Eerste Kamer der Staten-Generaal

1

Vergaderjaar 2013–2014

# 33 875 EU-voorstel: Commissiemededeling over de werkzaamheden van de task force voor het Middellandse Zeegebied COM(2013)869

A

## VERSLAG VAN EEN SCHRIFTELIJK OVERLEG

Vastgesteld 18 maart 2014

De vaste commissie voor Immigratie & Asiel / JBZ-raad[1] heeft op 28 januari 2014 de Commissiemededeling over de werkzaamheden van de Taskforce voor het Middellandse Zeegebied (COM(2013)869) en het BNC-fiche van 24 januari 2014 besproken.[2] De leden van de fracties van de **SP** en van **GroenLinks** hebben naar aanleiding van het BNC-fiche op 11 februari 2014 de Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie een aantal vragen gesteld en een aantal opmerkingen gemaakt. De leden van de fractie van de **PvdA** hebben zich hierbij aangesloten.

De Staatssecretaris heeft op 17 maart 2014 gereageerd.

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

De griffier van de vaste commissie voor Immigratie en Asiel / JBZ-raad,
K. van Dooren

[1] Samenstelling:
Holdijk (SGP), G.J. de Graaf (VVD), Slagter-Roukema (SP), Franken (CDA), Witteveen (PvdA), Nagel (50PLUS), Ruers (SP), Van Bijsterveld (CDA), Duthler (VVD), Koffeman (PvdD), Kuiper (CU), Strik (GL), Lokin-Sassen (CDA), Scholten (D66), Th. de Graaf (D66), De Boer (GL), De Lange (OSF), Ter Horst (PvdA) *(voorzitter)*, Beckers (VVD), Beuving (PvdA), Schrijver (PvdA), M. de Graaff (PVV) *(vice-voorzitter)*, Reynaers (PVV), Popken (PVV), Huijbregt-Schiedon (VVD), Swagerman (VVD), Gerkens (SP)

[2] Zie Edossier met nummer **E130059** op www.europapoort.nl.

kst-33875-A
ISSN 0921 - 7371
's-Gravenhage 2014

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

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 11 februari 2014

De commissie voor Immigratie & Asiel / JBZ-raad heeft op 28 januari 2014 de Commissiemededeling over de werkzaamheden van de Taskforce voor het Middellandse Zeegebied (COM(2013)869) en het BNC-fiche van 24 januari 2014 besproken.[3] De leden van de fracties van de **SP** en van **GroenLinks** hebben naar aanleiding van het BNC-fiche de volgende vragen en opmerkingen. De leden van de fractie van de **PvdA** sluiten zich hierbij aan.

In het BNC-fiche laat de regering weten voorstander te zijn van samenwerking met derde landen, en ze wijst in dit verband op het GAMM. De Taskforce heeft nadrukkelijk geadviseerd om ervoor te zorgen dat afspraken met migranten niet leiden tot mensenrechtenschendingen. Ze beveelt daarom aan de transitlanden aan te sporen en te ondersteunen bij het verzekeren van toegang tot bescherming en naleving van de mensenrechten ten aanzien van migranten. Deelt de regering deze opvatting en zo ja, op welke wijze draagt de regering bij aan een verhoging van het beschermingsniveau van migranten in de transitlanden? Deelt de regering de opvatting van de leden van de fractie van GroenLinks (en o.a. van de VN speciale rapporteur voor de mensenrechten van migranten Crépeau) dat afspraken over migratie pas aan de orde zijn zodra migranten ook in de transitlanden toegang hebben tot een asielprocedure en een minimumniveau aan waarborgen?

De Taskforce bepleit dat de EU-lidstaten hun bereidheid tot resettlement van vluchtelingen vergroten, om er zo voor te zorgen dat mensen die bescherming nodig hebben, veilig Europa bereiken zonder eerst een gevaarlijke reis te hoeven ondernemen. Ook stelt de Taskforce voor om andere vormen van beschermde toegang te organiseren, zoals humanitaire visa. De regering stelt in reactie niet bereid te zijn extra vluchtelingen op te nemen, ook niet via hervestiging of vrijwillige relocatie vanuit de lidstaten met de meeste migratiedruk. Tegelijkertijd is de humanitaire nood voor Syrische vluchtelingen het hoogst van de afgelopen jaren. De VN Hoge Commissaris voor de Vluchtelingen (UNHCR), de heer Guterres, verklaarde onlangs te verwachten dat het overgrote deel van de Syrische bevolking tegen het einde van 2014 ontheemd is en humanitaire hulp nodig heeft. De heer Guterres zei: «Grootschalige internationale solidariteit is noodzakelijk, niet enkel om steun te bieden aan de Syrische slachtoffers, maar ook aan de landen die bereid zijn geweest de vluchtelingen op te nemen.»[4] De organisatie heeft onlangs de EU landen opgeroepen om 30.000 Syrische vluchtelingen voor resettlement in aanmerking te laten komen. Duitsland heeft 10.000 Syriërs uitgenodigd. Commissaris Malmström verzoekt de andere landen dit voorbeeld te volgen. Kan de regering nader motiveren waarom ze zich ondanks deze evidente nood zo afwerend opstelt ten aanzien van het uitnodigen van Syrische vluchtelingen? Erkent de regering dat zelfs het uitnodigen van een relatief kleine groep (30.000 ten opzichte van de 2,5 miljoen vluchtelingen in de buurlanden is relatief klein), relevant is als gebaar van solidariteit naar de buurlanden? Is de regering bereid te bepleiten en bewerkstelligen dat er beurzen worden verstrekt aan Syrische studenten,

---

[3] Zie Edossier met nummer **E130059** op www.europapoort.nl.

[4] http://www.unhcr.nl/print/home/artikel/9446bd11f867c45c08a44bc0ad3d0cc6/vn-lanceert-grootste-humanitaire-opr-1.html

zodat zij tijdens de oorlog hun studie kunnen voltooien in Europa, en in de toekomst een bijdrage kunnen leveren aan de wederopbouw van het land?

De VN-organisaties deden onlangs een oproep aan donoren om 6,5 miljard US dollar beschikbaar te stellen voor de hulp aan Syrische vluchtelingen. Ook hebben hulporganisaties opgeroepen tot het inzamelen van 1 miljard dollar voor specifieke ondersteuning van de ruim 1 miljoen gevluchte Syrische kinderen. In het BNC-fiche rept de regering alleen van extra financiële steun uit Europese budgetten, inclusief het budget voor het Europees Nabuurschapsbeleid. Tot welke concrete extra bijdragen is de Nederlandse regering bereid om de humanitaire nood in Syrië en haar buurlanden op te vangen? Erkent de regering dat met name Libanon en Jordanië vanwege de grote druk ook behoefte hebben aan steun voor de eigen economie? Zo ja, welke maatregelen neemt de EU, en Nederland, in dit kader?

Kan de regering toelichten waarom ze niet bereid is mee te werken aan relocatie vanuit Dublin landen die met een verhoogde migratiedruk kampen? Welke korte termijn oplossing ziet de Nederlandse regering dan voor de bescherming van vluchtelingen (waaronder eveneens veel Syriërs) die momenteel in onmenselijke omstandigheden gedetineerd zijn in Bulgarije en Griekenland, geen toegang hebben tot bescherming of het gevaar lopen via push backs te worden teruggestuurd naar Turkije?

De regering stelt op dit moment geen voorstander te zijn van het openen van humanitaire toelatingsprocedures, omdat daarvoor eerst derde landen medewerking aan het terugkeerproces dienen te verlenen en er een zorgvuldige beoordeling van de aanvragen mogelijk moet zijn. Wat bedoelt de regering hiermee precies, en op welke wijze draagt de regering eraan bij dat deze voorwaarden wel worden vervuld? Doelt de Taskforce niet op het verstrekken van humanitaire visa door EU-vertegenwoordigingen, en niet door de autoriteiten van de derde landen zelf? Zo ja, is ze bereid welwillend mee te denken over dergelijke procedures?

De commissie voor Immigratie & Asiel / JBZ-raad ziet het antwoord graag tegemoet binnen **vier weken** na dagtekening van deze brief.

Voorzitter van de vaste commissie voor Immigratie en Asiel / JBZ-Raad,
G. ter Horst

## BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN VEILIGHEID EN JUSTITIE

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 17 maart 2014

De commissie voor Immigratie & Asiel / JBZ-raad heeft op 28 januari 2014 de Commissiemededeling over de werkzaamheden van de taskforce voor het Middellandse Zeegebied (COM(2013)869) en het BNC-fiche van 24 januari 2014 besproken.[5]

Hieronder geef ik antwoord op de vragen van de leden van de fracties van de **SP** en van **GroenLinks** naar aanleiding van het BNC-fiche.

De leden vragen of de regering de opvatting deelt dat moet worden gewaarborgd dat afspraken met transitlanden niet leiden tot mensenrechtenschendingen en op welke wijze de regering bijdraagt aan een verhoging van het beschermingsniveau van migranten in de transitlanden. Voorts vragen de leden of de regering de opvatting deelt dat afspraken over migratie pas aan de orde zijn zodra migranten ook in de transitlanden toegang hebben tot een asielprocedure en een minimumniveau aan waarborgen.

De samenwerking met de transitlanden in Noord-Afrika vindt met name in Europees verband plaats. De bescherming van migranten heeft de volle aandacht in de migratiedialogen die met de landen worden gevoerd en zal ook in praktische zin worden ingekleed door middel van de activiteiten op het terrein asiel en internationale bescherming die in het kader van mobiliteitspartnerschappen worden ontwikkeld. Daarnaast is er in Noord-Afrika een regionaal beschermingsprogramma dat kan worden uitgebreid en versterkt. Tegelijkertijd is de regering van mening dat derde landen ook nu al een eigen verantwoordelijkheid hebben ten aanzien van het bieden van voldoende bescherming aan migranten en waarborgen van de mensenrechten. De Nederlandse regering is dan ook voorstander van de benadering die in EU-verband wordt gevolgd waarbij de migratiesamenwerking met derde landen op de diverse deelterreinen van migratie parallel wordt vormgegeven.

De leden stellen dat de regering zich afwerend opstelt ten aanzien van het uitnodigen van Syrische vluchtelingen en vragen of de regering het solidariteitsgebaar van hervestiging erkent.
De regering staat niet afwerend tegen het uitnodigen van Syrische vluchtelingen. Nederland heeft als een van de eerste landen gehoor gegeven aan het verzoek van UNHCR om Syrische vluchtelingen te hervestigen. Wij zullen in totaal 250 Syrische vluchtelingen uitnodigen voor hervestiging. Er heeft een missie naar Jordanië plaatsgevonden en een missie naar Libanon wordt overwogen. Daarnaast zet de regering zich nadrukkelijk in om de bescherming van Syrische vluchtelingen in de regio te ondersteunen. Nederland heeft tot op heden 75 miljoen euro beschikbaar gesteld ten behoeve van de slachtoffers van de Syrische crisis.

De regering erkent het belang en de relevantie van hervestiging als gebaar van solidariteit ten aanzien van de buurlanden van Syrië die grote aantallen vluchtelingen opvangen op hun grondgebied. Mede om die rede heeft de regering ook gehoor gegeven aan het verzoek van UNHCR om Syrische vluchtelingen te hervestigen.

---

[5] Zie Edossier met nummer **E130059** op www.europapoort.nl.

Voorts vragen de leden of de regering bereid is te bepleiten en bewerkstelligen dat er beurzen worden verstrekt aan Syrische studenten, zodat zij tijdens de oorlog hun studie kunnen voltooien in Europa.

In dit verband verwijs ik graag naar de brief[6] die de Minister van Buitenlandse Zaken op 21 mei 2013 naar de Tweede Kamer heeft gezonden. Hierin geeft zij aan dat trainingen uit het bestaande MENA-beurzenprogramma, alsmede eenjarige Masteropleidingen uit het Nederlands Fellowship Programma (NFP), worden opengesteld voor 30 Syrische studenten die om politieke redenen hun studie in Syrië hebben moeten afbreken. Op deze manier kunnen zij in een vreedzame omgeving hun studie voortzetten en de kennis verwerven die hen van nut kan zijn bij de toekomstige wederopbouw van hun land.

Verder vragen de leden zich af tot welke concrete extra bijdragen de Nederlandse regering bereid is om de humanitaire nood in Syrië en haar buurlanden op te vangen.

Nederland heeft tot op heden 75 miljoen euro beschikbaar gesteld voor de Syrische crisis, waarvan 14 miljoen in 2014. In de brief[7] van de Minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking aan de Tweede Kamer van 24 februari jl. is aangegeven dat gezien de beperkte vrije ruimte het Kabinet momenteel voorzichtig is met toezeggingen totdat er in de loop van het jaar meer duidelijkheid komt over de diverse noden wereldwijd. Derhalve is het (nog) niet mogelijk aan te geven hoeveel fondsen uit het humanitaire hulpbudget in 2014 naar Syrië gaan. Wel wordt de hoogste prioriteit aan de Syrische crisis gegeven.

De leden vragen of de regering erkent dat met name Libanon en Jordanië vanwege de grote druk ook behoefte hebben aan steun voor de eigen economie en welke maatregelen de EU, en Nederland, in dit kader nemen.

Naast de aanzienlijke bijdrage aan humanitaire hulp in de buurlanden van Syrië, waaronder Libanon en Jordanië, beziet het kabinet actief op wat voor manieren het deze landen bij kan staan bij het verlichten van de druk veroorzaakt door de crisis in Syrië.
De Wereldbank concludeerde in september 2013 dat een bedrag van 2,5 miljard dollar nodig is om Libanon te stabiliseren. Het kabinet heeft kennisgenomen van deze bevinding en beziet zowel in EU-verband als bilateraal hoe het ondersteuning aan Libanon zo goed mogelijk vorm kan geven. Het kabinet gaat daarbij uit van een geïntegreerde benadering. Sociaaleconomische steun maakt daar deel van uit.

De Raad Buitenlandse Zaken onderstreepte in zijn conclusies van december 2013 het belang van steun aan gastgemeenschappen van Syrische vluchtelingen in Libanon via sociaaleconomische maatregelen. Naast ruim 67,5 miljoen euro aan noodhulp heeft de EU in het kader van het Nabuurschapsbeleid sinds het begin van de crisis al 155 miljoen euro aan hulp voor Libanon vrijgemaakt via de VN en Ngo's, en zet in op een verdere verhoging van de steun op korte en lange termijn.

Jordanië heeft in januari 2014 in Koeweit tijdens de donorconferentie voor Syrië het National Resilience Plan gepresenteerd. Dit plan begroot de kosten voor mitigatie van de druk van de Syrische vluchtelingen op diverse sectoren van het Jordaanse economische en maatschappelijke leven op 4,1 miljard dollar voor de komende drie jaar. De EU, de

[6] Kamerstuk 29 388, nummer 21.
[7] Kamerstuk 32 623, nummer 127.

Wereldbank en individuele donoren bekijken momenteel hoe zij kunnen bijdragen aan de diverse activiteiten uit het National Resilience Plan.

Nederland zet zich, bovenop humanitaire hulpinspanningen, in samenwerking met VNG International en de gemeente Amsterdam in om technische assistentie te bieden aan zowel het vluchtelingenkamp Za'atari als diverse Jordaanse gemeenten die Syrische vluchtelingen in hun midden opnemen (80% van de vluchtelingen woont buiten het kamp). Assistentie zal worden geboden op het gebied van administratie, bestuur en veiligheid, lokale economische ontwikkeling en gemeentelijke diensten.

De EU heeft, in het kader van het Europees Nabuurschapsbeleid in 2013 in totaal 132 miljoen euro vrijgemaakt voor Jordanië. Het gaat hierbij onder andere om steun aan hervormingen in de onderwijssector, ontwikkeling van het midden- en kleinbedrijf en afval(water)verwerking.

Voorts vragen de leden een reactie van de regering over relocatie vanuit Dublin landen die met een verhoogde migratiedruk kampen.

De regering hecht aan het beginsel dat iedere lidstaat in eerste instantie verantwoordelijk is voor de eigen asielinstroom en het conform de internationale verplichtingen behandelen ervan. Dit houdt ook in dat elke lidstaat verantwoordelijk is voor voldoende capaciteitsopbouw die rekening houdt met een fluctuerende instroom. Medio 2013 heeft de EU-wetgever de rechtsinstrumenten van de tweede fase van het gemeenschappelijk Europees asielstelsel (GEAS) aangenomen. Essentie van het GEAS is dat een vergelijkbaar asielverzoek in iedere lidstaat tot eenzelfde uitkomst en niveau van bescherming leidt. Alleen dan kunnen deze lidstaten volwaardig samenwerken en worden subsidiaire asielstromen maximaal beperkt. Voor de komende jaren dient de focus te liggen op goede implementatie van deze rechtsinstrumenten, waarbij iedere lidstaat verantwoordelijk is voor een tijdige omzetting in de nationale wet- en regelgeving en praktijk. De lidstaten kunnen daarbij gebruik maken van elkanders expertise en ervaringen. Daarenboven kunnen lidstaten met een disproportionele migratiedruk aanspraak maken op aanvullende solidariteit, bijvoorbeeld via financiële hulp vanuit de EU-migratiefondsen, en praktische ondersteuning via de agentschappen EASO en Frontex. Deze solidariteitsinstrumenten hebben als inzet structurele verbeteringen aan te brengen in het stelsel van de betreffende lidstaat, zodat deze in staat is een (fluctuerende) asielinstroom conform de internationale verplichtingen te behandelen. De regering acht het opportuun eerst vanaf het moment dat de tweede fase van het GEAS in alle lidstaten volledig is geïmplementeerd en functioneert, op EU niveau te bezien of er (nieuwe) verdeelsleutels ten aanzien van asielgerechtigden kunnen worden vastgesteld.

De leden vragen naar de korte termijn oplossing voor bescherming van vluchtelingen in Bulgarije en Griekenland.

De regering hecht eraan het belang te benadrukken dat in beginsel de verantwoordelijkheid blijft liggen waar zij in het licht van de internationale verplichtingen hoort te liggen. Dit betekent dat eventuele – ook artikel 3 van het EVRM gerelateerde – problemen zoveel mogelijk binnen de rechtssfeer van de betreffende lidstaat tot een oplossing moeten worden gebracht. Als een vreemdeling in een lidstaat bijvoorbeeld klachten heeft over de beoordeling van zijn asielaanvraag of de opvangvoorzieningen, dan dient deze zich tot de autoriteiten in de betreffende lidstaat te wenden en daarna zo nodig, vanuit die lidstaat, tot het Europese Hof voor de Rechten van de Mens.

Uiteraard wil dit niet zeggen dat de regering geheel voorbij wil gaan aan de uitdagingen waar een lidstaat onder migratiedruk mee geconfronteerd kan worden. Deze lidstaten kunnen aanspraak maken op de genoemde solidariteitsinstrumenten van de EU, zoals financiële ondersteuning uit de EU-migratiefondsen, en operationele ondersteuning via Frontex en EASO. De regering committeert zich aan deze operationele ondersteuning door nationale experts en materieel beschikbaar te stellen.

Tot slot verzoeken de leden om verduidelijking inzake de verstrekking van humanitaire visa en de koppeling daarvan aan terugkeer.

In de EU-visumcode bestaat reeds de mogelijkheid om in bepaalde gevallen humanitaire gronden mee te nemen bij de beoordeling van een visum. Bij de visumaanvraag dient aan een aantal criteria te worden getoetst, zoals een geldig reisdocument, openbare orde en nationale veiligheid, middelen voor verblijf en terugreis, registratie in SIS en risico op vestigingsgevaar. De visumcode biedt in art. 25 ruimte om af te wijken van een aantal van deze toegangsvoorwaarden, zoals de toets op reisdocumenten, het doel van de reis en SIS registratie. Van de toets op vestigingsgevaar kan echter, conform art. 21 eerste lid van de visumcode, niet worden afgeweken. Bij een versoepeld visumbeleid in humanitaire situaties zou met name van de toets op middelen en het risico op vestigingsgevaar moeten worden afgezien. Een visum kort verblijf – de bevoegdheid van de EU – is echter bedoeld voor een kort verblijf van maximaal drie maanden.

De verlening van nationale visa – te weten een machtiging tot voorlopig verblijf (mvv) – is geen EU-competentie. Het EU-recht staat verlening van een mvv op humanitaire gronden dan ook niet in de weg. Een mvv is een nationaal visum voor verblijf van langer dan drie maanden en de verlening daarvan is een zelfstandige bevoegdheid van de lidstaten. In artikel 2p, tweede lid van de Vreemdelingenwet 2000 is geregeld dat een humanitaire mvv kan worden verleend zonder dat getoetst wordt aan een reguliere beperking voor verblijf. Onder andere uitgenodigde vluchtelingen en nareizende gezinsleden kunnen op die manier veilige toegang tot Nederland krijgen ten behoeve van het doen van een aanvraag.

Het EU-visumbeleid speelt een rol in de bredere relaties met de autoriteiten en de bevolking van derde landen en kan een instrument zijn om contacten met specifieke doelgroepen uit derde landen zoals mensenrechtenverdedigers, studenten, wetenschappers en vrouwenorganisaties te versterken. Bij de verdere versoepeling van het visumbeleid, door middel van afspraken over visumfacilitatie of visumliberalisatie, worden overwegingen op het gebied van openbare orde, binnenlandse veiligheid en medewerking aan terugkeer altijd meegewogen.

De Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie,
F. Teeven