

VERSLAG RAAD BUITENLANDSE ZAKEN ONTWIKKELINGSSAMENWERKING VAN 19 MEI 2017

Migratie

Tijdens een gezamenlijk diner en marge van de Raad spraken de ministers van Ontwikkelingssamenwerking en de ministers van Justitie en Binnenlandse Zaken van de EU lidstaten over de externe dimensie van migratie en in het bijzonder de samenwerking met landen van herkomst en transit. Hoge Vertegenwoordiger (HV) van de Europese Unie Mogherini gaf een toelichting op de toepassing van het EU Partnerschapsraamwerk dat in juni 2016 werd geïntroduceerd. In Niger zijn goede resultaten geboekt bij het terugdringen van transitmigratie via Agadez en bij de aanpak van mensensmokkel, aldus de HV. In dit kader wordt ook de samenwerking met de Internationale Organisatie voor Migratie (IOM) en de VN Vluchtelingenorganisatie UNHCR in meerdere landen versterkt. Ook de toename van vrijwillige terugkeer via IOM vanuit Libië naar herkomstlanden is een belangrijke stap vooruit. Concrete resultaten bij het bevorderen van gedwongen terugkeer blijven nog uit, zo stelde de Hoge Vertegenwoordiger vast. De EU en de lidstaten moeten blijven samenwerken bij de verdere uitwerking van de partnerschappen en het opbouwen van vertrouwen. De analyse van de HV werd breed gedeeld. Vrijwel alle lidstaten onderstreepten het belang van toepassing van het *more-for-more* principe, een aantal lidstaten sprak zich ook uit voor het gebruik van negatieve prikkels om betere samenwerking op migratiemanagement en terugkeer te bewerkstelligen. Er was overeenstemming dat de inspanningen op de Centraal-Mediterrane Route geïntensiveerd moeten worden. De inspanningen van de EU en Italië op Libië werden breed ondersteund.

Tijdens het Algemeen Overleg met de Tweede Kamer op 17 mei jl. ter voorbereiding op de Raad is gesproken over de controlerende rol van het Europees Parlement (EP) bij de implementatie van de migratiecompacts. De Hoge Vertegenwoordiger (HV) overlegt regelmatig in het EP over het externe beleid van de EU. Het partnerschapsraamwerk van de EU met Afrikaanse landen en het EU Noodfonds voor Afrika (EUTF) maken hier deel van uit. Daarnaast brengt de HV elk kwartaal een rapport uit over de implementatie van het EU-partnerschapsraamwerk, waarvan de migratiecompacts een onderdeel zijn. In juni zal het vierde rapport verschijnen.

Eind april is de eerste jaarrapportage van het EUTF verschenen. Graag maak ik van de gelegenheid gebruik om dit rapport met u te delen. Zoals aan uw Kamer is bericht in de Kamerbrief over de kabinetsinzet bij de Valletta Top van november 2015 (kenmerknummer MinBuZa-2015.10192), moet het fonds leiden tot een brede inzet gericht op stabiliteit, sociaaleconomische grondoorzaken en capaciteitsopbouw op migratieterrein in herkomst- en transitlanden. In de eerste jaarrapportage stelt de Commissie dat het EUTF in 2016 begonnen is met het aanbesteden van projecten. In dat jaar is goedkeuring gegeven aan een totaal van 107 projecten met een waarde van 1,5 miljard euro. Hierop is het EUTF verhoogd van 1,8 miljard euro naar 2,5 miljard euro met extra bijdragen van de Europese Commissie en lidstaten. Ghana, Ivoorkust en Guinee zijn aan de lijst van landen die in aanmerking komen voor EUTF-fondsen toegevoegd als gevolg van hun belang als belangrijke landen van herkomst in Afrika.

Tijdens het Algemeen Overleg in voorbereiding met de Raad is ook gesproken over berichten over slavenmarkten in Libië. Mensensmokkelaars en milities profiteren van het conflict, de instabiliteit en het gebrek aan effectief overheidsgezag in Libië, door migranten uit te buiten. Migranten worden vaak als handelswaar gezien en worden in Libië regelmatig het slachtoffer van afpersing, dwangarbeid, foltering, geweld en seksueel misbruik. IOM rapporteert al langer over deze misstanden, en heeft nu ook de schokkende getuigenissen opgetekend van migranten die spreken over slavenmarkten in Libië¹. De EU en Nederland zetten zich in om de situatie van migranten in Libië te verbeteren. Op dit moment wordt onder andere gewerkt aan het verbeteren van de situatie in opvang- en detentiecentra. Bij de laatste gaat het om de detentiecentra die onder controle staan van het *Directorate for Combatting Illegal Migration* (DCIM). Via vrijwillige terugkeerprogramma's van IOM wordt migranten een uitweg geboden naar hun thuisland. Tegelijkertijd moeten de criminele netwerken die verantwoordelijk zijn voor mensensmokkel en -handel hard worden aangepakt, onder andere via juridische weg. Zo heeft de Hoofdaanklager van het Internationaal Strafhof, Fatou Bensouda, aangekondigd te overwegen onderzoek te gaan doen naar misdaden tegen migranten

¹ <http://www.iom.int/news/iom-learns-slave-market-conditions-endangering-migrants-north-africa>

(mensensmokkel/handel) in Libië. De inzet van de Europese Unie is er verder op gericht om te voorkomen dat migranten door Libië reizen en daardoor in deze omstandigheden terechtkomen, o.a. door verbeterd grensbeheer in buurlanden en aan de zuidgrens, het uitvoeren van informatiecampagnes (over de omstandigheden in Libië en de geringe kans op asiel in de EU), via goede opvang in de regio en via een effectieve aanpak van de grondoorzaken van migratie, zodat migranten een toekomstperspectief hebben in hun herkomstland of in de regio. Meer is nodig om deze misstanden effectief aan te pakken. De veiligheidssituatie in Libië maakt dit echter moeilijk. Politieke stabiliteit in Libië blijft daarom van essentieel belang.

Humanitaire Crises

De Raad sprak over humanitaire crises en de internationale respons daarop. De HV en Commissaris Mimica benadrukten het belang van het bestrijden van grondoorzaken van deze crises en de noodzaak om de weerbaarheid en veerkracht van staten te versterken om dergelijke crises te voorkomen. De HV benadrukte dat deze crises grotendeels *man-made* zijn. Ze wees daarbij ook op de impact van klimaatverandering op het ontstaan van deze crises. De HV en Mimica onderstreepten het belang van goede aansluiting tussen humanitaire hulp, ontwikkelingssamenwerking en veiligheid en verwelkomden in dit kader de aanname van de raadsconclusies over de operationalisering van de coördinatie tussen humanitaire hulp en ontwikkelingssamenwerking. Mimica drong aan op het naleven van internationaal humanitair recht, wat ook door Nederland werd benadrukt.

Een groot aantal lidstaten sprak net als Nederland over het feit dat deze crises grotendeels *man-made* zijn en benadrukte de rol van politiek falen in het ontstaan van deze crises. Daarnaast werd door veel lidstaten gewezen op het belang en de noodzaak van het naleven van de afspraken die gemaakt zijn in het kader van de *World Humanitarian Summit* en de *Grand Bargain*. De inzet moet efficiënter en effectiever om resultaten te bereiken. In dit kader werd ook het belang van toegang tot gebieden waar humanitaire hulp nodig is onderstreept: we kunnen financieren wat we willen, maar als er geen toegang is voor hulpverleners, dan bereiken we nog niets. Naast inzet op financiële en technische assistentie moet dus gewerkt worden aan het verbeteren van de toegang tot deze gebieden.

Tijdens het Algemeen Overleg met de Tweede Kamer op 17 mei jl. is gesproken over de toegang van hulpverleners in Syrië. De ontwikkelingen in Raqqa hebben sinds begin april gezorgd voor 107.000 ontheemden waarvan bijna 39.000 in de periode van 1 tot 15 mei. Door de bevrijding van Al-Thawrah door de *Syrian Democratic Forces* (SDF) keren mensen terug naar Al-Thawrah. Het gaat om ongeveer 13.000 mensen. Meer terugkerende mensen worden de komende weken verwacht.

De internationale gemeenschap probeert in Syrië iedereen die hulp nodig heeft te bereiken. Nederland draagt daar aan bij door actieve deelname aan de *International Syria Support Group* (ISSG), waar geprobeerd wordt toegang te verkrijgen tot moeilijk te bereiken en belegerde gebieden. Daarnaast wil Nederland via bijdragen aan de VN, het Rode Kruis en NGO's hulp te bieden aan iedereen die dat nodig heeft. De toegang tot Raqqa is echter door de bezetting door ISIS zeer moeilijk en hulporganisaties kunnen niet bij de mensen in Raqqa komen. Hulp vindt vooral plaats rondom Raqqa waar ontheemden terecht komen nadat zij Raqqa ontvlucht zijn. Nederland leverde al in een vroeg stadium hulp via het *pooled fund* van de VN. Via dit fonds – dat beheerd wordt door de VN – worden middelen verdeeld over (lokale) hulporganisaties en kan snel gereageerd en opgeschaald worden bij een toename van het aantal ontheemden.

Nederland vroeg in de Raad daarnaast aandacht voor het intensiveren van de politieke inzet van de EU om oplossingen op het gebied van conflictpreventie, conflictbeëindiging en vredesopbouw te realiseren. Door Nederland en een aantal andere lidstaten werd benadrukt dat dit hand in hand moet gaan met het aanpakken van grondoorzaken van voedselonzeekerheid en conflict en het verlichten van de humanitaire noden. Enkele lidstaten drongen in het kader van intensivering van politieke inzet aan op het stimuleren van nationale dialogen en wezen erop dat ontwikkelingssamenwerking, humanitaire hulp en veiligheid verschillende zijden van dezelfde driehoek zijn. De EU en lidstaten zullen dus moeten werken aan de versteviging van al deze gebieden om effectieve en duurzame resultaten te kunnen behalen.

Nederland en verscheidene lidstaten wezen op het belang van de uitvoering van de aangenomen raadsconclusies om de samenhang tussen korte termijn humanitaire actie en langere termijn

ontwikkelingsinstrumenten te kunnen verstevigen. In dit kader verzocht een aantal lidstaten om specifieke aandacht voor de rol van vrouwen en kinderen in conflictsituaties.

In het Algemeen Overleg met de Tweede Kamer van 17 mei jl. ter voorbereiding van de Raad is gesproken over de schending van kinderrechten in Jemen. Kinderrechten in Jemen staan sinds de start van het conflict onder grote druk. Volgens de Verenigde Naties zijn in de eerste twee jaar van het conflict 1.500 kinderen omgekomen als direct gevolg van de oorlog. De indirecte gevolgen van de gewelddadigheden zijn echter veel groter; kinderen in Jemen worden getroffen door ondervoeding, niet-functionerende gezondheidszorg en bombardementen op scholen door de door Saoedi-Arabië geleide coalitie. De inzet van kindsoldaten door met name de Houthi en Saleh milities is een ander punt van grote zorg. De VN heeft 1.500 gevallen van rekrutering van kindsoldaten tijdens het conflict geregistreerd. Eveneens zorgelijk is de toename van het aantal kindhuwelijken als overlevingsstrategie voor families om inkomsten te genereren. Het kabinet zet zich in de Mensenrechtenraad in voor onafhankelijk onderzoek naar alle schendingen, waaronder schendingen van de rechten van het kind, door alle conflictpartijen in het conflict in Jemen. De Nederlandse ambassade schenkt via *Penal Reform International* aandacht aan de rechten van kinderen in gevangenis. Via de algemene ongeoormerkte Nederlandse bijdragen aan de VN en het Rode Kruis ondersteunt Nederland slachtoffers van rampen en conflict, waaronder 17 miljoen euro aan UNICEF ter bescherming van kinderen in conflict. Daarnaast heeft Nederland dit jaar een geoormerkte bijdrage van 20,4 miljoen vrijgemaakt voor noodhulp in Jemen, waar ook kinderen mee worden bijgestaan.

Naast vorenstaande hecht het kabinet ook grote waarde aan het recht op scholing en de bescherming van scholen, leerkrachten en leerlingen tijdens gewapende conflicten. Het kabinet heeft haar steun uitgesproken aan de *Safe Schools Declaration* en de niet-bindende Richtlijnen in Oslo in 2015 die strijdende partijen oproepen om alle militaire gebruik van scholen en aanvallen op scholen te voorkomen. Om de indirecte gevolgen van het conflict op de situatie van kinderen en andere meest kwetsbare delen van de bevolking te mitigeren is het van belang dat de toegezegde humanitaire hulp tijdens de conferentie in Genève van 25 april jl. de bevolking snel bereikt en dat commerciële import zo goed mogelijk wordt gefaciliteerd. Het kabinet heeft daarom conform de Motie Ten Broeke zowel tijdens de conferentie in Genève als tijdens de Raad Buitenlandse Zaken van 3 april jl. gepleit voor een verbeterde implementatie van het VN Verificatie en Inspectie Mechanisme voor Jemen (UNVIM) om de import van commerciële goederen en bilaterale humanitaire hulp te bespoedigen. Dit pleidooi voor een ongehinderde en zo effectief mogelijke uitvoering van het mandaat van UNVIM, alsmede de medewerking van de Jemenitische regering en de door Saoedi-Arabië geleide coalitie, komt ook terug in de op 3 april aangenomen Raadsconclusies.

Tevens maakt het kabinet van de gelegenheid gebruik uw Kamer te informeren over de uitvoering van de motie Sjoerdsma ten aanzien van uitbreiding van de Wet Internationale Misdrijven met het strafbaar stellen van het belemmeren van humanitaire hulp in niet-internationaal gewapend conflict. De wetswijziging die hiertoe strekt is enige tijd geleden door de minister van Veiligheid en Justitie voor advies aangeboden aan de Raad van State. Deze heeft geadviseerd de strafbaarstelling in een afzonderlijk wetsvoorstel op te nemen, in plaats van in een zogenaamde "verzamelwet". Aan dat advies is gevolg gegeven en het wetsvoorstel zal op korte termijn bij uw Kamer kunnen worden ingediend.

Post-Cotonou Framework

De HV Mogherini en Commissaris Mimica verwezen in hun introductie naar de eerdere bespreking tijdens de RBZ/OS van 28 november 2016 en gingen in op de stappen die sindsdien gezet zijn. De HV lichtte toe dat zij had gesproken met een aantal van de ACS-landen (79 landen in Afrika, het Caribisch gebied en de Stille Oceaan). De HV onderstreepte dat in de huidige, complexe internationaal-politieke context de EU haar ambitieniveau hoog dient te houden. De samenwerking tussen de EU en de ACS-landen moet in dit kader worden versterkt. Mimica wees daarnaast op het *acquis* dat reeds opgebouwd is onder het bestaande Cotonou verdrag en onderstreepte in dat kader het belang van voortzetting van het verdrag.

De bespreking door de Raad liet opnieuw een tweedeling zien. Een groep lidstaten onderschreef de analyse van de HV en Commissie en steunde de door hen voorgestelde weg om deze bijzondere vorm van partnerschap voort te zetten, maar tegelijkertijd te moderniseren met een grotere nadruk op de

onderscheiden regio's. Nederland wees met een andere groep lidstaten op de veranderde internationale context sinds 2000, op de noodzaak van coherentie met de *EU Global Strategy* en met de nieuwe *EU Consensus on Development*. Deze lidstaten waren van mening dat doorgaan met een apart raamwerk voor de samenwerking tussen de EU en de ACS-landen niet langer gerechtvaardigd is en plaatsten vraagtekens bij de toegevoegde waarde van een nieuw verdragskader, waarvan ratificatie door alle betrokken partijen onzeker is. Nederland benadrukte in dit verband dat de EU Consensus reeds een kader vormt voor de samenwerking met alle partnerlanden. Wel onderschreven deze lidstaten het belang van de door de HV en Commissie voorgestane separate regionale pilaren, waarin de samenwerking met de verschillende regio's sterker vormgegeven kan worden. Verschillende lidstaten wezen in dit verband op het belang van de Afrika-EU Top die in november 2017 in Ivoorkust zal plaatsvinden, waarbij "jeugd" het hoofdthema is. In lijn met het "She Decides" initiatief vroeg Nederland specifiek aandacht voor het versterken van de positie van vrouwen en meisjes. Dit is een belangrijke voorwaarde voor duurzame economische en sociale groei. Nederland zal zich ervoor inzetten om universele toegang tot gezondheid en reproductieve gezondheidsdiensten op de Afrika-EU Top te bespreken.

Implementatie Duurzame Ontwikkelingsdoelen (SDGs)

De Raad nam de nieuwe *EU Consensus on Development* aan. De HV onderstreepte het belang van dit document voor de verwezenlijking van de duurzame ontwikkelingsdoelen (SDGs). De EU en lidstaten moeten partnerlanden kunnen ondersteunen in het behalen van de SDGs en in dat kader wordt in de Consensus ook het fundamentele belang van armoedebestrijding in het ontwikkelingssamenwerkingsbeleid van de EU onderstreept. De HV benadrukte daarnaast het belang van nieuwe partnerschappen met bijvoorbeeld de private sector om de nieuwe EU Consensus uit te voeren.

Tijdens de lunch met plaatsvervangend Secretaris Generaal van de Verenigde Naties Amina Mohammed werd het belang onderstreept van de complementariteit van de inzet van de VN en de EU. De HV schetste kort de initiatieven van de EU van het afgelopen halfjaar en wees in het bijzonder op de aannames van de nieuwe *EU Consensus on Development* waarmee het EU-ontwikkelingssamenwerkingsbeleid in lijn gebracht werd met de SDGs. Amina Mohammed benadrukte in dit kader het belang van het betrekken van lokale actoren om de SDGs in ontwikkelingslanden te bereiken.

Lidstaten benadrukten het belang van nauwe samenwerking tussen de EU en de VN in de implementatie van de SDGs. Een aantal lidstaten wees in dit kader op de uitdagingen waar zowel de EU als de VN mee geconfronteerd worden, in het bijzonder op de financiële uitdagingen. Nederland benadrukte in dit kader dat er goed moet worden gekeken naar bestaande structuren en initiatieven om de SDGs te bereiken en dat we ons moeten richten op concrete stappen en acties.