

Vergaderjaar 2018–2019

30 573

Migratiebeleid

Nr. 153

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN JUSTITIE EN VEILIGHEID

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 30 november 2018

Uw Kamer heeft gevraagd om een brief over het voornemen van het kabinet om het VN Global Compact voor Veilige, Geordende en Reguliere Migratie (GCM¹) in december in Marrakesh te steunen (Handelingen II 2018/19, nr. 16, item 12). Met deze brief kom ik, mede namens de Minister van Buitenlandse Zaken en de Minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking, aan dit verzoek tegemoet. Behalve het voornemen van het kabinet, zal ik ook de achtergrond van het GCM schetsen en ingaan op de inhoudelijke punten die eveneens in uw Kamer door verschillende leden zijn opgebracht.

Achtergrond

Het GCM is een instrument van *global governance*. Het biedt voor het eerst een internationaal raamwerk voor samenwerking tussen landen van herkomst, transit en bestemming. Het geeft ook uitdrukking aan de gezamenlijke wens om samenwerking op het gebied van migratie te verstevigen waarbij het nadrukkelijk onderschrijft dat iedereen, inclusief landen van herkomst, daarin hun verantwoordelijkheid moet nemen.

De dialoog over internationale migratie wordt al langere tijd op mondiaal niveau gevoerd (waaronder tijdens VN *High-level Dialogues on International Migration and Development* in 2006 en 2013). Met de migratiecrisis van 2015–2016, toen een groot additioneel aantal mensen in beweging kwam, is de dialoog over internationale migratie in een stroomversnelling gekomen. In reactie op deze crisis en mede vanuit de behoefte om hier meer grip op te krijgen, organiseerde de VN in september 2016 een speciale top te New York. Daaruit volgde de comittering om deze

¹ https://refugeesmigrants.un.org/sites/default/files/180713_agreed_outcome_global_compact_for_migration.pdf.

stromen beter te beheersen. De Verklaring van New York² roept alle VN-lidstaten op om «niet-bindende, richtinggevende principes en vrijwillige richtlijnen» op te stellen over de behandeling van migranten en vluchtelingen.³ De Verklaring stelt dat migratie en de opvang van vluchtelingen niet door individuele staten *alleen* kunnen worden opgelost. Het is een *gedeelde* verantwoordelijkheid, zo wordt benadrukt, waarbij door betere samenwerking ieder land zijn aandeel levert.

In dit kader zijn twee initiatieven gelanceerd en vervolgens uitgewerkt: het Global Compact voor Vluchtelingen (GCR), dat zich richt op de opvang van vluchtelingen en asielzoekers, en het GCM, gericht op reguliere én irreguliere migranten en de diverse aspecten van migratie. Hoofddoel van het GCM is om de internationale samenwerking op het gebied van migratie te versterken en landen in staat te stellen om migratie beter te beheren.

In juli 2018 zijn de onderhandelingen over het GCM afgerond. Nagenoeg alle VN-leden konden zich in het onderhandelingsresultaat vinden, met uitzondering van de VS (die niet deelnamen) en Hongarije (dat al in het begin van het proces meldde het GCM niet te willen steunen, maar wel nog op eigen titel deelnam aan de onderhandelingen). Meer recent hebben verschillende landen besloten het GCM niet meer te ondersteunen. Deze landen hebben allemaal een eigen afweging gemaakt. Uw Kamer heeft specifiek gevraagd naar de positie van Kroatië.⁴ Volgens de laatste informatie heeft Kroatië besloten het GCM te steunen en zal het zijn Minister van Binnenlandse Zaken naar Marrakesh afvaardigen.⁵

Nederland heeft zich actief opgesteld in de onderhandelingen, zowel in EU-verband als richting derde landen. Uw Kamer is hierover ook op verschillende momenten geïnformeerd.⁶

Appreciatie

Voor Nederland is internationale migratiesamenwerking een prioriteit. De druk op de Europese buitengrenzen zal in de toekomst verder toenemen, gezien de verwachte bevolkingsgroei in Afrika en de ring van instabiliteit rond Europa. Dit betekent dat tijdig passende maatregelen moeten worden getroffen om irreguliere migratie naar Europa te beperken. Dit kan alleen worden gerealiseerd door samenwerking tussen bestemmingslanden en landen van transit en herkomst. Verder komen beoogde maatregelen sneller en makkelijker tot stand als tevens een aantal basisprincipes worden overeengekomen alsmede gezamenlijke uitgangspunten.

Het GCM voorziet in de benodigde samenwerking en gemeenschappelijke uitgangspunten. Het spoort landen aan tot een gezamenlijke aanpak en biedt een aantal basisprincipes gericht op beter migratiemanagement. Het zorgt voor meer onderling vertrouwen tussen landen van bestemming, transit en herkomst. Behalve landen betreft het GCM ook niet-statelijke actoren zoals migrantenorganisaties, het maatschappelijk middenveld en de private sector.

² Kamerstuk 26 150, nr. 158 <https://refugeesmigrants.un.org/declaration>.

³ Verklaring van New York d.d. 19 september 2016. VN A/RES/71/1.

⁴ Handelingen II 2018/19, nr. 19, item 25.

⁵ Stand van zaken d.d. 15 november 2018.

⁶ Zie o.a. Kamerstuk 26 150, nrs. 155, 157 en 158, Kamerstuk 32 317, nrs. 504 en 506 én Kamerstukken 19 637 en 30 573, nrs. 2375, 2395 en 2401 én Kamerstuk 26 150, nrs. 163 en 171.

Aldus dient het GCM het Nederlands belang. Het schept nieuwe mogelijkheden voor Nederland en de EU om de samenwerking met partners in bijvoorbeeld Afrika te verdiepen, en afspraken te maken over het tegengaan van irreguliere migratie, conform het regeerakkoord en de integrale migratieagenda van dit kabinet.

Zo stelt het ons in staat gezamenlijk voort te bouwen op bestaande, veelal bilaterale, afspraken van EU-lidstaten over migratiemanagement in bijvoorbeeld de Sahel regio. Ook de samenwerking tussen de Afrikaanse Unie en de EU bij de repatriëring van Afrikanen uit de detentiecentra in Libië kan op basis van het GCM makkelijker worden geprolongeerd en wellicht ook geïnstitutionaliseerd. Met het GCM kunnen deze landen ook in ander verband makkelijker worden aangesproken op hun verantwoordelijkheid hun onderdanen terug te nemen en mensensmokkelaars aan te pakken. Waar landen serieus werk maken van het verbeteren van hun migratiesystemen op basis van het GCM en daarmee bijdragen aan de internationale aanpak om irreguliere migratie te beperken, kan worden gezien welke ondersteuning hen daarbij wordt geboden.

Het GCM adresseert zowel de positieve als de negatieve aspecten van migratie. Het wijst op de potentieel positieve bijdrage van migratie indien dit op de juiste wijze wordt *gemanaged*. Tegelijkertijd adresseert het document ook de keerzijde van migratie. Het wijst op de risico's van irreguliere migratie voor zowel irreguliere migranten als landen die hier mee worden geconfronteerd. Verschillende elementen zijn hierboven al genoemd. Ook wijst het op de plicht van migranten om de wetten en gebruiken in gastlanden te respecteren.

Het GCM dient vooral als diplomatiek instrument. Het maakt het makkelijker om staten aan te spreken die hun verantwoordelijkheden op het gebied van migratie niet of te weinig nemen, inclusief de behandeling van migranten en de terugkeer van eigen onderdanen. Daarnaast biedt het GCM mogelijkheden om de grondoorzaken van irreguliere migratie aan te pakken en de positie van mensen die van elders in de wereld wensen te migreren te verbeteren, waardoor de druk om verder te migreren afneemt.

Het kabinet hecht voorts sterk aan de expliciete bevestiging in het GCM van de plicht van staten om hun onderdanen terug te nemen. Daarmee samenhangend kent het GCM doelstellingen om te zorgen voor adequate (identiteits-)documenten en het verbeteren van bevolkingsregistraties. Die kunnen worden gezien als belangrijke elementen om de terugkeersamenwerking te verstevigen. Nu nagenoeg alle belangrijke herkomstlanden het GCM politiek zullen ondersteunen, zullen Nederland en de EU hen hierop ook blijven aanspreken opdat zij hun verantwoordelijkheid nemen voor de terugkeer van hun eigen onderdanen. Andere, voor Nederland belangrijke aandachtspunten die het GCM adresseert zijn intensievere samenwerking in de aanpak van mensensmokkel en mensenhandel, het voeren van informatiecampagnes en het tegengaan van de uitbuiting van arbeidsmigranten.

Het GCM kent 23 algemene doelstellingen. Per doelstelling presenteert het een aantal facultatieve beleidsopties waaruit landen desgewenst kunnen putten. Doelstellingen en opties zijn geïnspireerd door Europese standaarden. Tijdens de onderhandelingen over het GCM zijn deze gepresenteerd als nastrevenswaardige *best practices* voor de vele andere landen die deze standaarden nog niet hebben weten te bereiken. Het GCM biedt de mogelijkheid om een appèl te doen op deze groep landen om werk te maken van beter migratiemanagement op basis van deze *best*

practices. Daar kan en wil het kabinet aan bijdragen en deze landen bij ondersteunen, met name bij de aanpak van irreguliere migratie.

Het GCM onderstreept fundamentele mensenrechten, zoals deze in verschillende verdragen zijn neergelegd. Het GCM biedt de mogelijkheid om staten aan te spreken op niet naleving van de mensenrechtenstandaarden, waar dit een factor van betekenis kan zijn bij het besluit van potentiële migranten om hun land te verlaten.

Bovenal gaat het GCM uit van een aantal principes en richtinggevende beginselen, waaronder het soevereine recht van staten om het eigen nationale migratiebeleid te voeren en het recht om binnen hun rechtsmacht migratie te reguleren (paragraaf 15). Hier wordt ook het recht van staten erkend om een onderscheid te maken tussen reguliere en irreguliere migranten. Niet alleen in algemene zin, maar ook in de wijze waarop landen hun beleid toepassen en ontwikkelen indachtig het GCM. Tijdens de onderhandelingen waren dit voor Nederland en vele andere landen belangrijke punten.

Juridische analyse

Naar aanleiding van de vragen vanuit uw Kamer en het publieke debat dat gelijktijdig over het GCM is ontstaan, heeft het kabinet een nadere juridische analyse uitgevoerd. In dit kader is onder andere gekeken naar a) de aard en intentie van het document, b) de mogelijke juridische doorwerking van dit niet-bindende document en c) de mogelijke relevantie van het in het GCM vermelde beginsel van non-regressie. Tevens is de recente *Urgenda*-uitspraak bij de analyse betrokken. Deze punten worden hieronder nader toegelicht.

a) De juridische aard en intentie van het document

Het GCM schept een kader voor samenwerking. Het kabinet bevestigt dat het GCM geen afdwingbaar document is waaruit rechten of verplichtingen volgen. Het is geen verdrag, het wordt ook niet ondertekend. Het GCM rust op reeds bestaande instrumenten, waaronder het Handvest van de VN, en mensenrechten- en milieuverdragen en is deels ook geïnspireerd op aspecten uit het Unierecht. Het creëert geen nieuwe rechten of verplichtingen. Het GCM benoemt zelf expliciet dat het een juridisch niet-bindend instrument betreft en reflecteert daarmee duidelijk de intentie van staten die dit hebben opgesteld.

Het kabinet constateert dat de 23 algemene doelstellingen in lijn zijn met bestaande verplichtingen en verenigbaar zijn met het huidige Nederlandse beleid. De facultatieve beleidsopties waar staten per doelstelling uit kunnen putten, passen veelal in het Nederlandse beleid, ook omdat de Europese standaarden tijdens de onderhandelingen als uitgangspunt hebben gediend. Waar dit niet het geval is, is het aan staten om te besluiten om zich wel of niet door deze opties te laten inspireren in het nationale beleid.⁷ Het GCM bevestigt het soevereine recht van staten om een nationaal (migratie-) beleid te ontwikkelen en te voeren, binnen het bestaande internationale recht. Nederland en andere VN-lidstaten behouden dus de eigen beleidsvrijheid. Dat is vandaag het geval en dat zal ook met het GCM zo blijven. Het GCM tast deze niet aan.

⁷ Ook deze facultatieve beleidsopties zijn grotendeels in lijn met het huidige Nederlandse beleid. Zie o.a. ook de beantwoording van de schriftelijke Kamervragen Aanhangsel Handelingen II 2018/19, nr. 811.

b) Mogelijke juridische doorwerking

Het GCM wordt na de Intergouvernementele Conferentie te Marrakesh per resolutie aan de Algemene Vergadering van de VN aangeboden. De resolutie zal naar verwachting worden aangenomen en is in voorkomend geval – net als de honderden overige resoluties die de AVVN jaarlijks aanneemt – relevant voor alle VN-lidstaten. Vanwege deze algemene toepassing, is het mogelijk dat rechters of andere rechtsprekende instanties zich bij de nadere invulling van bepaalde (verdrags-)normen laten inspireren door internationale documenten zoals het GCM. Het GCM gaat echter niet verder dan reeds geldende EU en internationale verplichtingen en bevat geen concreet juridisch afdwingbare normen.

In dat verband zij nog opgemerkt dat het kabinet geen raakvlakken ziet met de *Urgenda*-uitspraak. In deze uitspraak – waartegen de Staat overigens cassatieberoep aantekent – heeft het Hof zich primair gebaseerd op cijfers en feiten die zijn vastgesteld in het kader van het bindende Klimaatakkoord van Parijs en heeft het vastgesteld dat dit schendingen zou opleveren van bindende bepalingen voortvloeiend uit het EVRM. Zoals hierboven gesteld, is het GCM niet bindend, en gaat het ook niet verder dan internationale en Europese verplichtingen waar Nederland al aan moet voldoen op basis van onder andere het EVRM en EHRM-uitspraken.

c) Het beginsel van non-regressie

Ten slotte heeft het kabinet gekeken naar het risico dat het GCM een eventuele wijziging van Nederlands beleid in de weg zou staan in het licht van het beginsel van non-regressie, vermeld in paragraaf 15. Het kabinet merkt hierover op, dat dit beginsel niet in het GCM is opgenomen als eigenstandig richtinggevend principe. Het beginsel wordt enkel in de context van mensenrechten geplaatst. Dat betekent dat het GCM landen oproept om bestaande minimumstandaarden op het gebied van mensenrechten, te respecteren. Bovendien wordt dit vermeld in een, als gezegd, juridisch niet-bindend kader.

Op grond van de hierboven onder punten a), b) en c) uiteengezette analyse stelt het kabinet vast dat het document juridisch niet-bindend is. Om de zienswijze van het kabinet te verduidelijken, misverstanden te voorkomen en de mogelijkheid van een afwijkende interpretatie te neutraliseren, zal het kabinet met een brede groep Europese landen een standpuntverklaring opstellen – een zogenaamde *Explanation of Position* (EoP).

Standpuntverklaring

Met deze standpuntverklaring zal tijdens de uiteindelijke aanname van de GCM-resolutie in de Algemene Vergadering van de VN in New York, ná de bijeenkomst in Marrakesh, worden benadrukt hoe Nederland en de deelnemende landen het GCM waarderen en uitleg geven aan bepaalde aspecten. Dat schept tevens duidelijkheid voor derden.

Het kabinet zet in op een gebalanceerde tekst. Deze moet het belang van het GCM benadrukken, waaronder het belang voor de samenwerking met derde landen, het aanpakken van de grondoorzaken van irreguliere migratie en het verbeteren van de positie van migranten elders in de wereld. Daarnaast moet de standpuntverklaring het niet-bindende karakter van het GCM en de soevereiniteit van staten bevestigen, inclusief de vrijheid om nationaal (migratie-)beleid te voeren en daarbij onderscheid te maken tussen reguliere en irreguliere migranten. Tevens moet in deze

verklaring de hierboven uiteengezette visie op het beginsel van non-regressie worden opgenomen. Punten die, zoals eerder gesteld, al in het GCM naar voren komen, maar die gebaat zijn bij een nadere toelichting om de interpretatie van Nederland en gelijkgezinden Europese landen te markeren en aldus misverstanden te voorkomen.

Conclusie

Alles afwegend en met inachtneming van het bovenstaande blijft het kabinet voornemens het GCM te ondersteunen langs de lijnen van de hierboven geschetste standpuntverklaring. Het kabinet beschouwt het GCM als een gedeeld uitgangspunt op grond waarvan de samenwerking met landen van herkomst en transit verder kan worden geïntensiveerd, in lijn met het regeerakkoord en de integrale migratieagenda. Het vormt een basis voor afspraken met deze landen: afspraken over terugkeer, de aanpak van mensenhandel en -smokkel en de bescherming van mensenrechten van migranten in deze landen. Dat moet leiden tot gezamenlijke maatregelen om de irreguliere migratie naar Europa en Nederland onder controle te brengen. Dat is nodig en in het belang van Nederland.

De Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid,
M.G.J. Harbers