

Vergaderjaar 2021–2022

35 332

Goedkeuring van het op 1 juni 1993 te Wenen tot stand gekomen Verdrag tussen de Zwitserse Bondsstaat en de Republiek Oostenrijk met betrekking tot de oprichting en werking van het Internationaal Centrum voor de ontwikkeling van migratiebeleid (ICMPD), zoals gewijzigd bij het Verdrag van 27 maart 1996, het Verdrag van 26 april 1996 en van het Verdrag van 25 juni 2003, en zoals aangevuld door het Verdrag van 26 mei 2014 (Trb. 2019, 92)

Nr. 11

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET NADER VERSLAG

Ontvangen 20 december 2021

De regering dankt de vaste commissie voor Buitenlandse Zaken van de Tweede Kamer der Staten-Generaal voor haar nader verslag van 18 september 2020 met betrekking tot het wetsvoorstel tot goedkeuring van het *International Centre for Migration Policy Development* (ICMPD)-oprichtingsverdrag. Met belangstelling is kennis genomen van de vragen en opmerkingen van de leden van de desbetreffende fracties. In deze nota naar aanleiding van het nader verslag worden, mede namens de Minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking, de vragen beantwoord, waarbij vragen met dezelfde strekking worden samengevoegd.

Juridische implicaties voor het Nederlandse migratiebeleid

De leden van de VVD-fractie zijn positief over de constatering dat voorstellen van het ICMPD op geen enkele manier juridisch bindend zijn. Wel vragen deze leden zich af in hoeverre de voorstellen van het ICMPD als secundaire rechtsbronnen kunnen worden gebruikt en of het daarbij nog uitmaakt of Nederland een verdragsluitende partij is. In hoeverre verbindt Nederland zich als verdrag tekenende partij aan de maatregelen en adviezen die door het ICMPD worden aangeleverd?

Overeenkomstig de bepalingen van het oprichtingsverdrag kan ICMPD voorstellen doen voor het ontwikkelen van strategieën op het gebied van migratie. Deze voorstellen kunnen een bijdrage leveren aan de beleidsvorming en mogelijk een rol spelen bij de invulling van normen in andere fora. Logischerwijs zal dit eerder relevant zijn voor de landen die lid zijn van ICMPD en die via de politieke stuurgroep betrokken zijn bij goedkeuring van het werk- en conferentieprogramma van ICMPD. In het oprichtingsverdrag van ICMPD wordt aan geen enkel orgaan van ICMPD de bevoegdheid toegekend om op het gebied van het migratierecht inhoudelijke besluiten vast te stellen die de lidstaten van ICMPD

volkenrechtelijk kunnen binden. Toetreding zou dus geen gevolg hebben voor de bevoegdheid van Nederland om op het gebied van migratie zelfstandig beleid te ontwikkelen en door te voeren.

De leden van de VVD-fractie hebben eerder vragen gesteld over de mogelijkheid van het ICMPD om zelf internationale overeenkomsten te sluiten. Deze leden vragen zich ook na beantwoording af wat het ICMPD in de praktijk kan overeenkomen met andere staten of organisaties en op welke manier het ICMPD daardoor gebonden kan worden. Gaat dit puur om het toetreden van andere staten tot het verdrag? Zijn er tot op heden andere voorbeelden te geven van overeenkomsten die het ICMPD heeft gesloten met staten en organisaties?

De verdragen die ICMPD zelfstandig, binnen de grenzen van zijn bevoegdheden, kan sluiten met staten en andere internationale organisaties, zijn bindend voor ICMPD. Deze verdragen zijn niet bindend voor derden en dus ook niet voor de lidstaten van ICMPD die geen partij zijn bij die verdragen. Deze verdragen zien op afspraken met gastlanden waar ICMPD vestigingen heeft of op samenwerking met andere internationale organisaties.

Voordelen van lidmaatschap, migratiedialogen en betrokkenheid bij besluitvorming

De leden van de VVD-fractie lezen dat een van de voordelen van lidmaatschap het kunnen meespreken in migratiedialogen is. Ook lezen zij dat ook niet-leden kunnen deelnemen aan de migratiedialogen, zoals in het Khartoem-proces. De leden zien graag nader toegelicht aan welke dialogen een niet-lidstaat nu wel en aan welke dialogen een niet-lidstaat nu niet kan deelnemen; en wat de meerwaarde is van de dialogen waar zonder lidmaatschap niet aan kan worden deelgenomen. Ook de leden van de CDA-fractie vragen de regering om sterker te beargumenteren waarom lidmaatschap van Nederland bij het ICMPD noodzakelijk zou zijn als ook staten die geen lid zijn van het ICMPD kunnen meedoen aan migratiedialogen zoals het Khartoem-proces?

In de nota naar aanleiding van het verslag is aangegeven dat ICMPD een belangrijke rol vervult bij het organiseren en faciliteren van regionale migratiedialogen met vrijwel alle landen ten zuiden en ten oosten van Europa. Het Rabat-proces bestaat bijvoorbeeld sinds 2006 en het Boedapest-proces loopt zelfs al 25 jaar. ICMPD vervult deze taak mede op verzoek en ook met financiële steun van de EU.

ICMPD voert voor deze dialogen het secretariaat, onderhoudt de contacten met betrokken overheden en partijen, doet onderzoek en ondersteunt, ook inhoudelijk, de voortgang van de dialogen en de daarmee samenhangende thematische bijeenkomsten, die vaak uitmonden in specifieke studies of projecten voor capaciteitsopbouw.

ICMPD-leden die deelnemen aan een dialoog kunnen hun invloed aanwenden bij de keuze van de gespreksonderwerpen en de mate waarin ICMPD hiervoor haar expertise inzet. Op dit moment is Nederland als aspirant-lid co-voorzitter van het Khartoum-proces. Nederland heeft ervoor gezorgd dat gedurende het voorzitterschap de nadruk ligt op verbetering van de internationale samenwerking bij bestrijding van mensenhandel en -smokkel, een Nederlandse migratieprioriteit.

In beginsel kunnen ook Europese landen die geen ICMPD-lid zijn, deelnemen aan regionale platforms. Ook niet-Europese landen, vooral landen van oorsprong en van transit, kunnen deelnemen aan migratiedia-

logen in het kader van de ICMPD. Een brede deelname aan de regionale migratiediscussies geeft de discussie in ICMPD-verband gewicht en diepgang en kan leiden tot een breed draagvlak voor de bespreking van specifieke onderwerpen en oplossingen. Daarom is lidmaatschap geen voorwaarde voor deelname aan de migratiedialogen.

ICMPD heeft veel kennis en ervaring in huis over een veelvoud aan migratiegerelateerde onderwerpen maar ook over zaken als eventuele politieke en culturele gevoeligheden, bestaande of ontbrekende overheids capaciteit en de prioriteiten van diverse landen waarmee Nederland op het terrein van migratie en terugkeer wil samenwerken. Daarnaast is ICMPD instrumenteel bij capaciteitsopbouw binnen overheden van partnerlanden. Al deze kennis en kunde staat ter beschikking van de lidstaten.

Lidmaatschap van ICMPD biedt een juridische grondslag om gebruik te maken van of een beroep te doen op de diensten van ICMPD.

Verder lezen de leden van de VVD-fractie dat de regering deelname aan het ICMPD als toegevoegde waarde ziet naast de EU-migratiedialogen. Deze leden vragen zich af of de toegevoegde waarde van de inzet van het ICMPD niet beter in EU-verband kan worden vormgegeven. De leden vragen zich af wat de toegevoegde waarde is van migratiedialogen waar geen besliscapaciteit bij aanwezig is om afspraken te maken met derde landen en of extra dialogen via het ICMPD niet eerder vertragend werken op de EU-migratiedialogen.

De Europese Commissie werkt nauw samen met ICMPD. De EU-migratiedialogen met verschillende landen van herkomst en transit hebben baat bij een bestendige en voortdurende dialoog binnen ICMPD-platforms, zoals het Rabat- en het Khartoemproces. Deze dialogen liepen veelal al vóór de migratietoestroom van 2015 en zijn vanwege hun regionale karakter ook een verbindende factor langs de gehele migratieroute.

Als internationale organisatie heeft ICMPD een neutralere status dan EU-lidstaten of de Europese Commissie. ICMPD wordt door de EU gefinancierd om in landen van herkomst en transit projecten te ontwikkelen. Vanwege deze praktische expertise hebben de ICMPD-migratiedialogen een bredere invalshoek dan de EU-migratiedialogen. Daarom zijn de migratiedialogen van ICMPD complementair aan de inspanningen van de EU.

De leden van de VVD-fractie vragen of de regering verder kan toelichten op welke manier het ICMPD bijdraagt aan de capaciteitsopbouw in derde landen en welke middelen zij daarvoor ter beschikking heeft.

In het kader van capaciteitsopbouw is ICMPD actief op het terrein van terugkeer en re-integratie, het monitoren van gedwongen terugkeer, alsook het inzetten van expertise van de lidstaten ter ondersteuning van de capaciteitsopbouw van nationale overheden in derde landen, bijvoorbeeld op het gebied van tegengaan mensensmokkel en -handel. Concrete project- en resultaatbeschrijving is te vinden op de overzichtelijke website van het ICMPD¹.

De leden van de VVD-fractie lezen dat het ICMPD ook giften en donaties van derde partijen kan accepteren en vragen welke derde partijen deze giften of donaties geven en ten behoeve van wat ze zijn gegeven.

¹ <https://www.icmpd.org/our-work/capacity-building/european-and-global-initiatives/>

Op grond van artikel 7 van het ICMPD-verdrag mag het ICMPD giften en donaties van derde partijen aannemen. Navraag bij ICMPD leert dat de organisatie tot op heden dergelijke, niet aan specifieke doeleinden verbonden giften en/of donaties niet heeft gekregen. Van derde partijen ontvangen financiering is tot op heden, zonder uitzondering, gekoppeld aan een door de organisatie te leveren dienst, oftewel een geoormerkte financiering van specifieke projecten en programma's en gebaseerd op een contractuele overeenkomst. Meestal zijn het lidstaten maar soms ook niet-lidstaten die ICMPD-projecten en programma's² financieren.

De leden van de VVD-fractie vragen of de regering kan uiteenzetten welke invloed Nederland kan uitoefenen als lid van het ICMPD en hoe dat bijdraagt aan het werk dat nu al wordt gedaan?

De leden van de CDA-fractie constateren ook dat de verdragsluitende staten (de leden) van het ICMPD geen vetorecht hebben bij de strategische keuzes en dat besluitvorming (indien unanimititeit niet mogelijk is) plaatsvindt bij (gekwaliceerde) meerderheid. De leden van de CDA-fractie vragen zich daarom af – zeker gezien de geografische positie van de meeste verdragsluitende staten bij het ICMPD – hoeveel invloed Nederland nu daadwerkelijk kan uitoefenen op het werkprogramma en de beleidsmatige ontwikkelingen van het ICMPD.

De leden van de CDA-fractie vragen de regering uiteen te zetten op welke wijze zij voornemens is invloed uit te oefenen op de strategische keuzes die bij het ICMPD genomen worden over het werkprogramma en de beleidsmatige ontwikkeling van het ICMPD, als de leden van het ICMPD geen vetorecht hebben?

Waarom verwacht de regering dusdanig veel invloed te kunnen uitoefenen op de andere 18 lidstaten, terwijl deze geografisch niet per se in de buurt van Nederland liggen en daarom misschien andere belangen hebben op het gebied van migratie?

Waarom verwacht de regering dat de beleidskeuzes die bij het ICMPD gemaakt worden, veel zullen bewerkstelligen op het gebied van migratie, terwijl de regering in de nota naar aanleiding van het verslag zelf stelt dat het ICMPD niet meer dan een wetenschappelijke adviesrol heeft in de totstandkoming van het gemeenschappelijk Europees migratiebeleid. Daar zal door een eventueel lidmaatschap van Nederland toch geen verandering in komen?

Lidmaatschap van en samenwerking met ICMPD ondersteunt de beleidsdoelstellingen uit de integrale migratieagenda van dit kabinet. De activiteiten en projecten van ICMPD passen voor een groot deel binnen de integrale migratieagenda. ICMPD heeft bijvoorbeeld activiteiten om irreguliere migratie en mensenhandel en -smokkel tegen te gaan, grensmanagement te versterken, capaciteitsopbouw op terrein van terugkeer en overname, het vergroten van capaciteit om vluchtelingen op te vangen, legale migratie en het versterken van sociale cohesie. Lidmaatschap van ICMPD zal daarom ten goede komen van het bereiken van de doelstellingen van dit kabinet.

Als lid van ICMPD kan Nederland net als andere leden van de organisatie, bijdragen aan de discussie en de besluitvorming over het werkprogramma, de richting waarin het ICMPD zich begeeft en andere beleidsmatige ontwikkelingen. Daar waar de gestelde vraag lijkt te zien op een mogelijk gebrek aan aandacht voor Nederlandse belangen omdat een deel van de leden zich meer in het oosten van Europa bevindt, wijst het kabinet

² Naast financiering van lidstaten betaalde ook de volgende staten ICMPD voor het uitvoeren van migratiegerelateerde projecten: Denemarken, Finland, Frankrijk, Luxemburg, Nederland, het Verenigd Koninkrijk en de Verenigde Staten.

er op dat het ICMPD een internationale organisatie is met een duidelijk Europees profiel. Het merendeel van de lidstaten behoort tot de EU. De leden delen met Nederland de zorgen over bijvoorbeeld migratiegerelateerde criminaliteit zoals mensensmokkel en -handel op de westelijke Balkan. Deze is, net als irreguliere migratie, effectiever aan te pakken in gezamenlijkheid als voor handen zijnde kennis en kunde met nationale overheden kan worden gedeeld en waarbij het ICMPD onderlinge discussies, ook die met niet-EU-landen, kan faciliteren. Vanwege haar expertise en ervaring in de betreffende regio kan het ICMPD een katalyserende rol spelen. Zoals aangegeven in de nota naar aanleiding van het verslag zijn inmiddels ook Griekenland, Estland en Denemarken met het ICMPD in gesprek over lidmaatschap.

De leden van de VVD-fractie vragen hoe vaak het voorkomt dat beslissingen met (gekwalficeerde) meerderheid worden genomen en waarop deze beslissingen betrekking hadden? Hadden deze beslissingen, die met (gekwalficeerde) meerderheid zijn aangenomen, invloed op de lidstaten die hier tegenstemden?

De Steering Group heeft de wijze van besluitvorming vastgelegd in the Rules governing the functioning and the activities of the Steering Group of ICMPD approved by the Steering Group on its meeting on 4 December 2009 in Vienna and amended by the Steering Group on its meeting on 5–6 December 2011 in Vienna and on 26–27 May 2014 in Sarajevo. Artikel 4, lid 1, van de Rules bepaalt dat de Steering Group in beginsel beslist bij unanimité. Er wordt steeds gestreefd naar unanimité. Als geen besluit kan worden genomen, kan een besluit met meerderheid van stemmen worden genomen. Een besluit dat unaniem is genomen kan nooit worden gewijzigd door meerderheid van stemmen, maar zo nodig alleen bij een ander unaniem besluit.

Bij navraag heeft ICMPD aangegeven dat alleen bij wijze van uitzondering besluiten zijn genomen bij meerderheid van stemmen, namelijk alleen in het geval van verkiezing van de directeur. De besluiten over de benoeming van de directeur werden genomen door middel van een geheime stemming.

De leden van de PVV-fractie vragen nogmaals of de regering het met deze leden eens is, dat het laatste dat Nederland op het gebied van migratie kan gebruiken, een nieuw bemoei-orgaan is, dat net als al die andere waardeloze instellingen eerder zal zorgen voor een verergering van de asiel- en migratiecrisis, dan voor een vermindering ervan? Zo nee, waarom niet?

Het kabinet volgt de leden van de PVV-fractie niet in hun oordeel dat lidmaatschap leidt tot een verergering van de asiel- en migratiecrisis. De inspanningen van ICMPD dragen, o.a. via het tegengaan mensensmokkel en -handel, capaciteitsopbouw grensbewaking, bij aan het tegengaan van irreguliere migratie richting de EU en NL. Lidmaatschap van ICMPD kan een positieve bijdrage leveren aan de tenuitvoerlegging van het Nederlandse integrale migratiebeleid en het streven naar de Nederlandse beleidsdoeleinden op onderwerpen die zowel binnen als buiten de EU spelen.

De leden van de PVV-fractie hebben tevens kennisgenomen van het rapport van het ICMPD «Breaking Gridlocks and Moving Forward», waarin het ICMPD de EU en de lidstaten aanbeveelt de publieke perceptie over immigratie te beïnvloeden en legale migratie te bevorderen. Ze vragen of de Minister, gelet op deze zorgwekkende aanbevelingen, bereid is om lidmaatschap van het ICMPD te heroverwegen?

Het kabinet deelt niet de zorgen van de PVV-fractie met betrekking tot de vrijblijvende en niet-bindende aanbevelingen uit het genoemde rapport van november 2019.

De Minister van Buitenlandse Zaken,
H.P.M. Knapen