

**Afdeling Nederland**

Keizersgracht 177
Postbus 1968
1000 BZ Amsterdam

T 020 626 44 36
F 020 624 08 89
E amnesty@amnesty.nl
I www.amnesty.nl

De heer Mark Rutte
Minister-president
Ministerie van Algemene Zaken
Postbus 20001
2500 EA Den Haag

Datum
22 juni 2015

Onderwerp
Europese Raad - EU-migratieagenda

Ons kenmerk
Dir/en/2015/217

Uw kenmerk

Geachte heer Rutte,

Op 25 en 26 juni wordt tijdens de Europese Raad gesproken over de EU-migratieagenda. Tijdens deze Raad zal ongetwijfeld veel aandacht uitgaan naar het vraagstuk van de interne herverdeling van asielzoekers uit Italië en Griekenland over de rest van Europa. Amnesty International roept u op om u flexibel en ruimhartig op te stellen in deze discussie zodat deze snel tot een goed einde kan worden gebracht. Dit zowel voor het welzijn van de asielzoekers die op dit moment onder zeer slechte omstandigheden worden opgevangen in Italië en Griekenland, alsook om te zorgen dat er snelle stappen kunnen worden genomen op andere punten, zoals de hervestiging van vluchtelingen uit de regio. Hieronder zal ik ingaan op deze hervestiging, alsmede op de samenwerking met derde landen, de aanstaande militaire antismokkelmissie en de noodzaak tot aandacht voor redding op zee.

Hervestiging

Door de Europese Commissie is voorgesteld om voor het einde van 2016 EU-breed tot 20.000 hervestigingsplaatsen te komen voor kwetsbare vluchtelingen die niet (meer) in de regio kunnen worden opgevangen. Amnesty International is blij met de aandacht voor hervestiging in de EU-migratieagenda. Er is een grote behoefte aan uitbreiding van het aantal hervestigingsplaatsen. Alleen al onder Syrische vluchtelingen hebben zo'n 380.000 kwetsbaren een behoefte aan hervestiging, wereldwijd gaat het om een miljoen mensen.¹

Het voorgestelde aantal van 20.000 steekt hier weliswaar schril bij af, maar kan desondanks een nuttige eerste stap zijn bij het versterken van de praktische ondersteuning van opvang van vluchtelingen in de regio. Uw kabinet heeft de noodzaak hiervan meermalen benadrukt. Een specifiek op de meest kwetsbare vluchtelingen gericht hervestigingsprogramma kan helpen om landen in de regio te ontlasten. Bovendien kan hiermee voor deze groep de noodzaak tot het ondernemen van irreguliere, gevaarlijke tochten over zee worden voorkomen, zoals ook uw kabinet dit wil zien.

Om tot enigszins significante aantallen te komen is het wel van belang dat het door de Commissie voorgestelde aantal van 20.000 *aanvullend* wordt op de inzet die EU-lidstaten nu al plegen. Uw kabinet sluit niet uit dat het Commissievoorstel inderdaad zo zou moeten worden gezien. Met het oog op het belang van hervestiging voor landen in de regio en het

¹ Amnesty International, *The global refugee crisis: a conspiracy of neglect*, 15 juni 2015, <https://www.amnesty.org/en/documents/pol40/1796/2015/en/>

voorkomen van gevaarlijke overtochten vragen wij u echter hierin een stap verder te gaan en actief te bepleiten dat de 20.000 plaatsen aanvullend zullen zijn.

Hiermee wordt ook de druk verhoogd op lidstaten die nu nog helemaal niets aan hervestiging doen. Amnesty International is het zeer met uw kabinet eens dat ook deze lidstaten hervestigingsprogramma's zouden moeten gaan ontwikkelen. Omdat er nog maar anderhalf jaar is voor het behalen van de doelstelling, is het van belang dat lidstaten die al wel actief zijn bij hervestiging nieuwe hervestigingslanden technisch en inhoudelijk steunen. Ook zouden 'oude' hervestigingslanden serieus moeten overwegen zelf nú meer te doen, om het goede voorbeeld te geven en omdat het 'nieuwe' landen wellicht niet tijdig lukt een gedegen hervestigingsprogramma op te zetten.

Mocht de bescheiden doelstelling van 20.000 plaatsen eind 2016 niet gehaald zijn dan zou dit, gezien alle nadruk op het belang van het ondersteunen van opvang in de regio, een uitermate pijnlijk signaal zijn. Het zou, zeker in de regio, gezien kunnen worden als teken van de onwil of onmacht van de EU om de verantwoordelijkheid voor de wereldwijde vluchtelingencrisis serieus te helpen dragen, wat ook het draagvlak voor toelating en opvang in die regio kan doen afbrokkelen. Dit zou niet alleen funest zijn voor het grote aantal vluchtelingen dat momenteel in de regio wordt opgevangen, maar uiteindelijk ook een ontwikkeling die de EU voor nieuwe problemen zal stellen, omdat een gebrek aan toegang of behoorlijke opvang het doorreizen naar de EU alleen maar zal stimuleren.

Internationale samenwerking om migratie te reguleren

Uw kabinet heeft ook aangegeven stevig te willen inzetten op de samenwerking met herkomst- en transitlanden om migratie te reguleren. Hierbij is in de EU-migratieagenda en de kabinetsreactie hierop aandacht voor de mensenrechtenrisico's van dergelijke samenwerking opvallend afwezig. Zo werd in de kabinetsreactie het voorbeeld van samenwerking met Mauretanië als succesvol voorbeeld aangehaald. Weliswaar is door Spanje, de EU en Mauritanië samen het aantal irreguliere overtochten naar de Canarische eilanden sterk verminderd, maar – zo blijkt uit onderzoek van Amnesty International – is ten koste gegaan van ernstige mensenrechtenschendingen zoals willekeurige arrestatie en detentie, mishandeling van vluchtelingen en migranten en uitzettingen zonder enige procedure.²

Risico's op schendingen van de rechten van vluchtelingen en migranten zijn altijd aanwezig wanneer migratiecontrole wordt aangescherpt. Deze risico's nemen bovendien toe als hierbij samenwerking wordt gezocht met landen met een slecht *track record* voor het beschermen van die rechten, zoals in het merendeel van de herkomst- en transitlanden waar de EU-migratieagenda zich op zal richten het geval is. Wanneer EU-samenwerking met derde landen gepaard zou gaan met dergelijke mensenrechtenschendingen doet dit ernstig afbreuk aan een anderszins legitieme activiteit, alsook aan de geloofwaardigheid van de EU als internationale speler op het gebied van mensenrechten. Bovendien blijkt uit onder meer het voorbeeld van Libië (zie hieronder) dat schendingen van de rechten van vluchtelingen en migranten eerder nieuwe irreguliere migratiestromen op gang brengen, dan dat ze zorgen voor regulering van deze stromen.

Wij vragen u dan ook met klem om tijdens de discussies over samenwerking met derde landen aandacht te vragen voor deze mensenrechtenrisico's en voor het belang om strategieën te ontwikkelen om met deze risico's om te gaan. Hierbij zou onder meer gedacht kunnen worden aan het opstellen van risicoanalyses over de mensenrechtelijke aspecten van ieder nieuw samenwerkingsplan. Ook zouden mensenrechtelijke vraagstukken expliciet ter sprake moeten komen bij de Valletta-conferentie over samenwerking met Afrikaanse landen om migratie te reguleren.

EUNAVFOR Med

Mogelijk zal de Europese Raad ook verder spreken over de militaire antismokkelmissie EUNAVFOR Med. Tot verbazing van Amnesty International ontbreekt in de beschikbare documentatie hierover vrijwel geheel een gedegen beschouwing van de risico's en een

² Amnesty International, Mauretania: "Nobody wants to have anything to do with us": arrests and collective expulsions of migrants denied entry into Europe, 1 juli 2008, <https://www.amnesty.org/en/documents/afr38/001/2008/en/>

concrete reactie hierop. Deze risico's spelen op verschillende punten. Zo is er onduidelijkheid over de status van mensensmokkelaars bij mogelijk gewapend optreden tegen hun 'business model'. Ook is niets terug te vinden over maatregelen om te voorkomen dat militaire actie leidt tot het verlies van levens, of het verwonden, van omstanders (Libiërs, vluchtelingen en migranten) of beschadiging van hun eigendommen. Bovendien ontbreekt elke reflectie op de potentiële effecten van de militaire missie op de (on)mogelijkheid van vluchtelingen en migranten om Libië nog te kunnen ontvluchten. Zoals uitvoerig door Amnesty International gedocumenteerd, tieren mensenrechtenschendingen tegen vluchtelingen en migranten – arbitraire detentie, marteling, mishandeling en seksueel geweld – welig in Libië.³ Op welke manier de missie hen nog de mogelijkheid laat zich aan deze schendingen te onttrekken blijft geheel onduidelijk.

Wij doen dan ook een dringend beroep op u om u ervoor in te zetten dat op bovenstaande punten helderheid wordt gegeven, vóór de feitelijke aanvang van de missie.

Redding van vluchtelingen en migranten op zee

Tenslotte vragen wij uw aandacht voor de redding van vluchtelingen en migranten op zee, de zogenoemde *search and rescue* (SAR). Voorlopig zal een aanzienlijk aantal vluchtelingen en migranten de gevaarlijke route over de Middellandse Zee blijven nemen. De militaire missie, die erop gericht is om deze te voorkomen, zou deze aantallen echter net zo goed kunnen opdrijven. Dit bijvoorbeeld omdat de missie verdere instabiliteit teweegbrengt of gepaard gaat met nieuwe mensenrechtenschendingen die vluchtelingen, migranten en wellicht Libiërs dwingt om de zee op te gaan. Mede hierom is voortdurende aandacht voor de SAR-capaciteit van groot belang. Amnesty International is blij met het besluit de Frontex-operatie Triton uit te breiden, zodat deze dichter bij de gevaarlijkste zeeroutes kan opereren. Aan de andere kant is het voor Amnesty International niet evident dat Triton ook beter wordt uitgerust met materieel specifiek gericht op SAR-activiteiten, waaronder grote schepen. De extra capaciteit lijkt vooral te zijn voortgekomen uit de eenzijdige inzet van schepen door Duitsland en Groot-Brittannië. Hiermee is de SAR-capaciteit op de Middellandse Zee uiterst fragiel. Groot-Brittannië heeft al aangekondigd binnenkort de *HMS Bulwark*, die een grote capaciteitsimpuls heeft gegeven aan reddingsoperaties op de Middellandse Zee, terug te trekken. De aanvang van EUNAVFOR Med zou ook een andere inzet van Duits materieel kunnen betekenen.

Graag vraagt Amnesty International u dan ook om met uw collega's in overleg te gaan over hoe de reddingscapaciteit, via Triton en bilaterale inzet, minimaal op het huidige peil te houden en om deze zelfs verder te versterken. Hiermee zou Nederland volgens Amnesty International ook nog eens nadrukkelijk moeten kijken welke extra middelen het beschikbaar kan stellen om de SAR-capaciteit op de Middellandse Zee te versterken.

Uiteraard licht ik bovenstaande punten graag verder aan u toe.

Met vriendelijke groet,



Eduard Nazarski
Directeur Amnesty International, afdeling Nederland.

CC:

- De minister van Buitenlandse Zaken, de heer Koenders
- De staatssecretaris van Veiligheid en Justitie, de heer Dijkhoff
- De Vaste Commissies voor Buitenlandse Zaken, Veiligheid en Justitie en Europese Zaken van de Tweede Kamer
- De Commissie Immigratie en Asiel/JBZ van de Eerste Kamer

³ Amnesty International, "Libya is full of cruelty": stories of abduction, sexual violence and abuse from migrants and refugees, 10 mei 2015, <https://www.amnesty.org/en/documents/mde19/1578/2015/en>