

Vergaderjaar 2018–2019

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

E

BRIEF VAN DE MINISTER VOOR BUITENLANDSE HANDEL EN ONTWIKKELINGSSAMENWERKING

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 13 december 2018

Met verwijzing naar de toezegging van de Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid om uw Kamer te blijven informeren over dit compact (T02538) informeer ik uw Kamer, mede namens de Minister van Buitenlandse Zaken en de Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid, over het *Global Compact on Refugees* (GCR).

Achtergrond en inhoud GCR

Op 4 juli jl. zijn in Genève na twee jaar de consultaties afgerond over de tekst voor het *Global Compact on Refugees* (GCR)². Net als het *Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration* (GCM) vloeit het GCR voort uit de Verklaring van New York (september 2016).³ Over beide documenten is uw Kamer meermaals geïnformeerd.⁴ Meest recent ontving u een brief over het *Global Compact for Migration* van Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid d.d. 30 november 2018.

De VN-Vluchtelingenorganisatie (UNHCR) heeft op basis van de Verklaring van New York (aangenomen door de Algemene Vergadering van de VN op 19 september 2016) formeel de opdracht gekregen om het GCR op te stellen, in consultatie met lidstaten en andere belanghebbenden, op basis van de toepassing van het *Comprehensive Refugee Response Framework* (CRRF – zie hieronder). Anders dan bij het GCM vonden geen intergouvernementele onderhandelingen plaats over het GCR.

¹ Zie dossier E180019 op www.europapoort.nl.

² http://www.unhcr.org/gcr/GCR_English.pdf.

³ Verklaring van New York d.d. 19 september 2016. VN A/RES/71/1 en Tweede Kamerstuk, vergaderjaar 2016–2017, 26 150, nr. 158.

⁴ Zie o.a. Tweede Kamerstukken, vergaderjaar 2015–2016, 26 150, nr. 155, nr. 157 en nr. 158, Tweede Kamerstukken vergaderjaar 2017–2018, 32 317, nr. 504 en 506 én 19 637 / 30 573, nr. 2375, 2395 en 2401 én, 26 150, nr. 163 en 171.

Het juridisch kader voor de GCR is het VN-Vluchtelingenverdrag en de VN-mensenrechtenverdragen. De **vier doelstellingen** van het GCR zijn 1) het **verlichten van druk op opvanglanden**; 2) het **versterken van zelfredzaamheid** van vluchtelingen; 3) meer **toegang tot duurzame oplossingen** waaronder hervestiging; 4) **verbeteren van de situaties in landen van herkomst** om veilige terugkeer van vluchtelingen mogelijk maken.

De tekst van het GCR bestaat uit twee onderdelen. Ten eerste, het als onderdeel van de verklaring van New York al overeengekomen *Comprehensive Refugee Response Framework (CRRF)*. Ten tweede het zogenaamde *Programme of Action*. De kern van beide documenten is dat (ontwikkelings)landen die veel vluchtelingen opvangen steun kunnen zoeken bij de internationale gemeenschap bij het bieden van adequate opvang en bescherming. Het gaat hierbij onder meer om het opzetten van een lokaal systeem voor snelle, goede behandeling van asielaanvragen en voor het opnemen van vluchtelingen in lokale basisdienstverlening, zoals onderwijs. Deze bijdrage voor vluchtelingen en hun gastgemeenschappen kan **financieel zijn, maar ook in bredere zin** door bijvoorbeeld capaciteitsopbouw van de asielprocedure, hervestiging van vluchtelingen naar derde landen, en hulp in natura ter plaatse.

Het GCR moet er in de kern toe leiden dat de opvang van vluchtelingen wordt verbeterd, dat zij een beter perspectief krijgen in het land dat hen opvangt en dat lokale gastgemeenschappen daarin worden ondersteund. Dit moet zorgen voor betere bescherming en opvang in de regio inclusief meer steun voor landen die grote aantallen vluchtelingen opvangen. Een beter perspectief daar, kan er ook toe leiden dat vluchtelingen zich minder genooddakt voelen om naar Europa en Nederland door te reizen. Het GCR roept ook nadrukkelijk op tot een verbreding van de donorbasis: de hele internationale gemeenschap – niet alleen de grotere humanitaire donoren zoals Nederland – worden opgeroepen om opvanglanden te ondersteunen. Ten slotte benadrukt het GCR de belangrijke rol die o.a. de Wereldbank, internationale organisaties, non-gouvernementele organisaties, en de private sector kunnen spelen bij het ondersteunen van opvang in de regio.

Appreciatie

Het GCR levert een belangrijke bijdrage aan het realiseren van de inzet van het kabinet op versterkte opvang in de regio. Mede als gevolg van de Nederlandse inbreng benadrukt het GCR de noodzaak voor betere lasten- en verantwoordelijkheidsverdeling in vluchtelingensituaties wereldwijd en het belang om vluchtelingen beter op te vangen en te beschermen en meer kansen te geven om een nieuw bestaan op te bouwen, inclusief toegang tot onderwijs en werk.

Grote opvanglanden, zoals Libanon, Jordanië en Ethiopië verdienen meer steun, niet in de laatste plaats omdat het grootste deel van de vluchtelingen door opvanglanden in de regio wordt opgevangen. De mondiale vluchtelingenproblematiek is een uitdaging voor de gehele internationale gemeenschap. De regering beoordeelt het als positief dat het GCR expliciet de noodzaak voor meer steun aan opvanglanden benoemt. Nederland vindt het van groot belang dat niet alleen de gebruikelijke landen inspanningen leveren voor de opvang van vluchtelingen. In het GCR worden alle VN-lidstaten opgeroepen hieraan bij te dragen. Zo is het een nuttig instrument om te bepleiten dat meer landen hun verantwoordelijkheid nemen om opvanglanden te ondersteunen: belangrijk voor Nederland en de andere grote donoren van UNHCR.

De tekst van de GCR is in lijn met de doelstellingen van het regeerakkoord en de integrale migratieagenda van het kabinet. Het ondersteunt de prioriteiten van Nederland ten aanzien van de inzet op opvang en bescherming van vluchtelingen in de regio.

De tekst is nadrukkelijk juridisch niet-bindend en landen kunnen zelf bepalen op welke wijze ze de uitgangspunten van het GCR toepassen. Het juridische kader wordt gevormd door het in het EU-acquis verankerde VN Vluchtelingenverdrag. Het GCR heeft ook geen consequenties voor de huidige Nederlandse asielwetgeving en het asielbeleid- en uitvoering, dat is gebaseerd op het VN Vluchtelingenverdrag, het Europese Verdrag voor de Rechten van de Mens en het EU-acquis. Het GCR staat een onderzoek naar het functioneren van het Vluchtelingenverdrag niet in de weg. Het kader van het Nederlandse asielbeleid is voor het kabinet het VN Vluchtelingenverdrag. Zoals gemeld in het regeerakkoord laat het kabinet onderzoeken of en zo ja op welke wijze het verdrag bij de tijd moet worden gebracht.

Zoals bekend bevordert het kabinet de terugkeer van asielzoekers die geen verblijfsstatus krijgen en andere categorieën migranten die geen verblijfsrecht (meer) hebben. Hoewel vrijwillig vertrek de voorkeur heeft, blijft gedwongen terugkeer ook een reële mogelijkheid als de persoon in kwestie pertinent weigert om zelfstandig te vertrekken.

Nederland heeft zich tijdens de consultaties met succes actief ingezet voor opnemen van onderstaande prioriteiten in het zogenaamde *Programme of Action*.

1. Het bieden van steun voor landen die veel vluchtelingen opvangen, onder meer om hen in staat te stellen vluchtelingen te integreren in lokale dienstverlening en om de perspectieven van vluchtelingen en kwetsbare gastgemeenschappen duurzaam te verbeteren. Daarbij zijn toegang tot onderwijs en hulp aan de meest kwetsbaren, waaronder vrouwen en meisjes, cruciaal.
2. De **preventie en de aanpak van grondoorzaken voor vluchtelingenstromen**, met daarbij de erkenning dat landen hun eigen verantwoordelijkheid hebben om conflicten te voorkomen en te beslechten en mensenrechten te respecteren.
3. Het belang van het **tijdig betrekken van ontwikkelingsorganisaties**, zodat humanitaire hulp en ontwikkelingssamenwerking gezamenlijk kunnen worden ingezet ten behoeve van vluchtelingen en gastgemeenschappen.
4. Het bereiken van meer duurzame oplossingen, waaronder terugkeer in het geval de situatie in het land van oorsprong weer veilig is, en hervestiging.
5. Daarnaast heeft Nederland zich tijdens het consultatieproces met succes ingezet voor het actief betrekken van vluchtelingen zelf bij het consultatieproces, o.a. door ondersteuning van het zgn. «Network for Refugee Voices».

Vaststellingstraject

Op moment van schrijven moet het compact nog formeel door de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties (AVVN) worden vastgesteld. Medio december volgt de behandeling in de AVVN. Op 13 november jl. is het GCR reeds behandeld in de Derde Commissie van de AVVN. De resolutie kon daarbij op brede internationale steun rekenen. Alleen de VS stemde tegen de resolutie.

Gelet op het bovenstaande is het kabinet dan ook voornemens om voor de resolutie te stemmen waarmee het GCR wordt aangenomen.

De Minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking,
S.A.M. Kaag