

Vergaderjaar 2004–2005

29 344

Terugkeerbeleid

Nr. 32

BRIEF VAN DE MINISTER VOOR VREEMDELINGENZAKEN EN INTEGRATIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 28 oktober 2004

Op 1 juli jongstleden zond ik uw Kamer het advies van de Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken, «Terugkeer: de internationale aspecten» (JUST04-717). Hierbij zend ik uw Kamer, mede namens mijn ambtgenoten van Buitenlandse Zaken en Ontwikkelingssamenwerking, mijn reactie op dit advies.

Hieronder treft u eerst een samenvatting van het genoemde advies aan. Daarna volgt de reactie op de aanbevelingen.

De hoofdlijnen van het advies

De ACVZ heeft het onderhavige advies uitgebracht in verband met het Nederlandse voorzitterschap van de Europese Unie. Het is het eerste van twee geplande adviezen over het thans gevoerde terugkeerbeleid en is verkennend van karakter.

De ACVZ is van mening dat de terugkeer van illegalen en uitgeprocedeerde asielzoekers een Europese aanpak behoeft. Daarvoor worden door de ACVZ de hierna volgende redenen aangevoerd. Lidstaten hebben, bij afwezigheid van effectieve controle aan de binnengrenzen, belang bij wat er gebeurt in andere lidstaten. Sommige landen van herkomst zullen, volgens de opstellers van het advies, ontvankelijker zijn voor samenwerking met de Unie dan met afzonderlijke lidstaten. De gemeenschappelijke belangen, samenwerking met landen van origine en het streven naar een integrale aanpak zijn het best gebaat bij een Europees beleid, een Europese uitvoering, zo stelt de ACVZ. Hiertoe is een Europese richtlijn inzake terugkeer onontbeerlijk.

Voor de ACVZ is terugkeerbeleid een integraal onderdeel van het asiel- en migratiebeleid. Immers een zorgvuldig asiel- en migratiebeleid kan alleen standhouden indien personen die niet worden toegelaten daadwerkelijk

terugkeren. De ACVZ constateert bovendien dat zonder effectief terugkeerbeleid het publieke draagvlak voor het opvangen van vluchtelingen afkalft.

In alle Europese landen is terugkeer een complexe en weerbarstige materie. Daarbij spelen, volgens de ACVZ, vooral sociaal-economische factoren een rol. Zolang illegalen werk vinden binnen de EU en in veel gevallen toegang hebben tot voorzieningen, zal terugkeerbeleid niet effectief kunnen zijn, meent de commissie.

De ACVZ stelt dat de effectiviteit van terugkeerbeleid wordt bepaald door de balans tussen repressieve en aanmoedigende maatregelen die terugkeer bevorderen. De diverse maatregelen moeten gericht zijn op de direct betrokkene, op landen van herkomst en/of op de beperking van de toegang tot de arbeidsmarkt en publieke voorzieningen.

De ACVZ gaat in dit advies achtereenvolgens in op volkenrechtelijke en Europese aspecten van het terugkeerbeleid, op de internationale component van de Terugkeernota 2003 en op de noodzaak van een integrale aanpak.

Het volkenrecht, zo constateert de ACVZ, kent geen algemeen recht op toegang tot andere landen dan het eigen land. Staten van herkomst zijn verplicht eigen onderdanen op te nemen. Betrokkenen hoeven daar niet mee in te stemmen. Een terug- en overnameovereenkomst is in juridische zin geen voorwaarde voor terugname. Of een persoon dient terug te keren moet worden vastgesteld in een deugdelijke vreemdelingrechtelijke procedure die voldoet aan de eisen van het EVRM.

De ACVZ pleit ervoor het terugkeerbeleid hoog op de agenda van het Nederlandse EU-voorzitterschap te plaatsen. De Terugkeernota biedt daarvoor goede aanknopingspunten, aldus de ACVZ. Zo onderschrijft de ACVZ de noodzaak landenspecifieke strategieën te ontwikkelen waarvan terugkeer integraal deel uitmaakt. Terug- en overnameclausules in bilaterale verdragen zouden deel uit moeten maken van deze strategieën. De ACVZ is verder voorstander van Europese Terug- en overnameovereenkomsten. Deze zouden bij voorkeur gebaseerd moeten zijn op een bestaande bilaterale overeenkomst met een land van herkomst, welke in de praktijk het meest effectief is gebleken. Twijfels heeft de ACVZ bij het leggen van een koppeling tussen het beleid op het gebied van ontwikkelingssamenwerking en het terugkeerbeleid. Zij constateert dat met veel landen van herkomst geen OS-relaties bestaan en zij stelt dat illegale migranten, de terugkeerders, ook sociaal niet tot de doelgroepen van het OS-beleid behoren. Het zijn immers vooral de kansrijkere en welvarendere bevolkingslagen die in staat zijn te migreren naar de EU.

De ACVZ constateert dat Europa pas aan het begin staat van de ontwikkeling van een gemeenschappelijk terugkeerbeleid. De ACVZ noemt het opmerkelijk dat er nog geen Europese richtlijn over terugkeer totstandgekomen is. De ACVZ staat op het standpunt dat er vóór 2006 een richtlijn met minimumnormen voor terugkeer vastgesteld zou moeten zijn. Nederland zou zich daar sterk voor moeten maken tijdens haar Voorzitterschap. Wil terugkeerbeleid op Europees niveau effectief zijn, dan zal het niet alleen een onlosmakelijk onderdeel moeten uitmaken van het asiel- en migratiebeleid, maar ook ingebed moeten worden in een langetermijnperspectief. Dat perspectief ontbreekt tot op heden, aldus de ACVZ. Bovendien is een integraal plan van aanpak noodzakelijk, waarbij ook toegang tot de arbeidsmarkt en tot publieke voorzieningen een rol spelen. Het belang van zo'n integrale benadering vormt de kern van dit advies.

Samenvattend komt de ACVZ tot de volgende conclusies:

1. vóór 2006 moet een Europese terugkeerrichtlijn overeengekomen worden waarin uitgangspunten, minimumnormen en mogelijke maatregelen duidelijk worden geformuleerd met inachtneming van het volkenrechtelijke kader;
2. de ACVZ beveelt de Minister aan om gedurende het EU-voorzitterschap een aanzet te geven tot het totstandkomen van een dergelijke richtlijn;
3. de effectiviteit van een terugkeerrichtlijn hangt af van de koppeling aan een taken- en actiepakket betreffende toegang tot de arbeidsmarkt en publieke voorzieningen; een dergelijke integrale benadering beveelt de ACVZ met klem aan;
4. daarnaast is een beleidsplan voor de lange(re) termijn dringend noodzakelijk, bij voorkeur op basis van recente UNHCR EU-voorstellen;
5. gefaciliteerde terugkeer dient meer dan voorheen te worden bevorderd, ook vanuit de nieuwe en aanstaande EU-lidstaten;
6. tot slot is nader onderzoek nodig naar:
 - a. factoren die bij de persoonlijke afweging om al dan niet mee te werken aan terugkeer een rol spelen; daarbij dienen aspecten als toegang tot de arbeidsmarkt en publieke voorzieningen alsmede de vermeende kans op een pardon/regularisatie betrokken te worden;
 - b. de effecten van aanmoedigende en repressieve maatregelen.

De reactie van het kabinet

Algemeen

Het kabinet is verheugd over het feit dat de ACVZ de prioriteit die Nederland nationaal en Europees legt bij het terrein van terugkeer, ondersteunt. De ACVZ is bovendien van mening dat de Terugkeernota van het kabinet goede aanknopingspunten biedt voor de invulling van de genoemde prioriteit.

Het kabinet hecht er aan de volgende algemene kanttekening bij het advies te maken. Zoals bekend zijn per 1 mei 2004, gelijktijdig met de toetreding van tien nieuwe lidstaten van rechtswege op grond van het EG-verdrag enkele verschuivingen in de institutionele bevoegdheidsverdeling opgetreden. Een belangrijke verschuiving is de introductie van een exclusief initiatiefrecht van de Europese Commissie inzake Europese maatregelen op het gebied van het asiel- en migratiebeleid, waaronder terugkeer. Als gevolg daarvan is de ruimte voor het Voorzitterschap om de Europese prioriteiten te stellen, beperkt. Nederland kan als voorzitter uiteraard invloed uitoefenen op de Europese agenda, maar dit betekent eerder dat bepaalde accenten worden geplaatst dan dat de agenda kan worden gedicteerd. Naar de mening van het kabinet schat de ACVZ in haar advies de mate waarin de Europese agenda kan worden bepaald door het Voorzitterschap te hoog in. Dit neemt evenwel niet weg dat zowel het Voorzitterschap als de Commissie hoge prioriteit toekennen aan het terugkeerbeleid.

Specifiek

Hieronder wordt ingegaan op de zes samenvattende conclusies van het advies. Voor het overzicht is hierbij de nummering gehanteerd zoals opgenomen in de bovenstaande samenvatting.

1. vóór 2006 moet een Europese terugkeerrichtlijn overeengekomen worden waarin uitgangspunten, minimumnormen en mogelijke maatregelen duidelijk worden geformuleerd met inachtneming van het volkenrechtelijk kader

2. de ACVZ beveelt de Minister aan om gedurende het EU-voorzitterschap een aanzet te geven tot het totstandkomen van een dergelijke richtlijn
Het kabinet deelt deze conclusies. Nederland heeft het bereiken van voortgang op dit dossier als prioriteit van haar Voorzitterschap benoemd. Daarbij moeten echter twee opmerkingen worden gemaakt. Gezien de bevoegdheidsverdeling per 1 mei 2004, is alleen de Europese Commissie bevoegd een dergelijk richtlijnvoorstel in te dienen bij de Raad en het Europese Parlement. De Commissie heeft laten weten dat het voorstel in aantocht is, maar dat het, vanwege vertaalproblemen, vertraagd is. Afgewacht zal moeten worden wanneer het voorstel voor behandeling gereed komt.

Een tweede opmerking betreft de verschillende opvattingen in lidstaten over harmonisatie van terugkeerprocedures. Zoals de ACVZ constateert, bestaan er grote verschillen in de terugkeerpraktijk en de daarbij horende wet- en regelgeving in lidstaten. De opvattingen van lidstaten over de gewenste inhoud van minimumnormen op het gebied van terugkeer lopen, mede als gevolg hiervan, sterk uiteen. Naar de inschatting van het kabinet zal de totstandkoming van een richtlijn daarom de nodige tijd vergen.

3. de effectiviteit van een terugkeerrichtlijn hangt af van de koppeling aan een taken- en actiepakket betreffende toegang tot de arbeidsmarkt en publieke voorzieningen; een dergelijke integrale benadering beveelt de ACVZ met klem aan

Het kabinet is sterk voorstander van een integrale benadering van het terugkeerbeleid. Op nationaal niveau vindt die integrale aanpak ondermeer uitdrukking in de voorstellen zoals die zijn opgenomen in de illegalennota. Zo wordt in deze nota illegaal verblijf ontmoedigd door degenen die ervan profiteren, bijvoorbeeld malafide werkgevers en huisjesmelkers aan te pakken. Sinds de invoering van de Koppelingswet en met de invoering van de Vreemdelingenwet 2000 wordt bovendien aan personen zonder verblijfsrecht in Nederland slechts een zeer beperkt aantal publieke voorzieningen geboden.

Ook de Terugkeernota 2003 kent een integrale aanpak: ondermeer door het terugkeerbelang een prominente plaats te geven in het Nederlandse buitenlands beleid. Dat vindt zijn uitdrukking in landenspecifieke strategieën, waarin ten aanzien van prioriteitslanden wordt bezien in welke mate bilaterale relaties op diverse terreinen kunnen worden benut voor de bevordering van terugkeer naar een land.

Het belang terugkeer op te nemen in een geïntegreerd buitenlands beleid zal tijdens het Nederlands Voorzitterschap herhaaldelijk door Nederland aan de orde worden gesteld. Hiermee komt het kabinet tegemoet aan de aanbeveling van de ACVZ om terugkeer een belangrijke rol te laten spelen binnen de Groep op Hoog Niveau inzake Asiel en Migratie (HLWG). In de besprekingen van de in juli jongstleden op de JBZ-raad gepresenteerde mededeling van de Europese Commissie over terug- en overnamebeleid zal meer dan nu het geval is, de inzet van externe relaties in het belang van terug- en overname aan de orde zijn.

De recente Mededeling van de Commissie over de link tussen legale en illegale migratie legt verbanden tussen het toelatingsbeleid en terugkeer; de Mededeling over de enkelvoudige asielprocedure legt verband tussen asiel- en terugkeerprocedures. Ook deze verbanden zijn van belang bij een discussie over een integrale aanpak van terugkeer.

Bij het opstellen van de zogenoemde meerjarenagenda van de EU op JBZ-terrein zal de aandacht op een integrale aanpak van terugkeer worden gevestigd. Deze meerjarenagenda zal prominent aan de orde zijn tijdens het Nederlandse voorzitterschap met het oog op de Europese Raad op 5 november 2004.

Ook in de recent door de ministers voor Vreemdelingenzaken en Integratie en voor Ontwikkelingssamenwerking aan Uw Kamer aangeboden notitie Ontwikkeling en Migratie is sprake van een integrale benadering van terugkeer. Deze notitie is opgesteld in gevolge de toezegging van de Minister voor Ontwikkelingssamenwerking aan de Tweede Kamer van 17 november 2003, als uitwerking van «Aan elkaar verplicht» op het onderdeel ontwikkeling en migratie. Inhoudelijk hebben de analyses en besprekingen gehouden in het kader van deze notitie geen belangrijke incoherenties van beleid aangetoond. Voornamelijk is duidelijk geworden dat toenemende ontwikkeling tot afname van migratie naar westerse landen leidt, zij het pas op de lange termijn. Migratie houdt voor de minst-ontwikkelde landen ook risico's van *brain drain* in, al is Nederland daarbij geen belangrijk bestemmingsland. Het bevorderen van circulaire migratie (waarbij de migrant ook weer terugkeert naar het land van herkomst) lijkt een aangewezen strategie om de belangen van migranten, herkomstlanden en bestemmingslanden te verenigen.

Volgens de ACVZ is enige terughoudendheid geboden daar waar het gaat om de inzet van het budget voor ontwikkelingssamenwerking voor terugkeerondersteunende activiteiten omdat hier geen duidelijk verband is met duurzame armoedebestrijding. Het kabinet onderschrijft deze voorzichtige benadering, maar sluit een verband tussen terugkeer en ontwikkelingssamenwerking evenmin uit. Zo kan aan prioritaire landen van herkomst die bereidheid tonen tot medewerking aan terugkeer, op beperkte schaal ondersteuning bij het terugkeerbeleid worden overwogen, ook met middelen van ontwikkelingssamenwerking. Te denken valt aan ondersteuning van de migratiediensten van het herkomstland in kwestie, maar ook aan ondersteuning van niet-overheidsorganisaties, bijvoorbeeld op het gebied van de opvang van minderjarigen na terugkeer in het land van herkomst. Het Kabinet is daarnaast onder meer bereid ondersteuning van (tijdelijke) terugkeer van immigranten voor de wederopbouw van hun land te overwegen voor prioritaire terugkeerlanden. Onder dezelfde voorwaarde zal steun aan initiatieven van Nederlandse maatschappelijke organisaties ter verbetering van de reïntegratie van terugkerenden in landen van herkomst kunnen worden overwogen. Ter ondersteuning van op terugkeer en herintegratie gerichte activiteiten hebben de minister voor Ontwikkelingssamenwerking, de minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie en de minister van Financiën onlangs afgesproken jaarlijks een bedrag van ca. 5 miljoen euro uit ODA-middelen te reserveren. In aanvulling hierop zal ook naar EU-financiering worden gezocht.

4. daarnaast is een beleidsplan voor de lange(re) termijn dringend noodzakelijk, bij voorkeur op basis van recente UNHCR EU-voorstellen
Op dit moment wordt in Europees verband het beleid van het actieplan Terugkeer uit 2002 uitgevoerd. UNHCR schetst een veelomvattender toekomstbeeld waarin interessante ideeën zijn verwerkt. De voorstellen van UNHCR beogen primair het Europees asielsysteem te verbeteren en verder te harmoniseren. Hierbij wordt terugkeer als integraal onderdeel behandeld, maar de reikwijdte van de voorstellen is groter. Het is moeilijk voorstelbaar de terugkeerelementen los te zien van de voorstellen op het gebied van asiel. Die voorstellen op het gebied van asiel gaan uit van een vergaande mate van harmonisatie. Er wordt bijvoorbeeld uitgegaan van gezamenlijke beoordeling van asiolverzoeken en het opzetten van een EU asiela-gentschap. Hoewel UNHCR een geleidelijke invoering van dergelijke

stappen voor ogen staat, is het op dit moment de vraag of dit op de hier-voor noodzakelijke EU-brede steun kan rekenen. Juist dit soort zaken zullen duidelijk moeten worden in het kader van de onderhandelingen over de genoemde meerjarenagenda op het terrein van Justitie en Binnenlandse Zaken. De voorstellen van UNHCR, genoegzaam bekend bij de Lidstaten van de Europese Unie, geven uiteraard mede voeding aan deze onderhandelingen.

5. gefaciliteerde terugkeer dient meer dan voorheen te worden bevorderd, ook vanuit de nieuwe en aanstaande EU-lidstaten

Zelfstandige terugkeer heeft in de ogen van Nederland en alle lidstaten de voorkeur boven gedwongen terugkeer. De facilitering van terugkeer door het verstrekken van tickets of door herintegratiemaatregelen, al dan niet in het land van herkomst, kan daarbij helpen. Veel lidstaten, waaronder Nederland, hebben op dit terrein positieve ervaringen met zogenoemde «assisted voluntary return programmes». Deze programma's worden veelal uitgevoerd in samenwerking met of door de Internationale Organisatie voor Migratie (IOM). Nederland zal tijdens haar voorzitterschap zogenoemde «best practices» in kaart brengen van lidstaten bij het realiseren van terugkeer (vrijwillig en gedwongen) naar een aantal specifieke landen. Bij dat laatste zal gebruik worden gemaakt van de informatie die door IOM ten behoeve van het onderhavige advies is verzameld in het rapport «return migration, policies & practices in Europe». Dit alles kan succesvolle vormen van terugkeerbeleid bevorderen.

6. Tot slot is nader onderzoek nodig naar:

a. factoren die bij de persoonlijke afweging om al dan niet mee te werken aan terugkeer een rol spelen; daarbij dienen aspecten als toegang tot de arbeidsmarkt en publieke voorzieningen alsmede de vermeende kans op een pardon/regularisatie betrokken te worden;

b. de effecten van aanmoedigende en repressieve maatregelen.

Door de IOM wordt komende tijd een onderzoek uitgevoerd naar de ervaringen met «bemiddeling bij terugkeer». Daarin zullen zonder meer factoren die een rol spelen bij de persoonlijke afweging om al dan niet mee te werken aan de terugkeer aan de orde komen. Daarnaast loopt op dit moment een onderzoek van het Schoordijk Instituut te Tilburg, onder leiding van Professor Van Kalmthout, naar de terugkeermogelijkheden van vreemdelingen in Vreemdelingenbewaring. Ook in dit onderzoek zal aandacht worden besteed aan motieven van terugkeerders. De resultaten van beide onderzoeken zullen naar alle waarschijnlijkheid een beeld opleveren van enerzijds de effecten van aanmoedigende maatregelen, namelijk «bemiddeling bij terugkeer» en anderzijds van de effecten van een repressieve maatregel als vreemdelingenbewaring. Zoals aangekondigd volgt ook nog het tweede deel van het advies van de ACVZ over het Terugkeerbeleid. Op basis van deze stukken kan bezien worden of wellicht nader onderzoek noodzakelijk is.

De Minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie,
M. C. F. Verdonk