

Vergaderjaar 2013–2014

30 573

Migratiebeleid

Nr. 124

**BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN VEILIGHEID EN
JUSTITIE EN DE MINISTER VOOR BUITENLANDSE HANDEL EN
ONTWIKKELINGSSAMENWERKING**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 25 februari 2014

Met verwijzing naar de brief namens de Algemene Commissie voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking van 31 oktober 2013, informeren wij u hierbij over de stand van zaken met betrekking tot de strategische landenbenadering migratie. De strategische landenbenadering migratie is een instrument om de medewerking van landen van herkomst te verbeteren aan de gedwongen terugkeer van hun onderdanen die niet of niet langer in Nederland mogen verblijven.

Inleiding

Terugname van eigen onderdanen is een internationaal gewoonterechtelijke verplichting die door nagenoeg alle landen wordt gerespecteerd. Dat betekent dat terugkeer, ook gedwongen, naar deze landen doorgaans zonder problemen verloopt. Maar er zijn ook landen waarmee de samenwerking op het gebied van gedwongen terugkeer minder soepel verloopt. Deze landen interpreteren de internationaal gewoonterechtelijke verplichting anders of geven minder prioriteit aan opvolging ervan.

De samenwerking met landen van herkomst wordt op verschillende manieren bevorderd. Er heeft een voortdurende en intensieve dialoog plaats waarin onder meer ondersteuning wordt aangeboden bij de herintegratie van terugkeerders, bij een adequatere grensbewaking of bij de capaciteitsopbouw van migratiediensten. Daarbij spelen ook de Nederlandse vertegenwoordigingen in het buitenland een belangrijke rol, inclusief de door het Ministerie van Veiligheid en Justitie uitgezonden Immigration Liaison Officers (ILO's). Voor een aantal landen blijkt dat medewerking aan gedwongen terugkeer niet uitsluitend kan worden gevonden binnen de context van migratie. In deze gevallen wordt migratie ingebed in de bredere bilaterale betrekkingen en wordt de terugkeerboodschap in alle contacten overgebracht.

Algemeen

De terugkeerresultaten van het afgelopen jaar geven een gemengd beeld. Met een aantal landen is vooruitgang geboekt en zijn er positieve ontwikkelingen met andere landen. Zo is de gedwongen terugkeer naar onder meer Armenië, Azerbeidzjan, Burundi, Mongolië en Pakistan toegenomen. Verder is een lichte verbetering opgetreden in de medewerking van Algerije, die nu moet worden bestendigd door een intensivering van de bilaterale betrekkingen.

Daarbij wordt bezien welke middelen kunnen worden ingezet om die samenwerking verder te stimuleren. Dat kan gaan om instrumenten om de grensbewaking van herkomstlanden te verbeteren, de capaciteit van hun migratiediensten te versterken of kennis over processen en procedures te delen. Verder kan worden gedacht aan het faciliteren van visumverstrekking aan bepaalde categorieën paspoorthouders of aan projecten die de positieve bijdrage van migratie aan de ontwikkeling van herkomstlanden kunnen verbeteren en negatieve effecten kunnen tegengaan. Voorbeelden hiervan zijn het ondersteunen van sociale en bedrijfsmatige initiatieven van migranten in hun herkomstlanden, capaciteitsversterking van overheden die beleid ontwikkelen en uitvoeren op het thema migratie en ontwikkeling en hulp bij de terugkeer en herintegratie van migranten.

Er zijn ook landen waarmee de terugkeerrelatie moeizaam blijft verlopen. In een aantal gevallen betreft dat landen die in een post-conflictsituatie verkeren of kampen met binnenlandse problemen als een zwakke overheid of onvoldoende capaciteit om deze problematiek constructief aan te pakken. De relatie met deze landen vergt veel aandacht waarbij moet worden voorkomen dat ze van ons vervreemden. Desondanks laten we geen gelegenheid onbenut om die landen te wijzen op hun internationaal gewoonterechtelijke verplichtingen hun eigen onderdanen terug te nemen. Ook in deze gevallen kunnen de hierboven genoemde middelen worden ingezet om medewerking te stimuleren. Voorts wordt bezien of er koppelingen kunnen worden gelegd met andere bilaterale dossiers.

Specifieke landen

In 2002 heeft Nederland samen met UNHCR een Memorandum of Understanding met Afghanistan getekend over terugkeer. Afghanistan is zeer kritisch over het Nederlandse migratiebeleid en weigert in weerwil van het MoU reisdocumenten te verstrekken voor gedwongen terugkeer. Daarnaast werkt Afghanistan niet mee aan het realiseren van opvang voor terugkerende minderjarigen, waarvoor Nederland zich al sinds 2009 in Europees verband inspant. Om de medewerking van Afghanistan aan terugkeer te stimuleren, heeft Nederland die gekoppeld aan het verzoek van Afghanistan om een bilateraal luchtvaartverdrag af te sluiten. Vooralsnog heeft dit niet het gewenste resultaat opgeleverd.

Op 28 september 2012 informeerde de toenmalige Staatssecretaris voor Ontwikkelingssamenwerking uw Kamer dat hij de ontwikkelingshulp aan Ghana met een bedrag van tien miljoen euro had gekort. Dit besluit was genomen omdat verbeteringen uitbleven in de medewerking van Ghana aan gedwongen terugkeer van eigen onderdanen. Hierbij is gekozen om programma's te korten waarbij de overheid als instituut zou worden getroffen. Deze kortingen zijn inmiddels nagenoeg doorgevoerd. Bij verschillende gelegenheden hebben de autoriteiten aangegeven de dialoog over terugkeer nu te willen aangaan. Als Ghana zich welwillend opstelt ten aanzien van gedwongen terugkeer is Nederland bereid het

land te ondersteunen met bijvoorbeeld het verder versterken van zijn migratiemanagement.

Eind 2010 is met India onderhandeld over een Memorandum of Understanding (MoU) over een Human Resources Mobility Partnership. Daarmee wordt onder meer beoogd India beter te laten meewerken aan terug- en overname van in Nederland aanwezige illegale vreemdelingen uit India. In ruil hiervoor wordt de mobiliteit van kennismigranten en studenten uit India naar Nederland gestimuleerd. India heeft het MoU nog niet getekend. Momenteel wordt bezien hoe met India alsnog terugkeerafspraken kunnen worden gemaakt.

Ook met Irak heeft intensief overleg plaats. In juni 2012 ontving de toenmalige Minister voor Immigratie, Integratie en Asiel de Iraakse Minister voor Migratie en in juli 2013 heeft de Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie een bezoek gebracht aan Irak. Ook de Minister van Buitenlandse Zaken heeft tijdens zijn bezoek aan Irak in september 2013 aangegeven dat goed geregelde terugkeer van uitgeprocedeerde Irakezen de samenwerking met Irak verder kan versterken. Nederland heeft uitgebreide hulp aangeboden voor onder meer de herintegratie van terugkeerders en het vinden van een oplossing voor het probleem van de circa 1,5 miljoen binnenlands ontheemden in Irak en de honderdduizenden Irakezen die moeten terugkeren uit de buurlanden van Irak. Daaronder is ook Syrië waarvandaan naast vele Irakezen nu ook honderdduizenden Syriërs de grens oversteken naar Irak. De gesprekken die Nederland voert met Irak op migratieterrein verlopen moeizaam en hebben vooralsnog geen verbetering opgeleverd in de samenwerking van Irak aan de gedwongen terugkeer van zijn onderdanen.

Na 21 jaar burgeroorlog en chaos, heeft Somalië sinds eind 2012 weer een centrale regering. De lange periode als *failed state* heeft grote migratiestromen op gang gebracht; de Somalische diaspora is de grootste Afrikaanse diaspora in Nederland. Met de regering in Mogadishu bestaat een Memorandum of Understanding over gedwongen terugkeer. Hoewel de invulling daarvan moeizaam verloopt, zijn in 2013 voor het eerst sinds 2010 weer Somaliërs gedwongen teruggekeerd. Daarnaast keerden in 2013 meer dan 40 Somaliërs zelfstandig terug. De Somalische regering heeft aangegeven het MoU anders te willen invullen. Nederland is bereid daarover met Somalië in gesprek te gaan en daarbij co-financiering van een project ter versterking van de Somalische immigratiedienst aan te bieden op voorwaarde van structurele afspraken over medewerking aan gedwongen terugkeer.

Omdat Somaliland zich in 1991 afscheidde van Somalië en onafhankelijkheid nastreeft, zijn er feitelijk twee regeringen waarmee Nederland terugkeerkwesities bespreekt. De autoriteiten van Somaliland zijn nog niet bereid mee te werken aan gedwongen terugkeer. Het voornemen bestaat om ook met hen tot een MoU te komen onder gelijktijdige aanbidding van een beperkte – en voorwaardelijke – projectenportefeuille uit OS-middelen.

Europese dimensie

De terugkeerproblemen die Nederland ondervindt staan niet op zichzelf. De meeste andere bestemmingslanden in Europa, ervaren eenzelfde problematiek. In de brief van de Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie van 6 maart 2013 is aangegeven dat naast de bilaterale strategische landenbenadering zwaarder ingezet gaat worden op het Europese traject. De Europese Unie kan immers meer gewicht in de schaal leggen dan

Nederland alleen en op dit gebied zijn stappen vooruit gezet waarbij Nederland een actieve rol heeft gespeeld.

De Europese Raad zal in juni 2014 strategische richtsnoeren vaststellen die vanaf 2015 de Europese JBZ-agenda gaan bepalen. Het kabinet zet erop in dat samenwerking met herkomst- en transitlanden – ook buiten het JBZ-terrein – mede afhankelijk wordt van samenwerking op het gebied van terugkeer. Hiervoor is een geïntegreerde aanpak van beleidsvorming op zowel nationaal als EU-niveau noodzakelijk.

De Europese Unie legt afspraken over terugkeer vast in terug- en overnameovereenkomsten, al dan niet gekoppeld aan visumfacilitatie. De koppeling tussen terug- en overname en visumfacilitatie werpt zijn vruchten af. Met diverse landen van het Oostelijk Partnerschap en op de Westelijke Balkan hebben parallelle onderhandelingen plaatsgehad over visumfacilitatie en terug- en overname. Hetzelfde geldt voor Rusland en Kaapverdië. De afgesloten terug- en overnameovereenkomsten worden goed geïmplementeerd.

Terugkeer wordt ook geadresseerd binnen de kaders van de bredere Totaalaanpak van migratie en mobiliteit (GAMM). Belangrijke instrumenten zijn mobiliteitspartnerschappen en migratiedialogen. Landen waarmee de EU een mobiliteitspartnerschap heeft gesloten kunnen bij de uitvoering van de terug- en overnameovereenkomst desgewenst worden geholpen met projecten om bijvoorbeeld de herintegratie van hun onderdanen te faciliteren.

Zo hebben op 7 juni 2013 negen Lidstaten en de Europese Commissie een mobiliteitspartnerschap getekend met Marokko. Nederland heeft als een van de ondertekenaars deelgenomen aan de onderhandelingen en daarbij steeds het belang benadrukt dat een door Marokko gewenste visumfacilitatieovereenkomst niet tot stand kan komen zonder een gelijktijdige terug- en overnameovereenkomst. Hiervan is goede nota genomen. Met de ondertekening van de politieke verklaring van het mobiliteitspartnerschap hebben de partijen zich gecommitteerd deze onderhandelingen af te ronden.

Op 19 april 2013 had in Istanbul de vijfde ministeriële conferentie plaats van het Boedapest Proces, een consultatief forum van bestemmingslanden in Europa, transitlanden ten oosten van Europa (Turkije, Rusland en de voormalige Sovjetrepublieken) en herkomstlanden langs de Zijderoute (Iran, Irak, India, Pakistan, Afghanistan, Bangladesh en China). Meer dan vijftig landen en tien internationale organisaties namen daar een verklaring aan, waarin ook een artikel is opgenomen over het belang van de verplichting tot het terugnemen van eigen onderdanen. Nederland speelt een actieve rol in het Boedapest Proces vanwege de betrokkenheid van voor ons belangrijke herkomstlanden als Afghanistan, China, India en Irak. Mede daarom is besloten 300.000 euro bij te dragen aan een project ter versterking van de capaciteit van het migratiemanagement van de Zijderoutelanden Afghanistan, Irak en Pakistan. Andere donoren van dit project zijn de Europese Commissie, Hongarije, Turkije, Zweden en Zwitserland.

Positief is ook dat op 14 oktober 2013 in Brussel voor het eerst sinds 2006 weer een bijeenkomst plaatshad in het kader van de dialoog over migratie en mobiliteit van de Europese Unie met de Volksrepubliek China. De delegaties kwamen daarbij overeen de contacten over migratiesamenwerking te intensiveren, waarbij ook kan worden gesproken over visumfacilitatie en terug- en overname van illegale migranten. Deze afspraken zijn echter niet bevestigd tijdens de EU-China Top van

21 november 2013. Nederland zal zich in Brussel blijven inspannen om spoedige implementatie ervan te realiseren.

Richting Irak is samenwerking gezocht met een breder aantal bestemmingslanden. Naast andere lidstaten van de EU hebben ook landen daarbuiten zoals Australië, Canada, Noorwegen, de Verenigde Staten en Zwitserland, allemaal dezelfde problemen met betrekking tot gedwongen terugkeer naar Irak. De samenwerkende landen ondernemen gezamenlijke acties en spreken waar mogelijk namens elkaar. Zo hebben de in Bagdad residerende ambassadeurs van deze landen al samen brieven gestuurd naar en gesprekken gevoerd met de Iraakse autoriteiten en heeft de Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie tijdens zijn bezoek in juli ook namens deze landen gesproken.

Nederland heeft een restrictief en rechtvaardig immigratiebeleid waarvan ook een actief en consequent terugkeerbeleid deel uitmaakt. De geloofwaardigheid van dat terugkeerbeleid is mede afhankelijk van de medewerking van herkomstlanden om hun eigen onderdanen terug te nemen. Wanneer landen niet meewerken aan de gedwongen terugkeer van hun onderdanen kan dat leiden tot een afname in de bereidheid van anderen om zelfstandig terug te gaan. Zij krijgen immers het signaal dat hun landen van herkomst niet zullen meewerken wanneer de Nederlandse overheid hen wil uitzetten. Omdat het niet altijd lukt herkomstlanden daartoe binnen het migratiedomein te bewegen, is de strategische landenbenadering migratie tot stand gekomen. In dat kader wordt binnen het geheel van de bilaterale betrekkingen bekeken welke instrumenten kunnen worden ingezet om herkomstlanden te stimuleren. Daarbij worden alle relevante belangen die Nederland in die landen heeft tegen elkaar afgewogen. Dit kan betekenen dat andere belangen prevaleren boven terugkeer. De strategische landenbenadering maakt het echter mogelijk om andere dossiers dienstbaar te maken aan terugkeer.

De regering zal de ingeslagen weg voortzetten en de mogelijkheid openhouden om elk bilateraal dossier te kunnen blijven koppelen aan terugkeer. Bij voorkeur op een positieve manier. Daarnaast zal nog meer worden ingezet op internationale samenwerking, zowel in EU-verband als met landen daarbuiten. Het moge duidelijk zijn dat dit internationale probleem een internationale oplossing vergt.

De Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie,
F. Teeven

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