

Vergaderjaar 2017–2018

34 215

EU-voorstel: Europese Migratieagenda COM(2015)240¹

AD

VERSLAG VAN EEN NADER SCHRIFTELIJK OVERLEG

Vastgesteld 21 maart 2018

De leden van de vaste commissie voor Immigratie & Asiel / JBZ-Raad² hebben kennisgenomen van de brief van de Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid³ van 22 januari 2018, in reactie op de brief van de commissie van 23 oktober 2017. Naar aanleiding hiervan zijn op 7 februari en 9 maart 2018 brieven gestuurd.

De Staatssecretaris heeft op 20 maart 2018 gereageerd.

De commissie brengt bijgaand verslag uit van het nader gevoerde schriftelijk overleg.

De griffier van de vaste commissie voor Immigratie & Asiel / JBZ-Raad, Van Dooren

¹ Zie dossier E170030 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), Beuving (PvdA), 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).

³ Zie verslag schriftelijk overleg: *Kamerstukken I*, 2017–2018, 34 215, AC.

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

Aan de Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid

Den Haag, 7 februari 2018

De leden van de vaste commissie voor Immigratie & Asiel / JBZ-Raad hebben met belangstelling kennisgenomen van uw brief⁴ van 22 januari 2018, in reactie op de brief van de commissie van 23 oktober 2017. De leden van de **GroenLinks**-fractie hebben naar aanleiding hiervan nog aanvullende vragen. De leden van de **SP**-fractie sluiten zich bij deze vragen aan.

De leden van de fractie van GroenLinks vragen of u kunt bevestigen dat migranten die worden onderschept door de Libische kustwacht rechtstreeks naar detentiecentra worden gebracht. Erkent u het risico op foltering en onmenselijke behandeling in deze detentiecentra? Ziet u het verband tussen de afspraken tussen de Europese Unie en de Libische autoriteiten over het onderscheppen van migranten en het risico op mensenrechtenschending in de detentiecentra? Immers, de activiteiten van de Libische kustwacht worden gefinancierd door de EU en vinden plaats op verzoek van de EU. Kunt u ingaan op de criteria voor de toedeling van verantwoordelijkheid voor mogelijke mensenrechtenschendingen?

Deze leden constateren dat de Libische autoriteiten hun verzoek aan de Internationale Maritieme Organisatie (IMO) voor erkenning van hun «Search and Rescue»-zone hebben ingetrokken, en dat Italië heeft verzocht om de verantwoordelijkheid voor deze zone. De Italiaanse regering zal hiertoe ook een Maritiem Reddings- en Coördinatiecentrum inrichten in Tripoli. Hoe apprecieert u de verantwoordelijkheid van de Italiaanse autoriteiten voor mogelijke schending van de mensenrechten als gevolg van het onderscheppen of redden van migranten onder hun coördinatie?

Momenteel worden grote groepen migranten vanuit Libië geëvacueerd naar het herkomstland, indien mogelijk, en naar een veilig ander land, indien nodig. Hoeveel vluchtelingen wachten nu op hervestiging in Libië en in Niger? Hoeveel van hen zijn of worden opgenomen door EU-lidstaten? Hoeveel van hen heeft de Nederlandse regering opgenomen? De leden van GroenLinks-fractie onderschrijven de zorgen die de Nederlandse regering naar voren heeft gebracht tijdens de Europese Raad van 14-15 december en het verzoek om een onafhankelijk monitoringmechanisme.⁵ Waaruit bestaat de monitoring op dit moment, en wat zou daaraan volgens u moeten veranderen? Welke acties vindt u gepast als de monitoring blijkt geeft van risico's voor mensenlevens en mensenrechtenschendingen?

De leden van de GroenLinks-fractie constateren dat de Nederlandse regering tijdens de Europese Raad tevens aandacht heeft gevraagd voor de aanhoudend zorgelijke situatie op de Griekse eilanden. Tegelijkertijd, echter, heeft de Nederlandse ambassadeur in Griekenland opgeroepen om niet meer vluchtelingen over te brengen naar het vasteland, omdat dit een «pull-factor» zou opleveren. Acht u een dergelijke houding verantwoord, nu als gevolg van een gebrek aan capaciteit duizenden vluchtelingen in zomertenten verblijven op de eilanden, en hun gezondheids- en

⁴ Zie verslag schriftelijk overleg: *Kamerstukken I*, 2017–2018, 34 215, AC.

⁵ *Kamerstukken II*, 21 501-20, nr. 1281, pagina 4.

veiligheidssituatie zeer verontrustend is? Bent u er zeker van dat dit capaciteitsprobleem op zeer korte termijn echt op te lossen zou zijn? Op welke manier zouden de vluchtelingen volgens u op de Griekse eilanden op korte termijn opvang kunnen hebben die overeenkomt met de standaarden van het Unierecht? Is er een voorwaarde in de EU-Turkije Verklaring opgenomen dat de vluchtelingen zich nog op de Griekse eilanden moeten bevinden om te kunnen worden overgedragen aan Turkije? Wat is de stand van zaken van de procedures en gerechtelijke uitspraken in Griekenland over de overdracht van bescherming van de vluchtelingen aan Turkije?

Veel vluchtelingen verblijven nu al meer dan een jaar of anderhalf jaar op de Griekse eilanden. Hoe lang kan naar uw mening een beslissing over overdracht naar een veilig derde land geldig blijven? Is een principe zoals in de Dublinverordening dat een overdracht binnen een bepaalde termijn moet zijn verzocht en gerealiseerd, niet ook van toepassing bij overdracht naar een veilig derde land? Hoe lang acht u het verantwoord dat vluchtelingen in afwachting zijn van overdracht, van statusdeterminatie en het verkrijgen van daadwerkelijke bescherming?

Kunt u de Kamer informeren over de voortgang in de onderhandelingen over het «veilig derde landen»-concept en de inzet van de regering hierbij? Deelt u de opvatting van deze leden dat een vluchteling in elk geval in één land verzekerd moet zijn van de volledige bescherming van het Vluchtelingenverdrag, inclusief alle materiële rechten? Zo ja, op welke wijze wordt dit gewaarborgd in het «veilige derde landen»-concept zoals nu in onderhandeling?

De leden van de GroenLinks-fractie vragen of u kunt uitleggen waarom het EU-Trustfonds voor Afrika tot een noodfonds is bestempeld en wat de gevolgen van deze status zijn. Is het juist dat het grootste deel van het budget afkomstig is van het EU-ontwikkelingsbudget? Welke afspraken waren er over de bijdragen van EU-lidstaten, en hoeveel is daarvan inmiddels gerealiseerd? In hoeverre gaat het om extra geld of om reguliere projecten van de lidstaten? Aan welke landen wordt prioriteit gegeven bij de besteding van het budget? In hoeverre verschillen de criteria daarvoor van de criteria voor besteding van het EU-ontwikkelingsbudget? Wat betekent het overhevelen van het EU-ontwikkelingsbudget naar het Trustfonds voor de investeringen in de minst ontwikkelde landen, waar geen of weinig migratie vandaan komt? Hoe wordt erop toegezien dat de door het fonds gefinancierde projecten vallen onder definitie van Officiële ontwikkelingshulp (ODA)? Hoe wordt geborgd dat er sprake is van een lange-termijn benadering en programmatische financiering, nu het fonds slechts een looptijd heeft van vijf jaar? In hoeverre zijn de andere doelstellingen van EU-ontwikkelingssamenwerking, zoals coherentie, armoedebestrijding, «good governance» en versterking van de mensenrechten, maar ook co-management, gewaarborgd bij de besteding van het Trustfonds? Hoe wordt gegarandeerd dat de voorwaardelijkheid van de financiering (meewerken aan de migratiedoelstellingen van de EU) niet ondermijnend werkt voor deze doelstellingen? De Europese Rekenkamer constateerde in 2016 dat het doel respect voor mensenrechten in de EU-migratieprojecten in de buurlanden theoretisch blijft en zelden worden vertaald naar de praktijk.⁶ Op welke wijze wordt geborgd dat dit niet het geval is bij de besteding van het EU-Trustfond voor Afrika?

⁶ Europese Rekenkamer « EU migration spending in neighbourhood countries «struggling to demonstrate effectiveness», say EU Auditors « 17 maart 2016. https://www.eca.europa.eu/Lists/News/NEWS1603_17/INSR_MIGRATION_EN.pdf.

De vaste commissie voor Immigratie & Asiel / JBZ-Raad ziet uw beantwoording met belangstelling tegemoet en ontvangt 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 VOORZITTER VAN DE VASTE COMMISSIE VOOR
IMMIGRATIE EN ASIEL/JBZ-RAAD**

Aan de Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid

Den Haag, 9 maart 2018

Per brief van 7 februari 2018⁷ zijn door de leden van vaste commissie voor Immigratie & Asiel / JBZ-Raad nadere vragen aan u gesteld inzake de mededeling en aanbevelingen over de uitvoering van de Europese migratieagenda. Verzocht is deze vragen voor 7 maart 2018 te beantwoorden. Tot op heden heeft de Kamer uw beantwoording echter helaas nog niet mogen ontvangen. De voornoemde leden hechten aan een spoedige beantwoording.

De leden van de vaste commissie voor Immigratie & Asiel / JBZ-Raad zien uw reactie met belangstelling tegemoet.

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

⁷ Kenmerk: 161964.02u.

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN JUSTITIE EN VEILIGHEID

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 20 maart 2018

De leden van de fracties van GroenLinks en SP van de commissie voor Immigratie en Asiel/JBZ-Raad van de Eerste Kamer hebben nadere vragen inzake mededeling en aanbevelingen over de uitvoering van de Europese migratieagenda. 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.

Ten aanzien van de vragen van de GroenLinks-fractie m.b.t. Libië en in het bijzonder de Libische kustwacht bevestig ik dat door de Libische kustwacht op zee geredde migranten doorgaans naar detentiecentra voor irreguliere migranten worden overgebracht. Met de Libische autoriteiten zijn afspraken gemaakt dat bij de aankomst van schepen van de Libische kustwacht, IOM en UNHCR aanwezig zijn om te assisteren bij registratie van deze migranten en hun opvang. Sinds de start van de gezamenlijke inspanningen van de Europese Unie, Afrikaanse Unie, de VN én de Libische autoriteiten, is de toegang van deze organisaties en andere internationale hulporganisaties tot deze centra verbeterd. Daardoor heeft de internationale gemeenschap een beter beeld, is een aantal centra gesloten en is er sprake van een voorzichtige verbetering van de omstandigheden, mede vanwege de daling van het aantal migranten in deze centra. Sinds eind november zijn ruim 1.300 vluchtelingen geëvacueerd met de hulp van UNHCR en zijn 15.000 migranten vrijwillig teruggekeerd naar hun herkomstlanden met hulp van IOM of hun eigen overheden.

Desondanks blijft de situatie in Libië fragiel. De omstandigheden van migranten zijn ondanks genoemde verbeteringen nog steeds slecht en mensenrechtenschendingen vinden nog steeds plaats. De autoriteiten van een land op wiens grondgebied mensen verblijven, in het bijzonder vluchtelingen, is verantwoordelijk voor hun behandeling. Het voornemen van Italië om de Libische autoriteiten te faciliteren in het inrichten van een Maritiem Reddings- en Coördinatiecentrum doet hier ook niet aan af. De reddingsoperaties worden door de Libische autoriteiten gecoördineerd en uitgevoerd. De Italiaanse steun hierin kan bijdragen aan het beter monitoren van de inzet van de Libische kustwacht, waar Nederland ook tijdens de Europese Raad in december aandacht voor heeft gevraagd. Op dit moment vindt monitoring van de Libische kustwacht met name plaats binnen het kader van de EU-missie EUNAVFOR MED Sophia. Deze vindt momenteel nog vooral op afstand plaats en bestaat uit het volgen van de activiteiten van de Libische kustwacht in internationale wateren en op basis van gegevens en informatie van lidstaten en andere missies die in Libië aanwezig zijn, zoals de Italiaanse marine en EUBAM. Vanuit deze missie wordt het monitoringsmechanisme verder ontwikkeld door de aanwezigheid van de missie in Libië te vergroten en informatie-uitwisseling tussen de missie en anderen verder te bevorderen.

Zoals ik ook in mijn reactie op het rapport van Amnesty International heb aangegeven, meent het kabinet dat het juist bij Libië betrokken moet blijven om misstanden aan de kaak te stellen en invloed uit te kunnen oefenen om de situatie van vluchtelingen en migranten in Libië te verbeteren. Met de EU, spreekt de Nederlandse overheid de Libische autoriteiten daarom ook doorlopend aan op deze verantwoordelijkheid en zal dat ook blijven doen. De complexe situatie in Libië maakt verbete-

ringen lastig, maar niet onmogelijk zoals de succesvolle evacuaties momenteel laten zien. Het kabinet en de EU blijven zich inspannen voor verdere verbetering en het voorkomen van mensenrechtenschendingen als onderdeel van een brede inzet in Libië.

De leden vragen voorts naar de hervestiging van vluchtelingen en de meest kwetsbare migranten uit Libië. Hoewel schattingen uiteenlopen, zijn er geen eenduidige gegevens over het aantal hervestigingskandidaten in Libië. In totaal hebben verschillende (Europese) landen UNHCR 2.280 hervestigingsplekken toegezegd voor hervestiging vanuit Niger die vooral voor evacués uit Libië bestemd zijn, en 1.100 hervestigingsplekken voor hervestiging rechtstreeks vanuit Libië. Vanuit Libië zijn inmiddels circa 310 vluchtelingen en kwetsbare migranten rechtstreeks geëvacueerd naar Italië.

Sinds eind november zijn met behulp van de UNCHR tot eind februari circa 770 vluchtelingen en kwetsbare migranten naar Niger geëvacueerd, waaronder circa 260 alleenstaande minderjarigen. Daar beoordeelt UNHCR of zij in aanmerking komen voor hervestiging of dat terugkeer naar het herkomstland aan de orde is. Vanuit Niger zijn inmiddels meerdere hervestigingsmissies uitgevoerd door o.a. Frankrijk en Zwitserland en plannen ook andere landen vergelijkbare missies. Op dit moment is Nederland in gesprek met UNHCR om bij wijze van pilot enkele van deze zeer urgente zaken van kwetsbare vluchtelingen die niet terug kunnen keren naar hun herkomstland ook in Nederland te hervestigen. Dit is mede afhankelijk van de zorg en begeleiding die zij nodig hebben en die in Nederland beschikbaar is.

De leden van de GroenLinks-fractie vragen naar de situatie en het capaciteitsprobleem op de Griekse eilanden en het pleidooi van de Nederlandse ambassadeur in Griekenland om niet meer asielzoekers over te brengen naar het vasteland. Om de situatie op de eilanden te verbeteren, zetten de Griekse autoriteiten zich in om de opvangcapaciteit te vergroten. Dit zal echter enige tijd vergen. Een duurzame oplossing ligt, wat het kabinet betreft, in het verbeteren van de Griekse asielprocedure en de uitvoering daarvan. Zo moeten de procedures efficiënter worden ingericht en is het van belang om de productiviteit van de bezwaarcomités te verhogen. Dit maakt onderdeel uit van de gezamenlijke inspanningen van de Griekse overheid en de Commissie. Wanneer de procedures op de Griekse eilanden efficiënter verlopen, zal naar verwachting de terugkeer naar Turkije sneller verlopen. Daarmee zal de druk op de opvangcapaciteit op de eilanden ook worden verlicht. Conform de EU-Turkije Verklaring accepteert de Turkse overheid inderdaad alleen de terugkeer van personen die zich op de Griekse eilanden bevinden. Dit is aan Turkse zijde onlangs weer bevestigd. Ten aanzien van de gerechtelijke uitspraken wordt opgemerkt dat er nog een zaak voor ligt bij de Griekse Raad van State over de geografische restrictie van de EU-Turkije Verklaring. Mogelijk zal de Raad van State hier binnenkort uitspraak op doen.

De leden van GroenLinks vragen voorts naar de toepassing van het concept veilig derde land op de Griekse eilanden. Het kabinet deelt uw mening dat in gedane asielaanvragen zo snel mogelijk duidelijkheid moet worden verschaft. Hierbij is het wel van belang om de inspanningen van de Griekse autoriteiten, met steun van EASO, in perspectief te plaatsen. Sinds de inwerkingtreding van de Verklaring zijn tot medio februari 2018 circa 41.500 asielaanvragen ingediend op de Griekse eilanden, waarvan op circa 41.400 aanvragen is beslist. Ruim 33.000 beslissingen zijn genomen op grond van de ontvankelijkheidstoets, o.a. op grond van het veilig derde land principe, en bijna 8.400 op inhoudelijke gronden. Veelzeggend is dat dit aantal vele malen groter is dan het aantal mensen

dat in deze periode van de Griekse eilanden terug is gekeerd naar Turkije (circa 1.550) of vrijwillig naar het land van herkomst (circa 2.320). Dit komt doordat de grote meerderheid gebruik maakt van de rechtsmiddelen die in Griekenland beschikbaar zijn. De duur van de bezwaar- en beroepsprocedure doet niets af aan de aard van de oorspronkelijke beslissing. Zoals al opgemerkt, is de capaciteit van de bezwaarcomités al langer een aandachtspunt en wordt daarvoor met steun van de Europese Commissie door de Griekse overheid maatregelen getroffen. Ook wordt opgemerkt dat in de huidige Procedurerichtlijn voor de toepassing van het concept van veilig derde land geen termijn voor de overdracht is opgenomen zoals in Dublin.

Naar aanleiding van de verschillende vragen over de inzet en de onderhandelingen over het concept «veilige derde landen», kan ik meedelen dat het wordt besproken als onderdeel van het voorstel voor een Verordening Asielprocedures. Over dit voorstel is nog geen overeenstemming binnen de Raad. De onderhandelingen verlopen langzaam. Op dit moment is de derde lezing van het voorstel gaande. Nederland draagt uit dat één van de doelen is het effectief realiseren van opvang in de regio. Met name in tijden van hoge instroom is het nodig dat binnen een duidelijk Europees kader vluchtelingen kunnen worden opgevangen in locaties in de regio, waar men o.a. veiligheid, onderdak en medische zorg ontvangt. Hiervoor is het noodzakelijk om het concept van «veilig derde land» nader te specificeren. Hierbij moet volgens de Nederlandse regering worden uitgegaan van het niveau van bescherming dat uit hoofde van het internationaal recht, met name het Vluchtelingenverdrag, minimaal wordt vereist, waarbij het refoulementsverbod voorop staat. Verdergaande waarborgen zijn niet vereist en zouden een effectieve benadering van toekomstige migratiestromen onnodig kunnen bemoeilijken.

Tot slot informeren de leden naar het *EU Emergency Trust Fund for Africa* (EUTF). Dit fonds heeft de titel «noodfonds» gekregen tijdens het hoogtepunt van de migratiecrisis in 2015. Deze titel heeft geen juridische of anderszins technische implicatie. Het EUTF is een innovatief mechanisme onder de financiële regulering van de EU, waarbij financiering van verschillende donoren (zoals EU-lidstaten) en uit verschillende kanalen bij elkaar kunnen worden gebracht. Het EUTF voor Afrika was en is niet het enige Europese fonds dat zo functioneert. Er zijn bijvoorbeeld ook trust funds in het leven geroepen voor de Centraal Afrikaanse Republiek en Colombia.

Het EUTF heeft een omvang van EUR 3,2 miljard (per 31 december 2017) en wordt ingezet in 26 prioriteitslanden⁸. Het grootste deel van de fondsen komt uit de reserve van het Europees Ontwikkelingsfonds (EOF). Daarnaast komt een gedeelte van de fondsen vanuit het Ontwikkelings Samenwerkingsinstrument (DCI) en het Europees Nabuurschapsinstrument (ENI). De bijdragen vanuit deze instrumenten aan het noodfonds hebben geen gevolgen gehad voor de landen-allocaties die voor dit Meerjarig Financieel Kader (2014–2020) voor het EOF, DCI en ENI werden vastgesteld. In uitzonderlijke gevallen wordt een deel van een landenprogramma via het EUTF uitgevoerd, zonder de oorspronkelijke doelstellingen van de voorziene programma's te wijzigen. De oprichting van het EUTF heeft derhalve geen directe impact gehad op budgetten voor arme, niet herkomstlanden. Er waren voorafgaand aan de oprichting van het EUTF geen afspraken over de bijdragen van de Europese lidstaten. Het staat lidstaten vrij om bij te dragen. Inmiddels hebben de EU-lidstaten in totaal een bedrag van 378,8 miljoen euro toegezegd, waarvan 88 procent daadwerkelijk is overgemaakt aan de Europese Commissie. De bijdragen

⁸ Zie o.a. https://ec.europa.eu/trustfundforafrica/content/homepage_en.

van de lidstaten aan het EUTF worden op dezelfde wijze beheerd en gecontroleerd als de EU-bijdragen. De voorstellen voor het EUTF moeten aan dezelfde (technische) criteria voldoen als voor het EOF.

De Europese Commissie volgt de OESO/DAC criteria voor ODA-eligibility. In hoeverre een programma ODA of non-ODA is wordt achteraf bepaald en toegerekend. De projecten moeten aan dezelfde eisen voldoen op terreinen als mensenrechten, corruptie en goed bestuur als de overige Europese ontwikkelingsfondsen. In het Operationeel Comité van het EUTF, waar de besluitvorming over de projectvoorstellen plaatsvindt, wordt hierop toegezien. De komende tijd zal in EU-verband gesproken worden over het nieuwe Meerjarige Financiële Kader (MFK) voor 2021–2027. Daarin zal ook besproken worden hoe migratie en bijbehorende programma's het beste geborgd kunnen worden binnen het financiële instrumentarium van de EU.

Het kabinet vindt het belangrijk dat de EUTF-fondsen kunnen worden ingezet in het kader van een «meer-voor-meer» benadering, omdat het fonds is opgericht in het kader van migratie. De andere prioriteiten van de EU, zoals het bevorderen van mensenrechten, komen hiermee niet in de knel. De EUTF-programma's komen namelijk grotendeels bovenop de fondsen die de landen zijn toegezegd binnen de reguliere meerjarige programma's. In het EUTF, evenals in reguliere EU-programmering, vormen mensenrechten een belangrijk onderdeel. Naast financiering voor projecten die direct werken aan het verbeteren van de rechten van de mens, zoals het bieden van bescherming in de regio, zijn mensenrechten ook integraal onderdeel van andersoortige projecten. De waarborging van de mensenrechten vergt echter voortdurende aandacht en is onderdeel van de politieke dialoog tussen de Afrikaanse landen en de Europese Commissie en lidstaten.

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