

Bevordering internationale samenwerking op basis van bredere migratiepartnerschappen

RONDETAfelGESPReK TweEDE KAMER 24 APRIL 2024

**Position
paper**

Samenvatting

Bredere partnerschappen zijn effectiever dan 'smalle' afspraken die alleen betrekking hebben op terugkeer en het voorkomen van irreguliere migratie. De Adviesraad Migratie is voorstander van een coherent en geïntegreerd migratiebeleid waarbij naast afspraken over terugkeer en voorkoming van irreguliere migratie, ruimte is voor de bevordering van legale migratiekanalen.

Internationale afspraken moeten in overeenstemming zijn met internationale verdragen en het EU-recht op het gebied van mensenrechten. In multilaterale afspraken op EU-niveau is het van belang dat duidelijke en transparante afspraken worden gemaakt over verantwoordelijkheid en aansprakelijkheid van individuele lidstaten. Nederland moet alles doen wat redelijkerwijs in haar vermogen ligt om mensenrechten te respecteren en te garanderen.

1. Voorkeur voor bredere partnerschappen

De Adviesraad Migratie erkent de noodzaak om internationaal samen te werken op het gebied van migratie- en asielbeleid. Internationale migratie behelst altijd een land van herkomst, een land van bestemming en een migrant die zich verplaatst tussen beide landen. Soms is er ook nog sprake van één of meerdere transitlanden die door de migrant worden aangedaan op weg naar het land van bestemming. Doordat er bij internationale migratie altijd ten minste twee landen betrokken zijn, vereist dit samenwerking tussen landen op verschillende niveaus. De Adviesraad heeft in zijn adviezen altijd gewezen op de noodzaak van internationale samenwerking. In het advies '[De strategische landenbenadering migratie](#)' heeft de Adviesraad aanbevolen om op lange termijn te investeren in de relatie met landen van herkomst.¹ Bovendien adviseerde de Adviesraad om te komen tot een coherent en geïntegreerd migratiebeleid waarbij naast terugkeer en bestrijding van irreguliere migratie, eveneens kennis-, arbeids- en studiemigratie wordt betrokken. Dit standpunt draagt de Adviesraad consequent uit in zijn adviezen.²

¹ Zie Adviesraad Migratie, *De strategische landenbenadering migratie: Tussen wens en werkelijkheid*, 2015, beschikbaar via:

<https://www.adviesraadmigratie.nl/publicaties/publicaties/2015/6/25/strategische-landenbenadering-migratie>

² Zie bijvoorbeeld Adviesraad Migratie, *Secundaire migratie van asielzoekers in de EU*, 2019, beschikbaar via:

<https://www.adviesraadmigratie.nl/publicaties/publicaties/2019/11/05/secundaire-migratie> en Adviesraad Migratie, *Zorgvuldig arbeidsmigratiebeleid: Hoe de langdurige zorg profijt kan hebben van vakmigranten*, 2022, beschikbaar via: <https://www.adviesraadmigratie.nl/publicaties/publicaties/2022/09/27/adviesrapport-zorgvuldig-arbeidsmigratiebeleid>



De Adviesraad geeft in overweging om in de discussie over internationale samenwerking op het gebied van migratie niet te spreken over 'migratiedeals'. 'Let's make a deal' is geen passende weergave van het internationale overleg op dit complexe gebied waarbij vaak sprake is van ongelijke onderhandelingsposities in internationale betrekkingen. In het recente rapport 'Bouwstenen voor het asielbeleid en asielstelsel' dat door Harry Paul van de Algemene Bestuursdienst is opgesteld, wordt de term 'partnerschappen' gebruikt.³ De Adviesraad meent dat dit een geschiktere term is.

De Adviesraad acht afspraken die primair gemaakt worden in het kader van terugkeer en het voorkomen dat (irreguliere) migranten naar Europa komen, minder effectief dan bredere partnerschappen. Partnerschappen kunnen uiteraard nog veel breder zijn en ook betrekking hebben op bijvoorbeeld het opheffen van handelsbeperkingen of het stimuleren en of faciliteren van economieën van herkomstlanden. Uit onderzoek blijkt overigens dat afspraken over terugkeer in EU-verband vaak minder effectief zijn dan bilaterale afspraken.⁴ Er moet dus ruimte zijn voor beide typen afspraken al naar gelang wat het beste werkt.

2. External processing

Partnerschappen kunnen betrekking hebben op terugkeer en opvang in de eigen regio, maar ook op de behandeling van asielaanvragen buiten de eigen landsgrenzen. De Adviesraad heeft al eerder vastgesteld dat het zogenoemde *external processing* gericht kan zijn op de beheersing van irreguliere migratie en op bescherming.⁵

- Indien *external processing* wordt ingezet voor de **beheersing** van irreguliere migratie, bijvoorbeeld door asielzoekers die binnen de EU asiel hebben aangevraagd te verplaatsen naar een locatie buiten de EU voor de inhoudelijke behandeling van de asielaanvraag, dan vereist dit een aanpassing van de EU-wetgeving en de medewerking van een derde land dat voldoet aan alle internationale verdragen en juridische verplichtingen over asiel en internationale bescherming waaraan de lidstaten van de EU zijn gebonden. In zijn advies *External processing* heeft de Adviesraad geconstateerd dat zowel in juridisch als in praktisch opzicht niet wordt voldaan aan de voorwaarden voor *external processing*.

³ Zie Algemene Bestuursdienst, Bouwstenen voor het asielbeleid en asielstelsel, 2024, beschikbaar via <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2024/02/09/tk-bijlage-definitief-rapport-fundamentele-herorientatie-asielketen>

⁴ Leerkes, A.S., Maliapaard, M. & Van der Meer, M. (2022), Interstatelijke betrekkingen en terugkeer. Overkoepelende samenvatting en belangrijkste conclusies, WODC, p. 6.

⁵ Adviesraad Migratie, External processing: Voorwaarden voor het in behandeling nemen van asielaanvragen buiten de Europese Unie, 2009, <https://www.adviesraadmigratie.nl/publicaties/publicaties/2015/9/9/external-processing>



- External processing kan ook worden ingezet uit het oogpunt van **bescherming**. Het kan mogelijkheden bieden voor derdelanders om een asielaanvraag voor de EU buiten de EU in te dienen. Op die manier kan er een *legal pathway* voor internationale bescherming worden geboden waardoor asielzoekers niet zijn aangewezen op vaak gevaarlijke irreguliere reisroutes. Hoewel dit voorstel minder kwetsbaar is voor strijdigheid met internationale en Europese regelgeving, is het de vraag of dit praktisch haalbaar is en of het geen onwenselijke effecten heeft. Bovendien vereist het de medewerking van een derde land waar de beoordeling plaats moet vinden.

3. Naleving van mensenrechten

Bij bilaterale afspraken is het duidelijk wie er verantwoordelijk zijn voor de gemaakte afspraken, namelijk de twee betrokken landen. Bij afspraken tussen de EU en landen van herkomst is dat minder duidelijk. Door de betrokkenheid van de EU vervaagt de verantwoordelijkheid en aansprakelijkheid van de individuele lidstaten. In zijn policy brief '[EU-grenzen zijn ook onze grenzen](#)' uit 2022 heeft de Adviesraad gewezen op het belang van duidelijke en transparante afspraken over de verdeling van verantwoordelijkheid en aansprakelijkheid binnen de EU en in de samenwerking van de EU met derde landen.⁶ De Adviesraad doet de aanbeveling dat Nederland zich moet onthouden van directe of indirecte eigen betrokkenheid bij (mogelijke) schendingen van mensenrechten in de uitvoering van EU-migratiebeleid en alles zou moeten doen wat redelijkerwijs in haar vermogen ligt om mensenrechten te respecteren en te garanderen. De 'Verklaring EU-Turkije'⁷, die geen verdrag is waar rechten aan ontleend kunnen worden maar een informele afspraak tussen de afzonderlijke EU-lidstaten en Turkije, is volgens de Adviesraad een voorbeeld van een gebrek aan duidelijkheid en transparantie.

Hoewel het belang van samenwerking tussen landen van herkomst, landen van bestemming, transitlanden en de EU op het terrein van internationale migratie evident is, hangt de meest effectieve vorm van samenwerking af van de specifieke context. De Adviesraad benadrukt dat iedere vorm van internationale samenwerking voldoende waarborgen moet bieden om te voldoen aan de internationale- en Europese mensenrechten.

⁶ Adviesraad Migratie, EU-grenzen zijn ook onze grenzen, 2022, beschikbaar via: <https://www.adviesraadmigratie.nl/actueel/nieuws/2022/01/12/policy-brief-eu-grenzen-zijn-ook-onze-grenzen>

⁷ Zie Europese Raad, Verklaring EU-Turkije, 18 maart 2016, beschikbaar via: <https://www.consilium.europa.eu/nl/press/press-releases/2016/03/18/eu-turkey-statement/>

