

Vergaderjaar 2012–2013

29 344

Terugkeerbeleid

Nr. 116

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN VEILIGHEID EN JUSTITIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 6 maart 2013

Met verwijzing naar mijn toezegging tijdens de Begrotingsbehandeling van het Ministerie van Veiligheid en Justitie in uw Kamer op 28 november 2012 (Handelingen II, 2012/2013, nr. 28, item 3, blz. 3–32 en item 6, blz. 35–65), die ik heb herhaald tijdens het Algemeen Overleg over migratie en ontwikkeling op 12 december 2012 (Kamerstuk 30 573, nr. 107), informeer ik u met deze brief mede namens de ministers van Buitenlandse Zaken en van Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking over de stand van zaken met betrekking tot de strategische landenbenadering migratie. Deze is geformuleerd als instrument om de medewerking van landen van herkomst te verbeteren aan de gedwongen terugkeer van onderdanen die niet of niet langer in Nederland mogen verblijven¹.

Nederland heeft een restrictief en rechtvaardig immigratiebeleid. Wij staan open voor migranten die een bijdrage leveren aan de samenleving en bieden bescherming aan personen die hun land van herkomst hebben moeten ontvluchten. Voor beide groepen is het van belang dat zij zo snel mogelijk volwaardig deel uitmaken van onze samenleving. Bij een restrictief en rechtvaardig immigratiebeleid hoort ook een actief en consequent terugkeerbeleid. Wie hier niet mag blijven, moet vertrekken of wordt uitgezet. Het Regeerakkoord is wat dat betreft duidelijk. Terugkeer naar het land van herkomst, ligt daarbij in de meeste gevallen voor de hand.

Uitgangspunt van het terugkeerbeleid is en blijft zelfstandige terugkeer, al dan niet met financiële en/of materiële ondersteuning. Maar dat is geen vrijblijvende optie. Weigert een vreemdeling zelfstandig terug te keren, dan kan hij worden uitgezet. Gedwongen terugkeer kan echter alleen worden gerealiseerd als landen van herkomst daaraan meewerken.

¹ Zie ook de brief over het beleidsterrein internationale migratie en ontwikkeling die de Staatssecretaris van Buitenlandse Zaken op 11 juli 2011 naar uw Kamer stuurde: Tweede Kamer, vergaderjaar 2010–2011, 30 573, nr. 74

Landen moeten immers bereid zijn hun onderdanen terug te nemen en waar nodig daartoe (vervangende) reisdocumenten te verstrekken. Landen die structureel niet meewerken aan zelfstandige terugkeer, zijn mij overigens niet bekend.

Terugname van eigen onderdanen is een internationaal gewoonterechtelijke verplichting die door de meeste landen wordt gerespecteerd. Dat betekent dat terugkeer, ook gedwongen, naar deze landen doorgaans zonder problemen verloopt. Mede omdat Nederland op verschillende niveaus intensieve contacten met deze landen onderhoudt en investeert in projecten in de context van migratie. Daarbij kan worden gedacht aan projecten die zijn gericht op beter migratiemanagement door capaciteitsopbouw van migratiediensten en een adequatere grensbewaking, of op de herintegratie van terugkeerders. Deze projecten zijn onderdeel van de strategische landenbenadering: maatregelen om landen te stimuleren mee te werken aan de terugkeer van eigen onderdanen. Hierdoor ontstaat een win-win-win situatie: én Nederland, én de vreemdeling én het land van herkomst is ermee geholpen.

Er zijn evenwel ook landen, waarmee met betrekking tot gedwongen terugkeer de samenwerking minder soepel verloopt. Landen die de internationaal gewoonterechtelijke verplichting anders interpreteren of die om eigen redenen minder prioriteit geven aan naleving daarvan. Op dit moment zijn daaronder voor Nederland belangrijke terugkeerlanden als Afghanistan, Algerije, China, Egypte, Ghana, India, Irak en Marokko.

Voor deze landen geldt dat (betere) medewerking aan gedwongen terugkeer niet uitsluitend kan worden gevonden binnen de context van migratie en moet worden verbeterd en bestendigd door de terugkeerproblematiek in te bedden in de bredere bilaterale samenwerking. De boodschap daarbij is dat terugkeer van illegale vreemdelingen een prioriteit was, is en blijft van de Nederlandse regering. Terugkeer is dus net zo zeer onderdeel van ons buitenland beleid als bijvoorbeeld de economische betrekkingen of de ontwikkelingsrelatie.

In het Regeerakkoord staat dat de regering bereid is in die brede benadering terugkeer te koppelen aan andere bilaterale samenwerkingsterreinen, inclusief de handels- en ontwikkelingscontacten. Bij voorkeur uiteraard op een positieve manier, zoals in juni 2012 door het vorige kabinet is gedaan richting Irak. Nederland stelde toen in ruil voor verbeterde medewerking aan terugkeer onder meer 5,5 miljoen euro ter beschikking voor een oplossing van de problematiek met betrekking tot de vele binnenlandse ontheemden in Irak². Daarnaast was Nederland bereid Irakese burgers te faciliteren die zich aanmelden voor een studie aan een Nederlandse hoger onderwijsinstelling. In sommige gevallen ook met een beurs. De gesprekken met Irak over gedwongen terugkeer verlopen moeizaam en hebben nog niet het resultaat opgeleverd waarop Nederland heeft ingezet. Er moeten volgende stappen worden gezet. Op ambtelijk niveau wordt al intensief samengewerkt met een aantal andere EU-lidstaten en landen van buiten de Europese Unie met soortgelijke ervaringen. Ikzelf heb inmiddels contact gehad met een aantal EU-collega's om de mogelijkheden te bespreken voor een gezamenlijk politiek signaal richting Irak.

Indien nodig zullen we niet schromen druk uit te oefenen en ook negatieve koppelingen te leggen, zoals in september 2012 is gedaan met betrekking tot Ghana. Het vorige kabinet besloot toen de ontwikke-

² Zie ook de brief die de Minister voor Immigratie, Integratie en Asiel hierover op 2 juli 2012 naar uw Kamer stuurde: Tweede Kamer, vergaderjaar 2011–2012, 19 637, nr. 1553

lingshulp aan Ghana met 10 miljoen euro te korten, omdat Ghana ondanks intensief overleg onvoldoende bereid bleek de medewerking aan terugkeer te verbeteren³.

Het is nu nog te vroeg om van eventuele resultaten te spreken. De Minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking en ik hebben toegezegd uw Kamer voor de zomer van dit jaar daarover per brief te zullen informeren.

Vanzelfsprekend is de strategische landenbenadering uitsluitend effectief bij actieve betrokkenheid van alle departementen en uiteraard wordt bij het nemen van beslissingen om koppelingen te leggen niet over één nacht ijs gegaan. Maatwerk staat centraal, zowel in de afweging van de betrokken belangen, de keuze van de in te zetten instrumenten als in de beoordeling van de gevolgen voor de buitenlandse betrekkingen met het specifieke herkomstland. De regering heeft daarbij ook oog voor de binnenlandse verhoudingen en specifieke problematiek van herkomstlanden en is bereid te helpen daarvoor een oplossing te vinden. Maar het moet deze landen duidelijk zijn dat niet meewerken aan terugkeer consequenties kan hebben voor de bilaterale betrekkingen. Deze boodschap zal steeds opnieuw in alle contacten en op elk niveau worden overgebracht.

De instrumenten die kunnen worden ingezet, liggen op de beleids-terreinen van alle departementen die invulling geven aan de bilaterale betrekkingen. Er wordt dus niet alleen gekeken naar de beleidsterreinen waarvoor de collega's van Buitenlandse Zaken en Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking en ikzelf verantwoordelijk zijn, maar er wordt een interdepartementale aanpak gehanteerd waarin per beleidsterrein en waar mogelijk een koppeling wordt gelegd met terugkeer. Daarbij kunt u denken aan instrumenten in het toelatingsbeleid zoals het faciliteren van visa voor bepaalde categorieën of juist het beëindigen daarvan, interventies in de ontwikkelingssamenwerking en het stimuleren en ondersteunen van Nederlandse bedrijven om zaken te doen met herkomstlanden. Instrumenten op andere beleidsterreinen zijn bijvoorbeeld financiële ondersteuning en capaciteitsversterking van overheidsdiensten van herkomstlanden of juist het korten of stopzetten daarvan en het opnemen van terug- en overnameclausules in bilaterale verdragen.

Ik zal met regelmaat bezien of deze instrumenten voldoen of moeten worden aangescherpt. Zodra nieuwe stappen op dit gebied worden gezet zal ik uw Kamer daarover informeren, zoals ook is gedaan toen werd besloten de ontwikkelingshulp aan Ghana te korten.

Naast de bilaterale strategische landenbenadering heb ik mij voorgenomen nog zwaarder in te zetten op het Europese traject. Een belangrijk deel van onze internationale contacten speelt zich immers af op Europees niveau. De Europese Unie kan als geheel ook meer gewicht in de schaal leggen dan Nederland alleen. Er zijn op het gebied van migratiesamenwerking tussen de Europese Unie en herkomstlanden en -regio's al flinke stappen gezet. In het kader van de Totaalaanpak van Migratie en Mobiliteit voert de Europese Unie met de belangrijkste regio's een migratiedialoog. Verder zijn met nabuurlanden als Armenië, Georgië, Kaapverdië en Moldavië mobiliteitspartnerschappen aangegaan en wordt daarover gesproken met andere landen. Nederland zal per geval afwegen of het aan zulke migratiedialogen en mobiliteitspartnerschappen deelneemt. Daarbij wordt vooral gekeken naar het belang van het migratiedossier in de bilaterale betrekkingen.

³ Zie ook de brief die de Staatssecretaris van Buitenlandse Zaken hierover op 28 september 2012 naar uw Kamer stuurde: Tweede Kamer, vergaderjaar 2011–2012, 29 344, nr. 90

Ook is er een EU-equivalent voor onze strategische landenbenadering, inclusief stimulansen en conditionaliteit. Ik zal in Brussel het belang daarvan blijven benadrukken. Want net als voor ons nationale, geldt ook voor het Europese immigratiebeleid dat de geloofwaardigheid ervan mede wordt bepaald door de medewerking van herkomstlanden aan de terugkeer van hun onderdanen die geen verblijfsvergunning krijgen.

De problemen die Nederland ondervindt staan niet op zichzelf; de meeste andere bestemmingslanden in Europa ervaren precies hetzelfde. Zoals eerder gesteld wordt er op ambtelijk niveau al intensief samengewerkt richting Irak. Daarnaast trekt een aantal Europese landen op initiatief van Nederland in projectmatig verband gezamenlijk op bij de benadering van herkomstlanden en werkt Nederland met Zweden, Noorwegen en het Verenigd Koninkrijk samen richting Afghanistan en met het Verenigd Koninkrijk en Noorwegen richting Somalië. Maar ook hier geldt dat we een stap verder moeten. We moeten internationaal de handen ineenslaan en zoeken naar gezamenlijke politieke oplossingen. Het liefst dus in EU-verband, maar indien nodig in beperktere kring met andere landen die ook nu resultaat willen zien. Indien nodig zal ik daarbij ook samenwerking zoeken met landen buiten de EU als Noorwegen, Zwitserland, Australië, Canada en de Verenigde Staten.

De staatssecretaris van Veiligheid en Justitie,
F. Teeven