

Vergaderjaar 2015–2016

34 215

EU-voorstel: Europese Migratieagenda COM(2015)240¹

P

VERSLAG VAN EEN SCHRIFTELIJK OVERLEG

Vastgesteld 2 maart 2016

De vaste commissie voor Immigratie en Asiel / JBZ-Raad² heeft op 22 december 2015 een aantal brieven besproken met betrekking tot de Europese aanpak van de vluchtelingencrisis, waaronder het verslag van de EU-Turkije Top van 29 november 2015.³

Naar aanleiding daarvan heeft zij de Minister van Buitenlandse Zaken op 19 januari 2016 een aantal vragen gesteld.

De Minister heeft, mede namens de Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie, op 29 februari 2016 gereageerd.

De commissie brengt bijgaand verslag uit van het gevoerde schriftelijk overleg.

De griffier van de vaste commissie voor Immigratie en Asiel /JBZ-Raad, Van Dooren

¹ Zie dossier E150010 op www.europapoort.nl.

² Samenstelling:

Engels (D66), Ruers (SP), Van Bijsterveld (CDA), Duthler (VVD), Ten Hoeve (OSF), Van Kappen (VVD), Strik (GL) (*vicevoorzitter*), Knip (VVD), Beuving (PvdA), Popken (PVV), Swagerman (VVD), Schrijver (PvdA), Gerkens (SP), Bikker (CU), Bredenoord (D66), Van Dijk (SGP), Knapen (CDA), Markuszower (PVV) (*voorzitter*), Nooren (PvdA), Oomen-Ruijten (CDA), Rombouts (CDA), Van Rooijen (50PLUS), Stienen (D66), Teunissen (PvdD), Van Weerdenburg (PVV), Wezel (SP)

³ EK 2015–2016, **34 215, I**. Zie ook edossier E150010 op www.europapoort.nl.

BRIEF VAN DE VOORZITTER VAN DE VASTE COMMISSIE VOOR IMMIGRATIE EN ASIEL / JBZ-RAAD

Aan de Minister van Buitenlandse Zaken

Den Haag, 19 januari 2016

De commissie voor I&A/JBZ heeft op 22 december 2015 een aantal brieven besproken met betrekking tot de Europese aanpak van de vluchtelingencrisis, waaronder het verslag van de EU-Turkije Top van 29 november 2015.⁴ Naar aanleiding van de afspraken tussen de EU en Turkije heeft de commissie nog de volgende vragen:

Kan de regering het Actieplan van 15 oktober 2015 en de precieze afspraken die zijn gemaakt met Turkije nader toelichten? Hoe zal de concrete uitvoering van de gemaakte afspraken met Turkije verder vorm krijgen? Op welke wijze zal de uitvoering van de afspraken worden gemonitord?

De commissie verwijst in dit kader ook naar het rapport van Amnesty International van 15 december 2015, getiteld «Europe's Gatekeeper: Unlawful detention and deportation of refugees from Turkey».⁵ In dit rapport wordt geconstateerd dat Turkije sinds september vele vluchtelingen en asielzoekers arresteert in verband met hun (vermeende) intentie op irreguliere wijze via zee naar Griekenland te reizen, vervolgens vasthoudt in detentiecentra, mishandelt en gedwongen uitzet. De mishandelingen vinden volgens het rapport ook plaats in een detentiecentrum dat door de EU wordt medegefinancierd. Bovendien zouden vluchtelingen door Turkije zelfs worden gedeporteerd naar Syrië en Irak. De commissie wenst te vernemen of de Europese Unie kennis heeft van deze misstanden. Hoe zal het Nederlandse Voorzitterschap omgaan met de verdere uitwerking van de gemaakte afspraken, mede in het licht van de bevindingen in het rapport? Zal de Unie stappen ondernemen om te voorkomen dat Turkije mensenrechten schendt om tegemoet te komen aan de afspraken met de EU om vluchtelingen tegen te houden? Zal de EU de opvang van vluchtelingen in Turkije onafhankelijke monitoren om mensenrechtenschendingen tegen te gaan?

Het Vluchtelingenverdrag gaat uit van de premisse dat mensen hun land moeten kunnen verlaten als daar geen bescherming wordt gegeven tegen vervolging en geweld, en dat zij deze bescherming elders moeten kunnen krijgen. De afspraken tussen de EU en Turkije verplichten Turkije onder andere tot de invoering van visumrestricties voor Syriërs en Irakezen. Turkije heeft hieraan al gevolg gegeven. Kan u aangeven op welke wijze wordt geborgd dat vluchtelingen uit deze landen niettemin toegang tot Turkije krijgen om een verzoek tot bescherming in te dienen?

In vervolg op de afspraken die de EU met Turkije heeft gemaakt heeft de Europese Commissie op 15 december 2015 een aanbeveling tot een vrijwillig humanitair toelatingsstelsel voor vluchtelingen in Turkije gepubliceerd.⁶ Hiermee zouden Syrische vluchtelingen die in Turkije zijn geregistreerd voor 29 november 2015 worden toegelaten tot de EU. Het humanitaire toelatingsstelsel is afhankelijk gemaakt van de afspraken met Turkije om irreguliere overtochten tegen te gaan. Kan u dit nader

⁴ EK 2015–2016, **34 215, I**. Zie ook edossier E150010 op www.europapoort.nl.

⁵ <https://www.amnesty.nl/nieuwsportaal/rapport/europes-gatekeeper-unlawful-detention-and-deportation-refugees-turkey>. Zie ook berichtgeving van Human Rights Watch: <https://www.hrw.org/news/2015/11/23/turkey-syrians-pushed-back-border>.

⁶ C(2015)9490.

toelichten? Op welke wijze zal het Nederlands Voorzitterschap zorgen voor aanneming en uitvoering van de aanbeveling?

De commissie ontvangt graag uw reactie op bovenstaande vragen uiterlijk vier weken na dagtekening van deze brief.

Voorzitter van de vaste commissie voor Immigratie en Asiel / JBZ-Raad
G. Markuszower

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 29 februari 2016

Hierbij bied ik u, mede namens de Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie, de antwoorden aan op de vragen die de commissie I&A/JBZ van uw Kamer heeft gesteld naar aanleiding van de afspraken tussen de EU en Turkije over de vluchtelingen crisis. Deze vragen werden ingezonden op 19 januari 2016 met kenmerk 158347.05u.

1. Kan de regering het Actieplan van 15 oktober 2015 en de precieze afspraken die zijn gemaakt met Turkije nader toelichten?

Het EU-Turkije Actieplan van 15 oktober 2015 bestaat uit twee delen. Het eerste deel gaat in op het verbeteren van de opvang van vluchtelingen in Turkije. Het tweede deel van het actieplan is gericht op versterking van de samenwerking om irreguliere migratie naar de EU tegen te gaan. Het actieplan is in lijn met de brief van het kabinet aan de Tweede Kamer van 8 september jl. Kamerstuk 19 637, nr. 2030 over de Europese asielproblematiek. De samenwerking ten aanzien van Syriërs die tijdelijke bescherming genieten en op het gebied van migratiebeheersing worden versterkt. Deze is gebaseerd op bestaande internationaalrechtelijke verplichtingen, inclusief het principe van non-refoulement. Turkije heeft eveneens toegezegd om onmiddellijk maatregelen te nemen voor de verbetering van de sociaaleconomische situatie van Syriërs in Turkije. Een belangrijke stap die Turkije al in januari in deze richting heeft gezet is de aanname van regelgeving waardoor Syrische vluchtelingen een werkvergunning kunnen aanvragen vanaf zes maanden nadat ze hun ID-kaart hebben ontvangen. Zij hebben daarbij recht op hetzelfde minimumloon als Turkse werknemers.

Ook is afgesproken om de gezamenlijke strijd tegen criminele smokkelnetwerken op te voeren. Voor een verdere toelichting verwijst het kabinet naar de Kamerbrieven van 27 oktober en van 2 december over het Actieplan (Kamerstuk 21 501-20, nr. 102 en Kamerstuk 21 501-20, nr. 1063).

2. Hoe zal de concrete uitvoering van de gemaakte afspraken met Turkije verder vorm krijgen?

De afspraken krijgen onder meer vorm door de instelling van een *Turkey Refugee Facility*. Op 25 november jl. presenteerde de Europese Commissie het besluit om een *Turkey Refugee Facility* op te richten. Het kabinet verwijst voor nadere informatie hierover naar Kamerstuk 21 501-20 Europese Raad, nr. 1074. De faciliteit is een coördinatiemechanisme dat wordt opgezet om Turkije bij te staan in de opvang van vluchtelingen in Turkije en directe gevolgen van de instroom van vluchtelingen in Turkije. Doel van de faciliteit is het coördineren en stroomlijnen van bijdragen vanuit de EU-begroting en door lidstaten, om te komen tot efficiënte en complementaire hulp aan vluchtelingen in Turkije en de gemeenschappen die hen opvangen. De faciliteit heeft een omvang van € 3 miljard cumulatief over de jaren 2016 en 2017. Er wordt prioriteit gegeven aan acties die zorgen voor onmiddellijke humanitaire hulp, maar de faciliteit richt zich ook op het langere termijn perspectief en de ontwikkeling voor vluchtelingen ter plaatse en de gemeenschappen om hen heen. Voor Nederland is het belangrijk dat het bouwen aan een toekomstperspectief voor vluchtelingen in de regio duidelijk aanwezig blijft in de aanpak van de EU.

De EU-lidstaten hebben op 3 februari jl. een akkoord bereikt over de financiering en juridische inpassing van de *Turkey Refugee Facility*. Het finale akkoord is conform de verwachting zoals aan de Tweede Kamer gecommuniceerd via een brief van 11 januari jl. (Kamerstuk 21 501-20, nr. 1074).

Het tweede deel van het actieplan borduurt voort op de afspraken die eerder met Turkije zijn gemaakt als onderdeel van de visumliberalisatiedialoog, de *Roadmap towards a visa-free regime with Turkey* en de Terug- en Overnameovereenkomst tussen de EU en Turkije.

Wat de visumliberalisatiedialoog betreft zal de Commissie begin maart 2016 een tweede voortgangsrapport over de Turkse implementatie van de *Roadmap towards a visa-free regime with Turkey* publiceren. Indien Turkije aan alle voorwaarden van de roadmap voldoet, inclusief inwerkingtreding van het overname-deel van de EU-Turkije Terug- en Overname Overeenkomst, dan zou de Commissie in het najaar van 2016, tegelijkertijd met het derde voortgangsrapport, een voorstel aan de Raad kunnen doen om Turkije toe te voegen aan de lijst van landen wier burgers zonder visum naar het Schengengebied kunnen reizen. Daar staat tegenover dat de overname van derdelanders door Turkije ingevolge bovengenoemde overeenkomst eerder in werking zal treden dan oorspronkelijk gepland. Zoals toegezegd tijdens het AO EU-Uitbreiding, zullen de voortgangsrapportages van de Commissie over het visumliberalisatietraject van Turkije aan de Tweede Kamer worden doorgeleid vergezeld van een appreciatie. Mocht de Commissie in het najaar van 2016 een voorstel doen om Turkije toe te voegen aan de lijst van landen waarvan de burgers zonder visum naar het Schengengebied kunnen reizen, dan zullen de Eerste en Tweede Kamer volgens de gebruikelijke procedure en binnen de geldende termijnen over dit voorstel worden geïnformeerd (zie ook Kamerstuk 21 501-20 Europese Raad, nr. 1074 van 11 januari).

Veel van de afspraken uit dit deel zien verder met name op het verbeteren van de onderlinge samenwerking tussen enerzijds Turkse migratiediensten en de Europese agentschappen Frontex en Europol, en anderzijds tussen de migratiediensten van Turkije en de Europese lidstaten, in het bijzonder Griekenland en Bulgarije. Over en weer zullen ook zogenoemde *liaison officers* worden geplaatst. Sinds de Top van 29 november 2015 hebben Turkije en Griekenland op verschillende momenten bijeenkomsten georganiseerd om de onderlinge samenwerking en in het bijzonder de uitwisseling van informatie te bevorderen.

Bijzonder punt van aandacht is meer samenwerking in de bestrijding van mensensmokkel en het ontmantelen van mensensmokkelnetwerken. Opsporingsdiensten zullen hiertoe meer operationele informatie met elkaar uitwisselen en gezamenlijke onderzoeken uitvoeren. Ook zullen de EU en Turkije meer met elkaar samenwerken op het gebied van terugkeer naar landen van herkomst. Dit moet nog nader worden uitgewerkt. Als onderdeel van de bestrijding van illegale migratie is ook afgesproken dat bestaande bilaterale Terug- en Overnameovereenkomsten tussen Turkije, Griekenland en Bulgarije voortvarend worden toegepast.

3. Op welke wijze zal de uitvoering van de afspraken worden gemonitord?
4. Hoe zal het Nederlandse Voorzitterschap omgaan met de verdere uitwerking van de gemaakte afspraken, mede in het licht van de bevindingen in het rapport?
5. Zal de Unie stappen ondernemen om te voorkomen dat Turkije mensenrechten schendt om tegemoet te komen aan de afspraken met de EU om vluchtelingen tegen te houden?

6. Zal de EU de opvang van vluchtelingen in Turkije onafhankelijke monitoren om mensenrechtenschendingen tegen te gaan?
7. Kunt u aangeven op welke wijze wordt geborgd dat vluchtelingen uit deze landen niettemin toegang tot Turkije krijgen om een verzoek tot bescherming in te dienen?

Turkije en de Commissie zijn bezig de samenwerking verder uit te werken. De implementatie van het actieplan zal gezamenlijk worden aangestuurd en overzien door de Commissie, de Hoge Vertegenwoordiger en de Turkse regering onder meer in de EU-Turkije high level werkgroep inzake migratie. Het kabinet verwijst hiervoor ook naar de antwoorden van de Minister van Buitenlandse Zaken op vragen van de leden Voortman (GroenLinks), Klein (Klein) en Sjoerdsma (D66) naar aanleiding van de kabinetsbrief over het gezamenlijk EU-Turkije Actieplan van 27 oktober 2015, nr. 34215. Nederland zet zich voortdurend in voor een goede uitvoering van de gemaakte afspraken tussen Turkije en de EU: zowel op politiek als ambtelijk niveau zijn er voortdurend gesprekken met Turkse tegenhangers, bilateraal en en marge van verschillende Europese overleggen. Voorbeelden zijn het recente bezoek van de Turkse premier Davutoğlu aan Nederland, op 10 februari, en de verschillende gesprekken van de Minister van Buitenlandse Zaken en de Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie met hun counterparts. Ook vinden continu gesprekken plaats op hoog-ambtelijk niveau.

Verder wijst het kabinet erop dat Turkije zich heeft gecommitteerd aan het principe van non-refoulement, in de artikelen 4 en 55 van de Turkse Wet op Vreemdelingen en Internationale Bescherming. Op grond van deze wet kan internationale bescherming worden verleend aan alle vreemdelingen, ongeacht hun nationaliteit. Turkije onderstreept verder dat het een *no-return* beleid heeft voor Syriërs en dat de ongeveer 2,5 miljoen vluchtelingen die het land opvangt daarvan een sprekend bewijs zijn. Met het gezamenlijke EU-Turkije Actieplan heeft Turkije zich gecommitteerd om de (juridische) status van deze groep vluchtelingen verder te verbeteren. Het humanitaire toelatingsstelsel is afhankelijk gemaakt van de afspraken met Turkije om irreguliere overtochten tegen te gaan.

Op 15 december jl. heeft de Europese Commissie een aanbeveling gepresenteerd voor een vrijwillig, flexibel en voorwaardelijk humanitair toelatingsprogramma met Turkije. Een uitgebreide reactie op deze aanbeveling is opgenomen in de kabinetsappreciatie op het gehele door de Commissie gepresenteerde pakket van 15 december jl. (Kamerstuk 21 501-20, nr. 1060). In de aanbeveling doet de Commissie een voorstel tot een vrijwillig, flexibel en voorwaardelijk humanitair toelatingsprogramma met Turkije. Het programma zou volgens de Commissie betrekking moeten hebben op personen die zijn gevlucht vanwege het conflict in Syrië, en die in Turkije zijn geregistreerd voor 29 november 2015. Zij zouden in aanmerking kunnen komen voor toelating vanuit Turkije tot een de EU-Lidstaat voor minstens een jaar. De aanbeveling borduurt voort op het EU-Turkije Actieplan van 29 november 2015. De Commissie nodigt zowel de lidstaten als de geassocieerde Schengenlanden uit om op vrijwillige basis deel te nemen aan dit programma. Indien de instroom vanuit Turkije niet substantieel afneemt, zouden deelnemers hun bijdragen moeten kunnen opschorten of bijstellen.

8. Op welke wijze zal het Nederlands Voorzitterschap zorgen voor aanneming en uitvoering van de aanbeveling?

Meer in het algemeen sluit een aanpak van gerichte en georganiseerde migratie, inclusief hervestiging c.q. humanitaire toelating, aan bij de kabinetsinzet zoals die is vervat in de Kamerbrief van 8 september 2015 over de Europese asielproblematiek, waarbij die bijdraagt aan een

significante reductie van spontane instroom en de beheersbaarheid en daling van de gehele instroom. Het kabinet onderschrijft daarbij het uitgangspunt van de Commissie dat een significante beperking van de instroom vanuit Turkije voorwaardelijk is aan een versterkte inzet op humanitaire toelating c. q. hervestiging. Het kabinet is van mening dat de daling significant, duurzaam en verifieerbaar moet zijn, op een wijze zoals ook gecommuniceerd aan de Tweede Kamer in het verslag van de Europese Raad van 17 en 18 december 2015. Het kabinet draagt er daarentegen wel aan bij dat de technische voorbereidingen voor een dergelijke systematiek voortvarend worden afgerond. Op die manier is een bruikbaar middel voorhanden om op georganiseerde en gecontroleerde wijze bij te dragen aan een legale vorm van migratie, op het moment dat de irreguliere migratie daadwerkelijk duurzaam is afgenomen.

De Minister van Buitenlandse Zaken,
A.G. Koenders