

Vergaderjaar 2021–2022

29 344

Terugkeerbeleid

Nr. 148

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN JUSTITIE EN VEILIGHEID

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 16 november 2021

De motie van het lid Eerdmans «verzoekt de regering, per direct maatregelen te treffen om de druk op tegenwerkende herkomstlanden op te voeren.»¹ De motie van het lid Valstar c.s. «verzoekt de regering te bezien of en hoe kan worden aangesloten bij het Franse initiatief om visummaatregelen te nemen tegen enkele Noord-Afrikaanse landen om terugkeersamenwerking te bevorderen.»² Gezien de samenhang van de strekking van beide moties, informeer ik, mede namens de Minister van Buitenlandse Zaken, uw Kamer hierbij over de uitvoering van deze moties.

Ik wil vooropstellen dat een groot gedeelte van de landen van herkomst goed samenwerkt aan de identiteitsvaststelling van onderdanen die dienen terug te keren. Het terugkeerproces is echter weerbarstig en het blijft uitdagend om – ook bij goede samenwerking met landen van herkomst – de terugkeer te realiseren. Zo heeft de COVID-19 pandemie de terugkeerpraktijk sterk belemmerd sinds maart 2020: veel ambassades zijn gesloten geweest en het vliegverkeer is sterk beperkt, in sommige gevallen ook nu nog. Ook wordt terugkeer belemmerd door het niet willen meewerken door de vreemdeling.

Er zijn inderdaad ook landen waar de samenwerking op het gebied van terugkeer te wensen overlaat. Het uitgangspunt van het kabinet is met landen waar de terugkeersamenwerking voor verbetering vatbaar is tot afspraken te komen over bredere migratiesamenwerking die voor beide landen meerwaarde genereert.

Het kabinet werkt er voortdurend aan om de migratiesamenwerking, waaronder op het terrein van terugkeer, met derde landen te versterken en verbeteren zowel bilateraal als op EU-niveau. In de Kamerbrief in reactie op de motie van het lid Becker (Kamerstuk 35 300 VI, nr. 37) is

¹ Kamerstuk 35 925, nr. 44

² Kamerstuk 32 317, nr. 716

uiteengezet op welke manier het kabinet hier invulling aan geeft.³ Een recent voorbeeld hiervan is de intentieverklaring die het kabinet samen met Egypte heeft ondertekend om de migratiesamenwerking te verbeteren. De samenwerking op terugkeer is daarin een belangrijk onderdeel voor Nederland, maar de migratiesamenwerking ziet ook op andere belangrijke terreinen zoals de aanpak van mensensmokkel, de opvang van vluchtelingen en migranten, de aanpak van grondoorzaken van irreguliere migratie, het tegengaan van irreguliere migratie en informatie-uitwisseling over bestaande legale migratiemogelijkheden. Ook ten aanzien van Marokko zijn stappen gezet: er is een bilateraal Actieplan overeengekomen dat een kader biedt voor brede samenwerking met Marokko. Binnen het Actieplan is ook een wederzijds voornemen opgenomen om de samenwerking op het gebied van migratie te versterken. Over de hele breedte van de relatie met Marokko wordt uw Kamer zoals toegezegd door de Minister van Buitenlandse Zaken op een later moment nader geïnformeerd nadat ook op hoog ambtelijk niveau consultaties hebben plaatsgevonden.

Ook op EU-niveau zijn er stappen gezet om de integrale benadering richting belangrijke landen van herkomst, transit en opvang te bevorderen zoals uiteengezet in het EU Asiel en Migratiepact.⁴ De Europese Commissie heeft inmiddels Actieplannen opgesteld voor prioritaire migratielanden in Noord-Afrika, Sub-Sahara Afrika, Midden-Oosten en de Westelijke Balkan. Binnen deze integrale benadering gericht op bescherming en opvang, aanpak van grondoorzaken van irreguliere migratie, migratiemanagement en legale migratie, is ook terugkeer een belangrijk onderdeel. Nederland dringt aan op de verdere operationalisering van deze aanpak met versterkte coördinatie tussen de EU en de lidstaten en daarbij effectief gebruikmakend van relevante instrumenten. De Commissie heeft in haar voorstellen voor de herziening van het Stelsel van Algemene Preferenties (APS), een handelsinstrument, nu ook de mogelijkheid benoemd tot tijdelijke intrekking van handelsvoordelen bij serieuze tekortkomingen in de terugkeersamenwerking. Uw Kamer is geïnformeerd over de visie en onderhandelingsinzet van het kabinet op dit voorstel via een BNC-fiche.⁵

Voor Schengenvisa voor kort verblijf – een EU-competentie – worden in Europees verband maatregelen getroffen via de mogelijkheden die artikel 25bis van de Visumcode biedt. In februari dit jaar heeft de Europese Commissie in het kader van artikel 25bis van de Visumcode het vertrouwelijke rapport met de beoordeling van de EU-brede terugkeersamenwerking met derde landen onder de EU-lidstaten verspreid. Op basis van deze beoordeling heeft de Commissie in juli jl. voorstellen gedaan voor visummaatregelen voor Gambia, Bangladesh en Irak. De Raad heeft recent negatieve visummaatregelen voor Gambia aangenomen, voor het onvoldoende meewerken aan terugkeer. De voorstellen voor Bangladesh en Irak worden nog besproken in de Raad.

Specifiek gaat het om de tijdelijke opschorting van: vrijstelling om ondersteunende documenten aan te leveren voor bepaalde categorieën aanvragers (bonafide reizigers); de vrijstelling van betaling van visumleges voor diplomatieke paspoorthouders; de maximale behandeltermijn van 15 dagen; en de afgifte van meervoudige visa. Deze maatregelen zijn per 1 november 2021 in werking getreden. Binnen 6 maanden nadat de maatregelen in werking zijn getreden, moet de Commissie rapporteren aan het Europees Parlement en de Raad over de bereikte voortgang. De

³ Kamerstuk 19 637, nr. 2675

⁴ Kamerstuk 22 112, nr. 2955

⁵ Kamerstuk 22 112, nr. 3237

Commissie mag dan voorstellen doen om de maatregelen aan te passen of terug te trekken. In geval dat de huidige maatregelen ineffectief zijn gebleken, mag de Commissie als aanvullende maatregel verhoging van de visumleges voorstellen.

De maatregelen tegen Gambia zijn een bescheiden eerste stap, maar deze stap laat wel zien dat het instrument daadwerkelijk ingezet wordt. Zoals eerder aan uw Kamer gecommuniceerd (Kamerstuk 32 317, nr. 722), acht het kabinet artikel 25bis van de Visumcode een belangrijk instrument om terugkeersamenwerking te verbeteren en zal het zich hiervoor blijven inzetten. Daarbij is het kabinet voorstander van een op maat gemaakte aanpak per land, waarbij ook de samenhang met de bredere externe betrekkingen in acht worden genomen. Verwachte effectiviteit dient daarbij als criterium voorop te staan. Ook moet volgens het kabinet rekening worden gehouden met de verwachte impact op andere doelstellingen en belangen. Uiteindelijk gaat het om het realiseren van verbeterde samenwerking. Alleen al door het proces en de dialoog wordt met dit visuminstrument gedragsverandering aangemoedigd.

Begin 2022 wordt wederom een vertrouwelijk rapport door de Commissie verspreid. Ditmaal gaat het over de terugkeersamenwerking met derde landen in het jaar 2020 en zal wederom het proces van start gaan om potentiële visummaatregelen in te stellen. Het kabinet zal zich daarbij maximaal inzetten voor een geloofwaardige lijst van landen die aansluit bij de Nederlandse prioriteiten, met zowel aandacht voor het negatieve als positieve spoor. Het kabinet hecht groot belang aan dit instrument aangezien de gehele EU meer gewicht in de schaal legt dan een enkele lidstaat. Dit laat onverlet dat in geval van derde landen waarmee (nog) niet op EU-niveau over terugkeer wordt onderhandeld, dit zo nodig bilateraal of in Benelux-verband gebeurt.

Zoals ook in de media naar is voren gekomen, is Frankrijk na de zomer begonnen met bilaterale visummaatregelen tegen Algerije, Marokko en Tunesië met als reden dat deze landen niet voldoende meewerken aan de terugkeer van eigen onderdanen die geen verblijfsrecht hebben in Frankrijk. Mede naar aanleiding van de motie van het lid Valstar c.s. is navraag gedaan bij de Franse autoriteiten. Hieruit blijkt dat de maatregelen zien op het (nog) strenger toetsen op bestaande voorwaarden voor met name Schengenvisa voor kort verblijf. Deze voorwaarden zijn in de Visumcode vastgelegd en alle lidstaten toetsen aan deze (zelfde) voorwaarden. Frankrijk heeft te kennen gegeven volledig in lijn te blijven handelen met de Visumcode. Frankrijk stelt geen nieuwe voorwaarden en neemt bijvoorbeeld ook niet minder aanvragen in behandeling. Dat zou ook in strijd kunnen zijn met de Visumcode. Wel ziet Frankrijk dus ruimte om strenger te toetsen. Uit de Nederlandse uitvoeringspraktijk blijkt echter dat weinig ruimte bestaat om strenger te toetsen.

Dat er weinig ruimte bestaat om in de praktijk strenger te toetsen kan ook worden opgemaakt uit de relatief hoge afwijzingspercentages bij de beoordeling van visumaanvragen voor Nederland. Deze percentages liggen, al enige jaren, aanzienlijk boven het gemiddelde van de in deze landen consulaire vertegenwoordigde EU-lidstaten.

Los van het oordeel over de wenselijkheid en de effectiviteit van de maatregelen die Frankrijk heeft getroffen, ziet het kabinet op dit moment, gezien bovenstaande, geen reden om vergelijkbare maatregelen te nemen als die Frankrijk heeft getroffen.

De Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid,
A. Broekers-Knol