2018, 34 964, A.

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

Aan de Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid

Den Haag, 13 juli 2018

De leden van de vaste commissie voor Immigratie & Asiel / JBZ-Raad hebben met belangstelling kennisgenomen van uw brief van 20 juni 2018⁴, in reactie op de brief van de commissie van 31 mei 2018. De leden van de fractie van **GroenLinks** danken u voor de antwoorden op de vragen naar de Nederlandse en Europese inzet bij de onderhandelingen over Global Compact over gedeelde verantwoordelijkheid voor vluchtelingen (GCR) en de Global Compact over gereguleerde, ordelijke en veilige migratie (GCM). Zij hebben nog enkele vervolgvragen.

De leden van de GroenLinks-fractie vragen op welke wijze de implementatie van de afspraken in de beide Compacts zal worden gemonitord. Zullen landen worden aangezet tot naleving van de afspraken? Zal er worden voorzien in een rapportageverplichting door de landen en zo ja, zullen die openbaar zijn?

Met betrekking tot de Global Compact over gedeelde verantwoordelijkheid voor vluchtelingen, willen deze leden graag weten op welke wijze u zich inzet voor een betere verantwoordelijkheidsverdeling voor de opvang van vluchtelingen tussen de landen van herkomst, transit en bestemming. Zet u ook daadwerkelijk in op meer hervestiging door de landen van bestemming? Zo ja, in welke vorm, en hoe kan dit bereikt worden door middel van een niet bindende Compact?

Verder hebben de leden van de GroenLinks-fractie enkele vragen over de inzet van de EU bij de onderhandelingen over de GCM. Het valt hen op dat de inzet van de 27 EU-lidstaten erop gericht is om te voorkomen dat de GCM enig juridisch bindend effect heeft. Erkent u dat deze Global Compact juist de mogelijkheid biedt om niet-EU-lidstaten aan te zetten tot het beschermen en versterken van de rechtspositie van migranten? Bijvoorbeeld met betrekking tot gezinshereniging, toegang tot de arbeidsmarkt en sociale zekerheidsstelsels voor legaal verblijvende migranten, zeker waar zij niet gebonden zijn aan Europese of internationale standaarden. Zo ja, op welke wijze trachten de 27 EU-lidstaten dit te bereiken?

De leden van de voornoemde fractie hebben de indruk dat de 27 EU-lidstaten hebben afgesproken dat waar het gaat om de rechtspositie van migranten, er geen verdergaande afspraken mogen worden gemaakt in de GCM dan de standaarden van de EU, maar dat dit wel wordt bijverd waar het gaat om bestrijding van illegale migratie, waaronder de bestrijding van mensensmokkel en mensenhandel. Zien deze leden dit juist en, zo ja, vanwaar dit onderscheid? Zien zij het juist dat deze afspraak ook geldt ten aanzien van onderwerpen die niet of nauwelijks op het niveau van de EU zijn geregeld, zoals standaarden voor immigratiedententie? Waarom verzetten de lidstaten zich tegen (niet bindende) ambities die de EU zelf tot nu toe niet heeft geformuleerd en geregeld? Zou het formuleren van beginselen niet juist ertoe kunnen leiden dat internationale en Europese standaarden (met name artikel 5 van het EVRM) door niet-EU-lidstaten expliciet worden erkend?

⁴ Zie verslag schriftelijk overleg: *Kamerstukken I*, 2017–2018, 34 964, A.

Waarom verzetten de 27 EU-lidstaten zich tegen het voorstel voor een verantwoordelijkheid voor de terugsturende staat om de situatie na terugkeer te monitoren? Is deze positie anders ten aanzien van terugkeer naar transitlanden? Bent u bereid u ervoor in te zetten dat in de tekst wordt opgenomen dat terugkeer naar het herkomstland (mits veilig) prioriteit moet krijgen boven terugkeer naar een transitland?

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

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 van de Eerste Kamer hebben op 13 juli jl. aanvullende vragen gesteld m.b.t. de standpuntbepaling en inzet van de EU en het kabinet in relatie tot de onderhandelingen inzake de VN Vluchtelingencompact (GCR) en de Compact voor veilige, geordende en reguliere migratie (GCM). Hierbij ontvangt uw Kamer een reactie op de gestelde vragen, mede namens de Minister van Buitenlandse Zaken en de Minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking.

Op 4 juli jl. zijn de formele consultaties onder leiding van UNHCR t.b.v. het zogenoemde *Global Programme of Action* afgerond. Samen met de *Comprehensive Refugee Response Framework* (CRRF) dat onderdeel is van de New York Verklaring vormt dit de GCR. De GCR zal als onderdeel van de jaarlijkse Omnibus resolutie dit najaar in de Algemene Vergadering van de VN in New York worden aangenomen.

Hoewel de tekst⁵ ook naar Nederlands oordeel sterker had gekund, mag het – voorlopige – resultaat er zijn. De tekst benadrukt de noodzaak voor betere lasten- en verantwoordelijkheidsdeling voor vluchtelingen, waar alle lidstaten aan dienen bij te dragen. Uiteraard, en in lijn met de New York Verklaring, is de compact niet juridisch bindend en maar beperkt concreet. Maar het feit dat alle VN-lidstaten met deze stap hebben aangetoond dat internationale samenwerking op dit gevoelige terrein wel degelijk mogelijk is, is een resultaat boven verwachting. Uitvoering van de GCR zal in de toekomst moeten uitwijzen in hoeverre landen die grote aantallen vluchtelingen opvangen zich daadwerkelijk beter ondersteund voelen, en in hoeverre dat gebeurt door de internationale gemeenschap als geheel. De GCR roept daartoe elke vier jaar een zgn. «Global Refugee Forum» (GRF) bijeen. Daarnaast worden tussentijdse bijeenkomsten op hoogambtelijk niveau belegd. Tijdens deze bijeenkomsten worden lidstaten en andere actoren opgeroepen hun bijdragen voor de gedeelde verantwoordelijkheid voor vluchtelingen aan te kondigen. UNHCR zal deze bijeenkomsten voorbereiden en rapporteren over de voortgang die lidstaten maken in de uitvoering van de toezeggingen. Voor lidstaten geldt geen rapportageverplichting. Naar verwachting zal UNHCR de documenten voorafgaand de bijeenkomsten publiceren, zoals UNHCR dat ook heeft gedaan tijdens het consultatieve proces dat heeft geleid tot de GCR.

Wat betreft de vragen m.b.t. de hervestigingsinzet van het kabinet verwijs ik u kortheidshalve naar het regeerakkoord, op basis waarvan Nederland meer bijdraagt aan de hervestiging van vluchtelingen en daarmee solidariteit toont aan grote opvanglanden. Historisch gezien, is het aantal bestemmingslanden dat bijdraagt aan hervestiging vrij beperkt. Nederland roept daarom al langere tijd landen op, zowel in de EU als daarbuiten, om actief te worden op het gebied van hervestiging. Landen die geïnteresseerd zijn, worden bijvoorbeeld uitgenodigd om deel te nemen aan Nederlandse missies om zo ervaringen op te doen en *best-practices* uit te wisselen. Het nut en de noodzaak van dit soort activiteiten worden ook in de GCR erkend als instrument om landen te stimuleren actief of actiever te worden op hervestiging of in het

⁵ <http://www.unhcr.org/5b51fd587>.

aanbieden van andere legale routes waarmee vluchtelingen zich in derde landen kunnen vestigen.

Op 13 juli jl. zijn ook de formele onderhandelingen over de GCM afgerond. De tekst van de GCM zal eind dit jaar politiek worden aangenomen tijdens een ministeriële conferentie in Marrakesh. Deze onderhandelingen markeren een uniek gebeurtenis waarbij de VN lidstaten voor het eerst gezamenlijke uitgangspunten hebben geformuleerd om internationale samenwerking te bevorderen en migratie-management bespreekbaar te maken. Voor het eerst heeft in het VN-systeem een alomvattend dialoog plaatsgevonden over migratie. Het resultaat⁶ is duidelijk een multilateraal compromis tussen de herkomst-, transit- en bestemmingslanden. Omdat de rol van IOM binnen het VN-systeem ook is versterkt en zij een centrale rol krijgt in de monitoring en uitvoering van de GCM, heeft dit belangrijke thema ook een centrale plek gekregen in het VN-systeem. De implementatie van de GCM zal vervolgens worden besproken tijdens een vierjaarlijks International Migration Review Forum in New York, onder leiding van IOM.

Op de vragen van de leden van de GroenLinks-fractie waarom de 27 EU lidstaten zich lijken in te zetten om te voorkomen dat de GCM enig juridisch bindend effect heeft, wijs ik u op New York Verklaring die de VN lidstaten oproept om niet-bindende en vrijwillige uitgangspunten te formuleren m.b.t. de omgang van migranten. Bovendien werd gedurende de onderhandelingen duidelijk dat nagenoeg alle lidstaten veel belang hechten aan hun soevereiniteit om een eigen migratiebeleid te voeren. Voorts is er ook sprake van veel uiteenlopende realiteiten tussen landen en regio's onderling. Op dit moment lijkt daarom een niet bindend document het meest haalbare om een eerste alomvattend raamwerk te formuleren om internationale migratiesamenwerking, inclusief de bescherming van (irreguliere) migranten, te verstevigen.

De constatering van de leden van de GroenLinks-fractie over de inzet van de 27 EU lidstaten op het gebied van mensenrechten en de rechtspositie van (irreguliere) migranten deel ik niet. Met verschillende gelijkgezinden landen, hebben de 27 EU lidstaten zich ook ingespannen om bijvoorbeeld in de tekst van de GCM het principe van non-refoulement expliciet te benoemen. Hiertegen bleek echter veel weerstand te bestaan bij een grote groep lidstaten uit verschillende regio's. Tijdens de onderhandelingen werd ook goed zichtbaar dat de situatie in de EU lidstaten, inclusief de toegang tot basisvoorzieningen als onderwijs, gezondheidszorg, rechtsbijstand enz., verder is gevorderd dan in andere VN-lidstaten. Met betrekking tot het gebruik van het instrument van detentie en standaarden daartoe, maar ook terugkeer, heeft men dan ook expliciet gekeken naar de relevante Europese praktijk en richtlijnen, w.o. de Terugkeerrichtlijn en de Procedureverordening. Middels de GCM zullen landen zich committeren aan voorwaardelijk gebruik van het instrument van detentie en worden zij uitgenodigd om meerdere standaarden toe te passen.

Tot slot: m.b.t. het monitoren van de teruggekeerde migranten in hun eigen land menen de 27 EU lidstaten, maar ook vele andere landen, dat de autoriteiten in het herkomst-, of transitland, inderdaad verantwoordelijk zijn voor het welzijn van hun eigen onderdanen of personen op hun grondgebied. De GCM nodigt landen uit om nationale mechanismen te ontwikkelen of te versterken voor de monitoring van uitvoering van terugkeerprocedures in eigen land. Zoals in uiteindelijke tekst is opgenomen, committeren landen zich aan veilige en waardige terugkeer. De GCM roept landen voorts op om te zorgen dat hun onderdanen op een

⁶ https://refugeesmigrants.un.org/sites/default/files/180711_final_draft_0.pdf.

humane wijze worden ontvangen en dat hun mensenrechten worden gerespecteerd. Deze uiteindelijke tekst is ook in lijn met de inzet van de 27 EU lidstaten.

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