

‘De zee kent geen grenzen, bij het redden van mensen’

Giusi Nicolini, (burgermeester Lampedusa)



VERSLAG EN AANBEVELINGEN BEZOEK LAMPEDUSA – MEI 2015
Joël Voordewind & Shamir Ceuleers, Kamerlid & beleidsmedewerker ChristenUnie-fractie

ChristenUnie

Introductie

De wereld is in beweging. Wrede regimes, onderdrukking, burgeroorlogen en terrorisme zorgen voor grote vluchtelingenstromen. Mensen vluchten bovendien voor armoede, hongersnood en droogte, veroorzaakt door mondiale ongelijkheid en klimaatverandering. Twee jaar geleden liet de VN-vluchtelingenorganisatie UNHCR nog weten dat er sinds de Tweede Wereldoorlog nog nooit zoveel vluchtelingen en ontheemden in de wereld waren als vandaag de dag: een schrikbarend aantal van meer dan 51 miljoen mensen¹. Er zijn geen eenvoudige oplossingen voor het vluchtelingenprobleem. We kunnen en willen ons niet terugtrekken achter de eigen grenzen. De ChristenUnie wil vanuit een Bijbelse opdracht streven naar recht en gerechtigheid. Het is nodig te blijven werken aan vrede en veiligheid. Het belang van de rechtsstaat en mensenrechten staat daarbij voorop. Dat vraagt allereerst om het opvangen van mensen in acute nood. We mogen hen niet in de steek laten. In Syrië, Irak, Libanon, Zuid-Soedan, West-Afrika, Libië en de Middellandse Zee. De ChristenUnie heeft zich daarom met succes ingezet voor een noodhulpfonds van 570 miljoen euro, dat wordt ingezet voor opvang in de regio.

Het bieden van noodhulp is echter niet voldoende. Het recordaantal vluchtelingen wereldwijd vraagt ons ook om problemen bij de kern aan te pakken. De ChristenUnie wil daarom meer geld investeren in Defensie, om te werken aan vrede en veiligheid in de wereld. De ChristenUnie streeft ook naar het investeren in Ontwikkelingssamenwerking en wil terug naar de internationale norm van 0,7% van het BNP. Met deze investeringen kan gewerkt worden aan de ontwikkeling van de rechtsstaat in zwakke landen, aan het bestrijden van extreme armoede, hongersnood en ziekten en aan het tegengaan van de gevolgen van klimaatverandering.

Ook op nationaal niveau neemt Nederland haar verantwoordelijkheid. In 2004 vroegen bijna 24.000 mensen asiel aan in Nederland, waarvan de meeste afkomstig waren uit Syrië. Ondanks dat dit het hoogste aantal was sinds 2002, is de instroom van asielzoekers nog altijd niet te vergelijken met de jaren 90 toen er in het piekjaar bijna 53.000 asielzoekers naar Nederland kwamen².

Verschillende conflicten aan onze buitengrenzen zorgen ervoor dat ook de landen binnen de Europese Unie in toenemende mate geconfronteerd worden met deze vluchtelingen- en migratiestromen. Het gaat met name over vluchtelingen uit Eritrea, Sudan en Syrië, maar ook over mensen uit de regio die de bittere armoede in het land van herkomst achter zich willen laten en een betere toekomst in Europa willen opbouwen. Om welke reden dan ook, alleen al dit jaar hebben bijna 75.000 mensen via gammele bootjes de overtocht naar Europa willen maken. 1800 mensen hebben hierbij het leven gelaten en 5860 werden door de Italiaanse kustwacht gered³. Ook de commerciële scheepvaart wordt hierbij met enige regelmaat ingezet. Elk schip heeft namelijk volgens internationale verdragen de verantwoordelijkheid te reageren op noodoproepen. In 2014 lag het dodental op 3500 mensen. Veel van de bootvluchtelingen die de oversteek wel hebben overleefd komen uiteindelijk op het Italiaanse

¹ Zie: "World Refugee Day: Global forced displacement tops 50 million for first time in post-World War II era, 20 juni 2014, UNHCR: <http://www.unhcr.org/53a155bc6.html>

² Zie: "CBS: Aantal asielzoekers fors toegenomen, Centraal Bureau voor de Statistiek, 28 januari 2015: <http://www.cbs.nl/nl-NL/menu/themas/veiligheid-recht/publicaties/artikelen/archief/2015/2015-aantal-asielzoekers-fors-toegenomen.htm>

³ Onze cijfers zijn, vanwege ons bezoek aan Lampedusa, met name gericht op instroom via Italië. Men mag natuurlijk niet vergeten dat er ook een aanzienlijke migratiestroom via Malta, Griekenland en Spanje binnenkomt.

eiland Lampedusa terecht. Om die reden wordt Lampedusa ook wel de poort naar Europa genoemd. De humanitaire ramp die deze migratiestroom teweegbrengt is echter te groot voor Lampedusa en Italië alleen. Het is een gedeelde verantwoordelijkheid van de lidstaten van de Europese Unie. Nederland kán en moet hierin ook een substantiële bijdrage leveren. De Europese Commissie heeft inmiddels een actieplan opgesteld en deze week wordt hierover in de Kamer gedebatteerd met de minister-president en de staatssecretaris van Veiligheid en Justitie.

Om deze problematiek nader te onderzoeken en om te bezien welke rol Nederland hierin kan vervullen hebben, heeft de CU-delegatie onlangs het eiland bezocht. Van donderdagavond 7 mei t/m zaterdagochtend 9 mei zijn we samen met een delegatie van de Protestantse Kerk Nederland op het Italiaanse eiland Lampedusa geweest. Het eiland Lampedusa is vrij klein (zo'n 20 km²) en telt ongeveer zo'n 6000 inwoners en is primair afhankelijk van toerisme. Doordat Lampedusa regelmatig negatief in het nieuws komt, komen er ook minder toeristen. Door haar geografische ligging, het eiland ligt vlak voor de kust van Libië en Tunesië, proberen veel bootvluchtelingen Europa te bereiken door richting Lampedusa te varen. Vanuit het perspectief van mensensmokkelaars is de werkwijze simpel en zeer lucratief, maar desondanks levensgevaarlijk. Honderden mannen, vrouwen en kinderen worden in veel te kleine vissersbootjes gestopt met gebrek aan water, voedsel en brandstof. Hierdoor dobberen bootjes soms voor enkele dagen op de volle zee rond, wachtend totdat ze worden opgepikt. Regelmatig komt die hulp te laat.

Bevindingen

Tijdens het bezoek hebben we verschillende gesprekken gevoerd met verschillende belanghebbenden. Zo hebben we de burgemeester van Lampedusa gesproken, vertegenwoordigers van Triton/Frontex, de Italiaanse kustwacht, het Italiaans ministerie van Binnenlandse Zaken, het UNHCR en natuurlijk de bootvluchtelingen zelf. Hier volgt een beknopte weergave van de belangrijkste bevindingen.

Triton: een Europees gedrocht.

Momenteel staat de EU-missie Triton volop in de schijnwerpers. In het EU-actieplan, wat onlangs na de zoveelste humanitaire ramp in de Middellandse Zee werd gelanceerd, staat bijvoorbeeld dat het budget van de missie wordt verdriedubbeld. Triton beperkt zich echter voornamelijk tot grenscontroles en patrouilleert slechts langs de grenzen van Lampedusa. Daarnaast richt Triton zich niet specifiek op het redden van drenkelingen, maar op het bewaken van de buitengrenzen. Het gros van alle reddingsoperaties wordt dus (tot nu toe) verricht door de Italiaanse kustwacht op Lampedusa. Triton werd gelanceerd als opvolger van *Mare Nostrum* de grote reddingsoperatie van de Italiaanse kustwacht die met een kostenplaatje van 9 miljoen EURO per maand voor de Italianen te duur werd. Het budget van Triton is echter maar een derde van wat *Mare Nostrum* eerder had (dit wordt nu gecorrigeerd middels de aangekondigde plannen uit Brussel). Triton heeft bovendien slechts zeven schepen, twee vliegtuigen en één helikopter tot haar beschikking. Het belangrijkste verschil ligt echter in het mandaat. Waar *Mare Nostrum* patrouilleerde tot net buiten de kust van Libië, beperkte Triton zich slechts tot 45 (eerder slechts 30) zeemijlen buiten de kust van Lampedusa. Veel bootmigranten komen in problemen terwijl ze in de internationale wateren ronddobberen, ze halen vaak de territoriale wateren van Italië niet eens.

Omdat een serieus Europees antwoord uitblijft, komen de Italianen nu met Operatie *Mare Segura* welke blijkbaar al sinds 1 mei jl. operatief is. Het gebied waarin de kustwacht daarin operatief is, gaat weer terug naar het mandaat van haar voorganger *Mare Nostrum*. Onduidelijk is vooralsnog welke rol hierin is weggelegd voor de Europese Unie/individuele lidstaten. Inmiddels is de zone van Triton weer uitgebreid tot 138 NM. Beter zou het nog steeds zijn als Triton geen begrenzing zou kennen en als mandaat het redden van mensen in nood, zou hebben.

Europees Asielbeleid: Dublin-afspraken

Veel bootvluchtelingen die de oversteek vanuit Noord-Afrika naar Europa proberen te maken, komen uiteindelijk in Italië en Griekenland terecht. Op Lampedusa is dat dan ook goed te merken. Om die reden lees je geregeld in de pers dat vooral Italië bootvluchtelingen niet registreert in het Europees systeem (Eurodac). Hierdoor worden de Europese asielregels (Dublin) omzeild. Volgens deze regels moet het land waar de asielzoeker voor het eerst Europa binnenkomt de asielprocedure behandelen. Veel asielzoekers willen echter doorreizen naar andere landen (waaronder Duitsland en Nederland). Binnen het eerder genoemde actieplan werden ook afspraken aangekondigd waardoor er een eerlijkere verdeling/spreiding van asielzoekers over de landen van EU komt. De ChristenUnie pleit hier – samen met andere partijen – al veel langer voor.

Lampedusa Reception Centre

Wanneer de bootvluchtelingen gered worden door de Italiaanse kustwacht, worden ze overgebracht naar het asielzoekerscentrum: het Lampedusa Reception Centre. Ondanks verschillende berichten dat het hier zou gaan om een open kamp, waar asielzoekers in en uit kunnen, was de indruk juist dat het hier gaat om een gesloten locatie. Van vrij rondlopen was dan ook geen sprake. Meereizende journalisten kregen geen toestemming om binnen te komen en we werden telkens geflankeerd door iemand van de staf en de politie. Er staan hekken om de locatie en je kan er moeilijk in. Een afspraak maken was dan ook zeer moeilijk en ook externe organisaties (zoals de zusterorganisatie van Kerk in Actie) krijgen niet/beperkt toegang. De bedoeling is dat de asielzoekers slechts 72 uur op deze locatie verblijven, de praktijk is echter dan mensen daar langer moeten blijven doordat er gewoonweg te veel asielzoekers zijn. Daarna is het de bedoeling dat ze elders in Italië een asielprocedure opstarten/afwachten. We hebben enkele – vooral jonge mannen – kunnen spreken. Ze komen voornamelijk uit Somalië, Eritrea, Sudan, Libië en Syrië maar ook uit Nigeria. Ze betalen tussen de 1500 en 6.000 dollar om de gevaarlijke oversteek te maken. Vrijwel niemand wil in Italië blijven, maar willen veelal doorreizen naar andere Europese landen. Ze doen dit om de oorlog/instabiliteit in het thuisland te ontvluchten en/of voor een betere toekomst in Europa. In het kamp worden de migranten ook gebriefd over de vluchtroute en de omstandigheden rondom het vertrek. Zo kregen we van Frontex (de Europese grensbewaking) te horen dat de mensensmokkelaars steeds gevaarlijker en geraffineerder te werk gaan. Mensen worden, na betaling van forse bedragen, soms weken tot maanden vastgehouden op een locatie in Libië. Soms worden ze gemarteld en met wapens bedreigd om ervoor te zorgen dat de familie nog méér geld opstuurt. Er zijn ook verhalen dat mensen worden verkocht als (seks)slaaf. Ook al

zitten er economische migranten tussen, iedereen heeft wel een verschrikkelijk verhaal. De term gelukszoeker is dan ook zeer ongepast⁴.

Aanbevelingen

1. Een coherent en effectief ontwikkelingshulp programma

Geen enkele aanbeveling of maatregel zal effectief zijn zonder dat de oorzaken die aan de massale migratiestromen ten grondslag liggen worden aangepakt. Het risico is anders dat alleen wordt ingezet op symptoombestrijding tegen te gaan. Het enkel willen dichttimmeren van de Europese grenzen zal er alleen maar toe leiden dat de mensensmokkelaars in de hand worden gespeeld. Zolang bittere armoede en oorlogsgeweld landen in Afrika teisteren, zullen mensen de gevaarlijke boottochten blijven riskeren. De bezuinigingen op OS-steun aan de maatschappelijke organisaties binnen het ontwikkelingshulpprogramma moeten daartoe worden teruggedraaid. Bovendien moeten er extra fondsen worden vrijgemaakt voor het noodhulpfonds. Deze week kwam het bericht naar buiten dat minister Ploumen 50 miljoen EURO extra beschikbaar maakt om een impuls te geven aan de economie 'in Afrika'. Dat lijkt wellicht op een stap in de goede richting, maar het gaat hier helaas over geld wat hiervoor al stond gepland. Bovendien gaat het hier ook over fondsen waar Nederlandse bedrijven die actief zijn in Afrika aanspraak op kunnen maken. De vraag is of dit zal bijdrage aan het bieden van een toekomstperspectief voor de allerarmsten. Dit kabinet bezuinigt juist één miljard. Volgend jaar moeten de maatschappelijke organisaties, die ter plekke vaak het verschil kunnen maken, fors bezuinigen en worden partnerlanden en projecten afgestoten. Ook staat onderwijs niet meer bij de speerpunten. Helaas investeert Nederland dus juist veel minder.

2. Uitbreiding/wijziging mandaat Triton

Toen de Italiaanse reddingsoperatie *Mare Nostrum* eind 2013 werd beëindigd, werd zij opgevolgd door EU-operatie Triton. Hierbij werd gelijk duidelijk dat het redden van mensen *niet* opgenomen zou worden in het mandaat van de missie. Het budget was beperkt, alsook het operationeel gebied. Dat werd beperkt tot 45 zeemijlen buiten de Italiaanse kust, terwijl haar voorganger zelfs net buiten de territoriale wateren reddingsoperaties uitvoerde. Nu onlangs is aangekondigd dat het budget van Triton wordt verdrievoudigd, is het nog crucialer dat het werkgebied van Triton ook wordt uitgebreid tot voor de kust van Libië⁵. Daarnaast moet het beschermen en redden van mensenlevens opgenomen worden in het mandaat. Mochten de berichten kloppen dat Italië wederom een eigen reddingsmissie heeft opgezet dan zou de Europese missie hierop moeten aansluiten.

⁴ Zie voor een uitgebreide beschrijving van het lot van migranten in Libië het onlangs gepubliceerde rapport van Amnesty International (mei 2015): <https://www.amnesty.nl/nieuwsportaal/nieuws/libie-door-gruwelijk-misbruik-riskeren-migranten-hun-leven-bij-oversteek-middel>

⁵ Zie ook de vraagtekens die de Italiaanse kustwacht heeft geplaatst bij het gebrek aan focus op het redden van drenkelingen in de plannen van de Europese Commissie: 'Italian coastguards: military action will not solve Mediterranean migrant crisis', 19 mei 2015, the Guardian. <http://www.theguardian.com/world/2015/may/19/italian-coastguards-military-action-will-not-solve-mediterranean-migrant-crisis>

3. *Lever een substantiële bijdrage aan het redden van mensenlevens*

Nederland levert een effectieve bijdrage aan de bestrijding van piraterij in de Golf van Aden en voor de Somalische kust. Ook in de Middellandse Zee zou Nederland een grotere bijdrage kunnen leveren door het sturen van bijvoorbeeld een fregat, wat ingezet kan worden bij het redden van drenkelingen. In dit kader zou het Nederlandse fregat ingezet kunnen worden onder coördinatie van de Italiaanse kustwacht. Er is vooral behoefte aan de zogenaamde off shore patrol vessels: grote schepen die ook op volle zee kunnen opereren.

4. *Verken de mogelijkheden van een European Processing Center*

De Europese Commissie heeft aangekondigd voor het einde van 2015 met een richtlijn te komen waarin een permanente verdeling van asielzoekers binnen de EU geregeld moet worden. Hierbij kan de mogelijkheid van een European Processing Center overwogen worden. Dergelijke voorstellen zijn al eerder aangedragen door het UNHCR en in een adviesrapport van de Europese Commissie zelf⁶. In een dergelijk centrum, gestationeerd in landen waar veel bootvluchtelingen aankomen, wordt dan een eerste screening gedaan door ambtenaren van de verschillende EU-lidstaten (bijv. een hoor/beslisambtenaar van de IND). In deze eerste screening wordt een asielaanvraag kennelijk gegrond of ongegrond verklaard. Indien een aanvraag van een bootvluchteling kennelijk gegrond wordt verklaard, kan de persoon in kwestie gekoppeld worden aan het verdeelmodel (wat nu wordt voorgesteld door de Europese Commissie) om vervolgens toegewezen te worden aan een lidstaat van de Europese Unie. Mocht dat niet het geval zijn, kan worden gewerkt aan uitzetting. Om erop toe te zien dat de rechten en plichten zoals onder meer is vastgelegd in het VN-Vluchtelingenverdrag worden gerespecteerd, dient het UNHCR ook een belangrijke rol te krijgen als toezichthouder. Aangezien een Processing Center mogelijk is op vrijwillige basis, is hiervoor ook geen verdragswijziging nodig. Het vreemdelingenbeleid is – en blijft – immers een nationale aangelegenheid. Het is van belang dat dit ook in de toekomst zo blijft omdat het toelatingsbeleid wezenlijk raakt aan het soevereiniteitsvraagstuk. Dit laat echter onverlet dat individuele lidstaten van de Europese Unie de grote verantwoordelijkheid hebben elkaar bij grote (migratie)vraagstukken de helpende hand te bieden.

5. *Een eerlijke en evenwichtige verdeling van vluchtelingen/migranten over Europa*

De Europese Commissie heeft afgelopen week een plan ter bespreking gepresenteerd waarbij wordt gestreefd naar een meer eerlijke verdeling van asielzoekers binnen Europa. Binnen dit plan (zie bijlage) zou Nederland 4.35% van de asielzoekers voor haar rekening nemen. Ook heeft de Europese Commissie voorgesteld dat er binnen de Europese Unie zo'n 20.000 meest kwetsbare vluchtelingen opgenomen moeten worden (hervestigingsprogramma van UNHCR). Dat is een stap in de goede richting. Vooralsnog is het onduidelijk of Nederland hiermee akkoord gaat. Hierbij is van belang dat het kabinet *alsnog* de aangenomen motie Voordewind⁷

⁶ UN High Commissioner for Refugees (UNHCR), *UNHCR Working Paper on "UNHCR's Three-Pronged Proposal"*, 26 juni 2003: <http://www.refworld.org/docid/3efc4b834.html> & European Commission, *Study on the Feasibility and legal and practical implications of establishing a mechanism for the joint processing of asylum applications on the territory of the EU*, 13 februari 2013: http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/e-library/documents/policies/asylum/common-procedures/docs/jp_final_report_final_en.pdf

⁷ Kamerstuk 19 637, nr. 1715

zal uitvoeren. In deze aangenomen motie werd de regering verzocht minimaal 250 extra meest kwetsbare vluchtelingen op te nemen. Staatssecretaris Teeven weigerde destijds de motie uit te voeren. Een eerlijke verdeling van vluchtelingen, moet ook gepaard gaan met een eerlijke verdeling van de financiën om de opvang goed te regelen. De EU moet hier dan ook de nodige fondsen voor vrijmaken.

6. Intensieve samenwerking met landen in de regio: Tunesië, Egypte & Marokko

Tijdens ons werkbezoek kregen we te horen dat Italië onlangs tien reddingsboten had gedoneerd aan Tunesië en dat Tunesië daarop voor het eerst ook actief *search & rescue* operaties aan het uitvoeren was. Dergelijke samenwerking moet geïntensiveerd en uitgebreid worden met andere landen uit de regio. Om een dergelijke samenwerking te bewerkstelligen, moet er op korte termijn een internationale conferentie komen waarbij de Europese Unie samen met de Noord-Afrikaanse landen hierover afspraken kan maken. De Afrikaanse Unie zou hier ook een rol in kunnen vervullen. Hierbij kan nadrukkelijk ook gedacht worden aan zogenaamde safe havens, bijvoorbeeld in landen als Tunesië, Egypte en Marokko. Hierbij moet het *non-refoulement* beginsel, vluchtelingen mogen nooit (terug)gestuurd worden naar landen waar ze in gevaar lopen, ten alle tijden, gerespecteerd worden. Situaties zoals in Melillia en Ceuta⁸ moeten dan ook te allen tijde voorkomen worden. Opvang in de regio kan hierbij bovendien nooit ten volle de migratieproblematiek oplossen. Als we bijvoorbeeld in acht nemen in wat voor erbarmelijke omstandigheden vluchtelingen soms moeten verkeren, met name in de wintermaanden, is opvang in de regio nog te vaak geen reëel alternatief. Nederland dient hierin blijvend te investeren.

7. Pak de mensensmokkelaars aan: militaire missie nadrukkelijk een optie.

Het smokkelen van mensen is een miljardenindustrie die letterlijk over lijken gaat. Mensen worden zonder water en voedsel de open zee op gammele bootjes de open zee ingestuurd. Mensensmokkelaars profiteren enerzijds van het machtsvacuüm vooral in Libië. Door alle doden die deze werkwijze inmiddels heeft veroorzaakt, zou je nu kunnen spreken van een humanitaire noodsituatie die de *internationale vrede en veiligheid* bedreigt. In dergelijke situaties kan de VN-Veiligheidsraad resoluties aannemen die dwingend van karakter zijn. In dit kader zou het goed zijn dat er een militaire missie wordt opgetuigd met als doel de netwerken van mensensmokkelaars uit te schakelen – vergelijkbaar met de succesvolle anti-piraterijmissies. Nederland zou hier binnen VN-verband op moeten aandringen. Het is daarbij van belang op te merken dat het vernietigen van bootjes op geen enkele wijze een effectieve bijdrage zal leveren aan het oplossen van de problematiek. Mensensmokkelaars zijn enorm kapitaalkrchtig, gammele bootjes zijn er in overvloed en het is vrijwel onmogelijk om vooraf te bepalen welke (vissers)bootjes vooraf gebruikt zullen worden door mensensmokkelaars of door lokale vissers.

⁸ Zie bijv. “Morocco destroys migrant camps near border with Spanish enclave, 11 februari 2015, the Guardian: <http://www.theguardian.com/world/2015/feb/11/morocco-destroys-migrant-camps-melilla-spain-border>