

Vergaderjaar 2008–2009

23 490

Ontwerpbesluiten Unie-Verdrag

Nr. 553

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN JUSTITIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 9 april 2009

Hierbij zend ik u, mede namens de Minister van Justitie, mijn reactie op de door de Parlementaire Assemblee van de Raad van Europa aangenomen resolutie 1637 (2008) behorende bij het rapport «*Europe's boat people: mixed migration flows by sea into southern Europe*». Hiermee wordt de door mij gedane toezegging tijdens het AO JBZ-Raad d.d. 3 juli 2008 gestand gedaan.

De staatssecretaris van Justitie,
N. Albayrak

Op 28 november 2008 heeft het «*Standing Committee*» van de Parlementaire Assemblee van de Raad van Europa een resolutie en aanbevelingen aangenomen die gebaseerd zijn op het Raad van Europa-rapport «*Europe's boat-people: mixed migration flows by sea into southern Europe*». In deze brief wordt ingegaan op de suggesties van dit Comité die (mede) gericht zijn op Nederland, zijnde een lidstaat van de Raad van Europa en de Europese Unie (paragraaf 8 en 10). Daarnaast wordt kort ingegaan op de suggesties die het Standing Committee doet op het gebied van detentie. Deze opmerkingen van het Comité zijn echter primair gericht op de landen gelegen in de Middellandse Zeeregio.

Algemene reactie

Het *Standing Committee* van de Parlementaire Assemblee schets in de inleidende tekst van de resolutie de positie waarin de landen aan de zuidelijke grenzen van de EU zich bevinden. Nederland deelt de notie dat de problematiek van illegale migratie via zee in de afgelopen jaren een regulier verschijnsel is geworden. Nederland onderkent dat lidstaten gelegen aan de zuidelijke buitengrenzen van de Europese Unie als gevolg van deze migratiestromen, een grote druk ervaren bij het beheer van hun buitengrenzen. Deze druk wordt niet alleen bewerkstelligd vanwege de grootte van de stroom migranten, maar ook vanwege het feit dat de migratiestromen gemengd van aard zijn. Nederland ondersteunt dan ook het door UNHCR gelanceerde «*10 point-plan-of action*». Dit plan vormt een belangrijke leidraad voor het management van gemengde migratiestromen. Nederland ondersteunt de oproep van de Parlementaire Assemblee om zuidelijke lidstaten die te maken hebben met een grote toevoer van asielzoekers hulp te bieden. Hieronder komt onder meer aan de orde op welke wijze Nederland daar invulling aan geeft.

Toelichting per thema

Grenstoezicht en search and rescue

Op het gebied van grenstoezicht wordt door het *Standing Committee* van de Parlementaire Assemblee aangegeven dat FRONTEX, het Europese agentschap voor het beheer van de operationele samenwerking aan de buitengrenzen van de Europese Unie, een belangrijke rol zou moeten spelen bij het bieden van assistentie bij grenscontroles, *search and rescue* en het aanbieden van trainingen aan grenswachters. Nederland ziet eveneens een belangrijke rol weggelegd voor het agentschap. Echter, het is van belang om te benadrukken dat lidstaten primair verantwoordelijk zijn voor de grenscontroles aan de bij de lidstaat behorende buitengrenzen. Desalniettemin kan FRONTEX vanuit zijn centrale rol bijdragen aan een intensievere samenwerking tussen lidstaten met het oog op een effectief en efficiënt grenstoezicht aan de buitengrenzen van de Europese Unie. Het agentschap coördineert gezamenlijke operaties ter ondersteuning van de lidstaten bij de grenscontroles en grensbewaking aan de buitengrenzen. Nederland draagt actief bij aan dit soort operaties. Medewerkers van de Koninklijke Marechaussee en de Zeehavenpolitie zetten hun expertise in bij patrouilles, het interviewen van gestrande migranten en ondersteuning bij grenscontroles. In 2008 heeft Nederland op deze manier actief bijgedragen aan 13 gezamenlijke operaties en 6 gezamenlijke terugkeeroperaties.

Ook op materieel gebied wil Nederland ondersteuning bieden. Zo heeft de Koninklijke Marechaussee recentelijk instrumenten ten behoeve van documentcontroles aangeschaft die zullen worden ingezet tijdens FRONTEX-operaties.

Nederland heeft daarnaast in de afgelopen periode gepleit voor extra initiatieven van het agentschap gericht op het geven van trainingen aan

grenswachters op het gebied van asielrecht, mensenrechten e.d. FRONTEX heeft deze suggestie opgepakt en budget toegekend voor extra trainingen op dit gebied.

Waar het gaat om «*search and rescue*», is het van belang om in ogen-schouw te nemen dat de Europese Commissie een ontwerp-Beschikking heeft opgesteld tot vaststelling van voorschriften voor de bewaking van de zeegrenzen overeenkomstig Verordening (EG) nr. 562/2006 van het Europees Parlement en de Raad («de Schengengrenscodes»). De in deze ontwerp-Beschikking vervatte regels hebben ook betrekking op de verantwoordingen van individuele lidstaten op het gebied van «*search and rescue*». De ontwerp-Beschikking wordt thans via een comitologie-procedure aan de lidstaten ter goedkeuring voorgelegd.

Daarnaast heeft Nederland in 2008 een schip ondergebracht in het «*Centralised Record of Available Technical Equipment*» (CRATE) ten behoeve van inzet tijdens FRONTEX-operaties in 2008. Helaas heeft dit vorig jaar niet tot daadwerkelijke inzet geleid aangezien de twee verzoeken voor operationele bijstand niet geschikt waren voor de inzet van het Nederlandse schip. In de ene operatie, die plaatsvond in de Griekse kustwateren, voldeed het schip niet aan de specifieke behoeften zoals die waren neergelegd in het operationele plan. In het tweede geval betrof het verzoek inzet van het schip voor de kust van derde landen. Nederland heeft echter de inzetbaarheid van het schip beperkt tot de territoriale wateren en aansluitende zone van EU-lidstaten. Nederland heeft dit gedaan, omdat de EU-lidstaten thans via de eerder genoemde Comitologie-procedure nog in bespreking zijn over een eenduidige werkwijze voor operaties ten aanzien van «*search and rescue*» (SAR) en interceptie buiten deze zone.

Capaciteitsopbouwprojecten

Het Centraal Orgaan opvang asielzoekers (COA) draagt reeds enkele jaren bij aan de ontwikkeling van de opvangfaciliteiten in andere lidstaten door het delen van kennis en ervaring met opvangorganisaties in andere lidstaten. In het Middellandse Zeegebied heeft het COA in dit kader activiteiten verricht met Malta en Cyprus.

In september 2005 heeft het COA samen met het ministerie van Justitie voor het eerst verkennende gesprekken gevoerd met Malta over mogelijke samenwerkingsverbanden. Dit was de start van een speciale relatie tussen het COA en de Malteser opvangorganisaties, in het bijzonder met de «*Organisation for Integration and Welfare of Asylumseekers*» (OIWAS). Het COA heeft hierbij onder andere bijgedragen aan het verbeteren van de opvangvoorzieningen in de gesloten maar vooral de open opvangcentra op Malta.

Per 1 september 2008 is het project «*Particular Pressures Cyprus*» van start gegaan. Dat project zal lopen tot 1 september 2010. Het project is een samenwerkingsverband tussen het COA, de IND en de asieldienst van Cyprus met het oog op het ondersteunen van Cyprus op diverse terreinen, waaronder opvang en de omgang met kwetsbare groepen.

Daarnaast maakt het COA deel uit van en speelt een vooruitstrevende rol binnen het «*European Network of Asylum Reception Organisations*» (ENARO). Binnen dit netwerk wordt eveneens kennis en ervaring uitgewisseld op het gebied van de opvang van asielzoekers en vluchtelingen. Op dit moment zijn 13 landen aangesloten bij ENARO en aantal andere landen bevindt zich in het proces van toetreding.

Identificatie van het land van herkomst van migranten

Het identificeren van het land van herkomst van migranten is van belang bij de verdere procedures die migranten doorlopen. Zoals al aangegeven bij de activiteiten die in het kader van het grenstoezicht worden ontwik-

keld, zetten Nederlandse grenswachters van de KMar en ZHP zich tijdens gezamenlijke FRONTEX-operaties zich ook voor dit soort activiteiten in. Naast deze diensten kan GDISC, het netwerk van algemeen directeuren van immigratiediensten, soortgelijke steun verlenen aan lidstaten die hiertoe een verzoek indienen. Medio 2008 heeft GDISC een dergelijk voorstel gedaan aan de Griekse autoriteiten belast met het beheer van migratiestromen.

Terugkeer (gezamenlijke terugkeeroperaties)

Een uitgangspunt van het Nederlandse terugkeerbeleid is dat Nederland vrijwillige terugkeer prefereert boven gedwongen terugkeer. Nederland kent, in samenwerking met het IOM, verschillende programma's waarin vrijwillige terugkeer wordt bevorderd. Naast financiële herintegratie-ondersteuning, is Nederland voornemens meer gebruik te maken van herintegratie in natura. Betreffende gedwongen terugkeer hecht Nederland er belang aan dat het vertrekproces zorgvuldig verloopt, dat wil zeggen in overeenstemming met geldende nationale en internationale wet- en regelgeving.

Relocatie

Ten aanzien van de herverdeling van asielzoekers over Europa (relocatie) stelt Nederland zich op het standpunt dat pas van een dergelijke herverdeling sprake kan zijn als sprake is van één gemeenschappelijk asielstelsel. Wanneer dat het geval is zal nader moeten worden onderzocht of er sprake is van een onevenredige distributie van asielzoekers over de verschillende EU-lidstaten en op welke wijze daar aan tegemoet dient te worden gekomen. Het Nederlandse standpunt wordt gedeeld door een aantal andere lidstaten, zo is gebleken uit een recente inventarisatie door de Europese Commissie.

Nederland is, zoals aangegeven, wel bereid ondersteuning te bieden onder meer op het gebied van het uitlenen van expertise. Overigens komen er meer mogelijkheden om solidariteit te betrachten met zuidelijke lidstaten die met grote aantallen asielzoekers en migranten te maken hebben. Zo heeft de Commissie recent haar voorstel voor het opzetten van een Europees asiel ondersteuningsbureau uitgebracht. Eén van de taken die is voorzien voor dit ondersteuningsbureau is het samenstellen van teams van asielexperts om ondersteuning te kunnen bieden aan lidstaten die aan een bijzondere migratiedruk bloot staan.

Oorzaken («root causes») van illegale migratie

Met verscheidene aandachtsgebieden op het terrein van ontwikkelingshulp, als armoedebestrijding en inzet op goed bestuur en naleving van mensenrechten, zet Nederland zich in om die oorzaken in landen van herkomst aan te pakken, die mensen noodgedwongen hun land doen verlaten. Nederland steunt initiatieven die (potentiële) migranten informeren over de risico's en gevaren van illegale migratie, zoals het Migratiecentrum van de Europese Commissie in Bamako (Mali), dat het informeren van migranten als één van haar taken heeft. Nederland hanteert een geïntegreerde aanpak ten aanzien van de beleidsterreinen migratie en ontwikkeling en streeft er daarbij naar het ontwikkelingspotentieel van migratie te bevorderen en de negatieve effecten van migratie op de ontwikkeling van de migrant en het land van herkomst aan te pakken. Op bescheiden schaal wil Nederland dit jaar middels twee pilots onderzoeken welk effect circulaire migratie in de vorm van tijdelijke migratie naar Nederland heeft op ontwikkeling.

Bevorderen van legale migratie

Ten aanzien van het bevorderen van legale migratiemogelijkheden hebben de lidstaten van de Europese Unie in het Europees Asiel- en Migratiepact aangegeven dat bij arbeidsmigratie de beschikbare arbeidspopulatie binnen de Europese Unie, alsmede de vraag van de arbeidsmarkt in acht dienen te worden genomen. Indien de beschikbare arbeidspopulatie binnen de Europese Unie niet kan voldoen aan de vraag van de arbeidsmarkt, dan zijn er mogelijkheden voor derdelanders om legaal binnen de Europese Unie arbeid te verrichten.

Bewustzijn over de gevaren van illegale immigratie

Nederland deelt de mening van het *Standing Committee* van de Parlementaire Assemblee voor wat betreft het belang van het informeren van potentiële migranten over de gevaren van illegale immigratie naar de Europese Unie. In het mede door Nederland gefinancierde IOM-project in West-Afrika zijn informatiecampagnes ontwikkeld en geïmplementeerd in verschillende landen uit de regio.

Overige opmerkingen naar aanleiding van het gestelde in de resolutie

Detentie

In de resolutie wordt ook ingegaan op detentie. In 9.3 wordt gesproken over het (geleidelijk of in toenemende mate) verbieden van vreemdelingenbewaring, hetgeen niet wenselijk is. Nederland is van oordeel dat detentie noodzakelijk kan zijn (en ook in de toekomst noodzakelijk zal blijven) om iemand te beletten op onrechtmatige wijze het land binnen te komen of te voorkomen dat iemand zich aan zijn/haar uitzetting onttrekt. Het dient echter uitsluitend toegepast te worden als uiterste middel. Voorkomen moet worden dat detentie van illegale vreemdelingen of asielzoekers plaatsvindt indien hetzelfde doel ook met andere (lichtere) middelen te realiseren is. Deze beginselen zijn overigens ook vastgelegd in de Europese Terugkeerrichtlijn waarover recentelijk overeenstemming is bereikt.

Voorts onderschrijft Nederland het beginsel, zoals verwoord in 9.6, niet dat kwetsbare groepen nooit gedetineerd zouden mogen worden. Wel is van belang dat bij een beslissing tot inbewaringstelling een individuele afweging wordt gemaakt tussen het belang dat gediend wordt met het in bewaring stellen van betrokkene en het individuele belang van de betreffende vreemdeling. Wanneer betrokkene tot een kwetsbare groep behoort, dient dit bij deze afweging te worden betrokken. Voorts dienen de detentie omstandigheden en voorzieningen geschikt te zijn voor de betreffende kwetsbare groep.

Nederland is net als het *Standing Committee* van de Parlementaire Assemblee van mening dat projecten die gericht zijn op verbetering van detentiefaciliteiten van belang zijn voor de verdere verbetering van het beheer van migratiestromen in de Europese Unie.