

Vergaderjaar 2015–2016

26 150

Algemene Vergadering der Verenigde Naties

Nr. 155

BRIEF VAN DE MINISTERS VAN BUITENLANDSE ZAKEN EN VOOR BUITENLANDSE HANDEL EN ONTWIKKELINGSSAMENWERKING

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 8 september 2016

In deze brief wordt uw Kamer mede namens de Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie geïnformeerd over de Nederlandse inzet voor de top van de Verenigde Naties over grootschalige vluchtelingen- en migratiestromen, die op 19 september 2016 zal plaatsvinden in New York¹ en over de vluchtelingentop die de Verenigde Staten op 20 september 2016 organiseren.

Het kabinet is positief over het belang van inspanningen binnen de Verenigde Naties om internationale samenwerking op het gebied van grootschalige vluchtelingen- en migratiestromen te verbeteren en er is waardering voor het initiatief van President Obama om landen aan te sporen bij te dragen aan de ondersteuning van vluchtelingen. De noden zijn hoog en meer en betere oplossingen zijn nodig om deze te verlichten. Op dit moment zijn 65,3 miljoen mensen ontheemd of op de vlucht. 21,3 miljoen mensen zijn op de vlucht, 40,8 miljoen mensen zijn ontheemd in eigen land en 3,2 miljoen mensen zoeken asiel. Sinds de Tweede Wereldoorlog zijn er nooit zoveel mensen ontheemd geweest. De verwachting is dat de druk op mensen om te vluchten of te migreren zal aanhouden. Migratie is hiermee een cruciaal mondiaal thema, waarbij de verantwoordelijkheden ook op mondiaal niveau beter en effectiever geadresseerd moeten worden.

VN-top over grootschalige migratie- en vluchtelingenstromen

De VN-top op 19 september maakt onderdeel uit van de 71^{ste} Algemene Vergadering van de Verenigde Naties. Tijdens de VN-top zullen lidstaten een politieke verklaring aannemen, waarin bestaande afspraken en verplichtingen over vluchtelingen en migranten worden herbevestigd. Ook staan in deze verklaring uitgangspunten voor meer en betere samenwerking bij grootschalige vluchtelingen- en migratiestromen. Naast

¹ Brief van 21 juni 2016, van de vaste commissie voor Buitenlandse Zaken.

vertegenwoordigers van regeringen zullen aan de top internationale organisaties, maatschappelijke organisaties, vertegenwoordigers van migranten- en vluchtelingenorganisaties en de private sector deelnemen. De Minister van Buitenlandse Zaken en de Minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking zijn voornemens namens het kabinet deel te nemen aan de top.

Inzet Nederland

De inzet van Nederland in aanloop naar de VN-migratietop van 19 september 2016 is gebaseerd op de visie van het kabinet op de huidige migratieontwikkelingen, waarover uw Kamer onder meer is geïnformeerd in de Kamerbrief van 8 september 2015². Uitgangspunt is een geïntegreerde benadering met aandacht voor de aanpak van de grondoorzaken van migratie, bescherming, verbeterde opvang in de regio, terugkeer van migranten zonder verblijfstitel en het doorbreken van het verdienmodel van mensensmokkelaars.

Zoals aangegeven in de Kamerbrief voor de Raad Buitenlandse Zaken van 18 juli 2016 zette het kabinet in aanloop naar de VN-migratietop in op de volgende vier prioriteiten voor zowel vluchtelingen als migranten³:

- De aanpak van grondoorzaken van vluchtelingen- en migratiestromen, waaronder conflict, mensenrechtenschendingen, gebrek aan sociaal-economisch perspectief en de directe en indirecte gevolgen van klimaatverandering.
- Gereguleerde, veilige, verantwoorde en beheersbare migratie- en vluchtelingenstromen. Hierbij is het noodzakelijk dat landen nauw met elkaar samenwerken. Dat geldt ook op het gebied van terugkeer. Het kabinet zet al langer in op het vergroten van de mogelijkheden voor veilige, reguliere migratie, onder meer door op te roepen tot deelname aan het UNHCR-hervestigingsprogramma en door middel van de bestaande toezegging om maximaal circa 4.000 Syrische vluchtelingen te hervestigen in het kader van de EU-Turkije verklaring.
- Een effectieve respons van VN-organisaties op grootschalige vluchtelingen- en migratiestromen. Het kabinet pleit onder meer voor betere samenwerking tussen VN-organisaties die actief zijn op het gebied van humanitaire hulp en ontwikkelingssamenwerking, conform de inzet tijdens de *World Humanitarian Summit* die op 23–24 mei 2016 plaatsvond. Betere samenwerking tussen het bestaande VN-systeem en de Internationale Organisatie voor Migratie (IOM) maakt daar onderdeel van uit.
- Eerbiediging van mensenrechten en de bescherming van kwetsbare groepen. Er moet speciale aandacht zijn voor kwetsbare groepen, waaronder vrouwen en kinderen, binnen grootschalige vluchtelingen- en migratiestromen. Seksueel en gender gerelateerd geweld moet worden tegengegaan. Vluchtelingen en migranten hebben recht op toegang tot basisvoorzieningen zoals gezondheidszorg, inclusief seksuele en reproductieve gezondheidsdiensten.

Specifiek voor *vluchtelingen* pleitte het kabinet in de aanloop naar de VN-top voor:

- Ondersteuning van landen die grote aantallen vluchtelingen opvangen. De noden van vluchtelingen moeten onderdeel uit gaan maken van de nationale en lokale ontwikkelingsplannen conform de 2030 Agenda voor duurzame ontwikkeling (de Global Goals).
- Vergroten van zelfredzaamheid en het lange termijnperspectief van vluchtelingen met aandacht voor hun gastgemeenschappen. Toegang

² Kamerstuk 19 637, nr. 2030

³ Kamerstuk 21 501-02, nr. 1525

tot onderwijs en de arbeidsmarkt zijn hierbij cruciaal. Hiervoor heeft het kabinet voor de landen rondom Syrië 260 miljoen euro beschikbaar gesteld, in aanvulling op eerdere bijdragen.

Specifiek voor *migranten* pleitte het kabinet in de aanloop naar de VN-top voor:

- Heldere afspraken over de mogelijkheden voor legale migratie, waaronder gezinshereniging en arbeidsmigratie, migratie voor studiedoeleinden en hervestiging.
- Terugkeer als integraal onderdeel van gereguleerde migratie. Herbevestiging van de verplichting van landen om hun eigen onderdanen terug te nemen moet onderdeel uitmaken van de politieke verklaring. Het opzetten van brede partnerschappen met landen van herkomst en transit kan een positieve bijdrage leveren aan terugkeer.
- Goede grensbewaking, registratie en identificatie, maatregelen op het gebied van openbare orde en nationale veiligheid en bestrijding van mensensmokkel- en mensenhandel moeten onderdeel uitmaken van gereguleerde migratie. Effectief grensmanagement draagt bij aan het scheiden van legale en illegale vluchtelingen- en migratiestromen.
- Verbetering van de positie van arbeidsmigranten, waarbij uitbuiting en onmenselijke behandeling worden bestreden en arbeidsmigranten beter geïnformeerd zijn over hun rechten en plichten.
- Tegengaan van xenofobie en racisme. Nederland staat positief tegenover een mogelijke wereldwijde campagne van de Verenigde Naties met dit doel.

De Europese Unie heeft de onderhandelingen geleid namens alle EU-lidstaten. Nederland heeft daarbij een actieve rol gespeeld op basis van bovenstaande prioriteiten. Nederland heeft zich ook hard gemaakt voor voldoende ruimte voor maatschappelijke organisaties en vertegenwoordigers van migranten- en vluchtelingenorganisaties om hun visie te geven op de uitkomsten van de top.

Politieke verklaring

Eind juli hebben VN-lidstaten onder leiding van Nederland en Jordanië overeenstemming bereikt over de tekst van de politieke verklaring. Het is de verwachting dat deze verklaring zal worden aangenomen tijdens de top op 19 september in New York. De verklaring is als bijlage bij deze brief toegevoegd⁴. In de verklaring is vastgelegd dat VN-lidstaten uiterlijk in 2018 twee zogenaamde *Global Compacts* zullen aannemen:

1. *Global Compact on Refugees*: Onder leiding van UNHCR zullen de uitgangspunten voor de inzet van landen en organisaties bij grootschalige vluchtelingensituaties verder worden uitgewerkt. In annex 1 bij de politieke verklaring is daartoe al een raamwerk opgenomen.
2. *Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration*: Dit jaar zullen onderhandelingen starten om de uitgangspunten voor de inzet van landen en organisaties op het gebied van veilige, gereguleerde migratie uit te werken. Doel is om hierover in 2018 een intergouvernementele conferentie te organiseren. In annex 2 zijn hiervoor de uitgangspunten opgenomen.

Appreciatie

Het kabinet is positief over de volgende resultaten:

- In de politieke verklaring stemmen alle VN-lidstaten in met het delen van de verantwoordelijkheid voor grootschalige vluchtelingen- en

⁴ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

migratiestromen. Hiermee is op het hoogste niveau een normstellende basis gelegd voor een betere verdeling van deze verantwoordelijkheid en de daarbij behorende lasten. Dit is onder meer van belang voor landen die veel vluchtelingen opvangen, zoals Libanon, Jordanië en Turkije. De EU en Nederland zetten zich al langer in om deze landen te ontlasten.

- In de verklaring wordt het belang van een geïntegreerde aanpak van vluchtelingen- en migratiestromen benadrukt. De Europese Unie en Nederland hanteren al langer een geïntegreerde aanpak, onder meer door samenhang op het terrein van humanitaire hulp, ontwikkelingssamenwerking en politiek. Deze benadering wordt ook gehanteerd bij het sluiten van brede migratiepartnerschappen met belangrijke herkomst- en transitlanden. Het is positief dat deze benadering internationaal navolging vindt en richting geeft aan toekomstige internationale inspanningen van landen en organisaties.
- In de verklaring worden landen die nog niet deelnemen aan het hervestigingsprogramma van de Hoge Commissaris voor de Vluchtelingen (UNHCR) opgeroepen om dat wel te doen. In de politieke verklaring stellen de ondertekenaars zich tot doel om de jaarlijkse hervestigingsdoelen van UNHCR te behalen. Landen kunnen hierop in de toekomst bilateraal of door UNHCR worden aangesproken. Dit versterkt de mogelijkheid voor Nederland om ook in de toekomst landen aan te spreken op hun aandeel in hervestiging.
- Bestaande internationale verdragen op het gebied van vluchtelingen en migranten, zoals het Vluchtelingenverdrag uit 1951, inclusief het principe van non-refoulement, en het 1967 protocol, het kinderrechtenverdrag en de VN-conventie tegen transnationale georganiseerde criminaliteit, worden in de tekst herbevestigd.
- Het kabinet heeft zich met succes hard gemaakt voor een stevige verankering in de politieke verklaring van het aanpakken van grondoorzaken van vluchtelingen- en migratiestromen. Het is belangrijk dat landen en organisaties meer gaan doen op dit gebied. Nederland draagt met diverse programma's bij aan aanpak van grondoorzaken, zoals het programma LEAD waarbij in zeven Afrikaanse landen wordt beoogd het sociaaleconomisch perspectief van jongeren te verbeteren.
- De verklaring onderschrijft in duidelijke termen de eerbiediging van de mensenrechten van alle migranten, onafhankelijk van hun status en de noodzaak tot speciale bescherming van kwetsbare groepen, zoals vrouwen, kinderen, etnische minderheden, gehandicapten en ouderen. De verklaring biedt concrete aanknopingspunten om te voorkomen dat vluchtelingen- of migrantenkinderen een «verloren generatie» worden. Zo bevat deze afspraken om vluchtelingenkinderen binnen enkele maanden toegang te geven tot onderwijs. Ook is opgenomen dat detentie van kinderen alleen als «measure of last resort» mag worden toegepast en onder strikte voorwaarden.
- Het kabinet is tevreden dat in de politieke verklaring wordt herbevestigd dat landen van herkomst verplicht zijn om hun onderdanen terug te nemen, als is vast gesteld dat zij geen recht hebben op internationale bescherming of verblijf. Terugkeer is een essentieel onderdeel van een geloofwaardig asiel- en migratiebeleid. Nederland en de EU werken aan de verbetering van terugkeer door dit thema onderdeel te maken van bredere partnerschappen met herkomst- en transitlanden, waar beide partijen belang bij hebben.
- VN-organisaties en internationale financiële instellingen worden opgeroepen maatregelen te nemen om coördinatie en samenwerking te verbeteren, in navolging van de *World Humanitarian Summit*. De Internationale Organisatie voor Migratie (IOM) zal nauwer gaan samenwerken binnen het VN-systeem om de VN op migratiegebied te versterken.

Het kabinet had graag een beter resultaat gezien op de volgende onderdelen:

- Het kabinet vindt het een gemiste kans dat het niet mogelijk was om een akkoord te bereiken over het *Global Compact for Refugees*, zoals in eerste instantie was voorzien. De Afrikaanse groep verzette zich tegen loskoppeling van het *Global Compact for Migration* waarover in 2018 zal worden besloten.
- Daarnaast is het niet mogelijk gebleken om tot kwantificeerbare afspraken te komen. De verklaring is op een aantal onderdelen zeker normstellend, maar concrete toezeggingen bleven achterwege. Zo bleek het niet mogelijk om overeenstemming te bereiken over de doelstelling voor hervestiging van 10% van de totale vluchtelingenpopulatie.
- Nederland vindt de afspraken op het gebied van de monitoring van de afspraken onvoldoende. De Secretaris-Generaal van de Verenigde Naties is gevraagd om hier nader invulling aan te geven. Ook zullen de *High-Level Dialogues on International Development and Migration* en UNHCR aan de VN rapporteren over de voortgang. Bij het vervolg van de onderhandelingen over beide *compacts* zal Nederland zich inspannen voor duidelijkere afspraken over monitoring.

Ondanks de zeer uiteenlopende belangen van VN-lidstaten ziet het er naar uit dat tijdens de top op 19 september een akkoord zal worden bereikt over een politieke verklaring met aandacht voor zowel de aanpak van grondoorzaken, bescherming, mensenrechten, opvang en integratie, als voor de terugkeer van uitgeprocedeerde asielzoekers en onrechtmatig verblijvende migranten, grensbewaking en grensmanagement. Nederland zal zich op basis van de hierboven genoemde prioriteiten bij de onderhandelingen over de twee *compacts* blijven inzetten voor opname van concrete en kwantificeerbare doelstellingen. De politieke verklaring geeft sturing aan internationale inspanningen en biedt landen, internationale organisaties en maatschappelijke organisaties een normstellend kader voor een intensievere inzet met betrekking tot grootschalige vluchtelingen- en migratiestromen.

VS-top over noden van vluchtelingen

Op initiatief van president Obama organiseren de Verenigde Staten, en marge van de Algemene Vergadering van de VN op 20 september a.s., een top over de wereldwijde vluchtelingenproblematiek. De bijeenkomst heeft als doel aandacht en middelen te genereren voor de noden van vluchtelingen. Landen die substantieel additionele middelen ter beschikking stellen voor noodhulp aan vluchtelingen, extra mogelijkheden bieden voor humanitaire toelating van vluchtelingen en/of inspanningen verrichten om grote groepen vluchtelingen op te vangen en een menswaardig bestaan te bieden, ontvangen een uitnodiging voor de top. Nederland heeft een uitnodiging voor deze top ontvangen vanwege onze inzet op het gebied van humanitaire hulp en opvang in de regio en de opvang van vluchtelingen in Nederland, waaronder hervestiging, herplaatsing en gezinshereniging.

De discussies tijdens de top zullen zich richten op nieuwe benaderingen ten aanzien van langdurig ontheemden en vluchtelingen, het versterken van de zelfredzaamheid van vluchtelingen, de samenhang tussen noodhulp en ontwikkeling, en het organiseren van de mondiale gezamenlijke verantwoordelijkheid voor de opvang van vluchtelingen en ontheemden. De Nederlandse inzet tijdens deze top sluit aan bij de prioriteiten zoals geformuleerd voor de VN-top over grootschalige vluchtelingen- en migratiestromen. Specifiek zal Nederland tijdens de top aandacht vragen voor de noden van vrouwen en meisjes in crisissituaties.

Ook zal Nederland nadrukkelijk inzetten op het versterken van onderwijs aan vluchtelingenkinderen. Hierbij zullen de Nederlandse inspanningen op het gebied van onderwijs aan Syrische kinderen in Syrië en de buurlanden onder de aandacht worden gebracht als een essentieel onderdeel van opvang in de regio. Goed onderwijs aan vluchtelingenkinderen is van essentieel belang voor het opbouwen van een menswaardig bestaan, zeker in de moeilijke situatie waarin deze kinderen verkeren. Ook zal Nederland aandacht vragen voor de vergeten crises in de wereld. Nederland geeft hoge ongeoormerkte bijdragen aan VN organisaties, het Internationale Rode Kruis en het VN-noodhulpfonds CERF waardoor we die organisaties in staat stellen hulp te bieden in vergeten crises. Gezien de grote tekorten aan financiering van humanitaire hulp roept Nederland andere donoren op dit voorbeeld te volgen.

De Minister van Buitenlandse Zaken,
A.G. Koenders

De Minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking,
E.M.J. Ploumen