

Vergaderjaar 2020–2021

32 317

JBZ-Raad

Nr. 631

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN JUSTITIE EN VEILIGHEID

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 1 oktober 2020

Hierbij bied ik uw Kamer de beleidsreactie aan op het WODC-onderzoeksrapport «*Decision making on the Balkan route and the EU-Turkey Statement*».¹ Het rapport is op 27 november 2019 gepubliceerd op de website van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC) van het Ministerie van Justitie en Veiligheid.

Doel van het onderzoek is om inzicht te geven in de stijging en daling van het aantal migranten op de Balkanroute voor en na het uitbrengen van de EU-Turkije Verklaring op 20 maart 2016. Het kabinet heeft kennisgenomen van het onderzoeksrapport en sluit zich in beginsel aan bij de conclusies.

Onderzoeksbevindingen

Het onderzoek werd in de periode oktober 2018 tot oktober 2019 uitgevoerd door een team van de Maastricht University, de Koç University (in Turkije) en de Erasmus Universiteit. Het onderzoek richtte zich op de vraag hoe de fluctuaties in de migratiestromen op de Westelijke Balkan Route van januari 2015 tot december 2018 kunnen worden uitgelegd. In dit kader zijn de volgende drie deelvragen onderzocht:

- Welke verklaringen zijn er voor de sterke daling van het aantal vluchtelingen en migranten op de Balkanroute vlak voordat de EU-Turkije Verklaring in werking trad?;
- Wat zijn de belangrijkste beslisfactoren van vluchtelingen en migranten wanneer zij ervoor kiezen om Turkije te verlaten voor of na de EU-Turkije Verklaring?; en
- In hoeverre hebben beleidsinterventies invloed op de besluitvorming van vluchtelingen en migranten met betrekking tot migratieroutes en bestemmingskeuzes?

¹ Zie: <https://www.wodc.nl/onderzoeksdatabase/2916-fluctuaties-op-migratieroutes.aspx> en Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl.

De onderzoekers komen tot de volgende drie hoofdconclusies:

1. Ondanks dat de EU-Turkije Verklaring bij respondenten geen expliciete factor was in de besluitvorming (weinig waren op de hoogte van de Verklaring en/of haar inhoud), heeft de EU-Turkije Verklaring toch waarneembare gevolgen gehad voor de omvang van de migratiestromen. Door de beleidsveranderingen die vanaf november 2015 zijn geïmplementeerd naar aanleiding van het JAP (Joint Action Plan) en die zijn gecontinueerd met het uitvoeren van de EU-Turkije Verklaring vanaf maart 2016, zijn de aantallen irreguliere aankomsten gedaald. Daarnaast zijn er aanwijzingen dat de EU-Turkije Verklaring de dynamiek van de smokkelmarkt in Turkije heeft beïnvloed.
2. De EU heeft veel geld geïnvesteerd in de Faciliteit voor Vluchtelingen (FRIT). De Faciliteit heeft als doel om migratie te ontmoedigen en de positie van vluchtelingen te versterken, aldus de onderzoekers. Echter, de omstandigheden in Turkije verslechteren sneller dan de Faciliteit met haar beleid en investeringen kan compenseren, waardoor de aspiraties van vluchtelingen en migranten om door te migreren vanuit Turkije niet veranderen.
3. De aspiraties voor verdere migratie onder vluchtelingen en migranten die in Turkije verblijven zijn nog steeds hoog, terwijl de mogelijkheden daarvoor sterk verminderd zijn en daarmee de vooruitzichten voor vluchtelingen en migranten om hun migratieaspiraties te realiseren.

Samenvatting rapport

Het rapport schetst de situatie in 2015 toen het aantal vluchtelingen en migranten dat vanuit Turkije de oversteek naar de Griekse eilanden waagde sterk toenam. De auteurs noemen als oorzaak van deze ongekende aantallen onder meer de activiteiten van mensensmokkelaars, de aanhoudende crisis in Syrië, verslechterende omstandigheden voor vluchtelingen en migranten in Turkije en niet-toereikende humanitaire assistentie. Met de toename van de aantallen vluchtelingen en migranten die naar de Griekse eilanden overstaken nam ook het aantal verdrinkingsdoden toe. Om dit tegen te gaan, spraken de EU en Turkije in november 2015 af om in het kader van het Gezamenlijke Actie Plan (JAP) mensensmokkelaars aan te pakken, grenzen beter te beheren, terugkeer te bevorderen en Turkije middels EU-programma's te ondersteunen bij de opvang van toen circa 2,7 miljoen vluchtelingen (via het FRIT). Hoewel als gevolg van deze inspanningen en het zogenaamde seizoenseffect eind 2015 sprake was van een daling van het aantal aankomsten vanuit Turkije naar de EU, was deze slechts beperkt. De EU en Turkije wensten te voorkomen dat 2016 weer een vergelijkbare sterke stijging zou laten zien als eerder in 2015. Daarom werden maatregelen nodig geacht in aanvulling op de grensmaatregelen die werden getroffen door landen langs de Westelijke Balkan-route. De EU en Turkije bevestigden in maart 2016 met de EU-Turkije Verklaring hun overeenstemming over deze aanvullende maatregelen.

Het rapport geeft een inventarisatie van de verschillende beleidsveranderingen in Turkije, de Westelijke Balkan en de EU en analyseert de impact – direct en indirect – die deze veranderingen hebben gehad op de besluitvorming van vluchtelingen en migranten om al dan niet verder te reizen vanuit Turkije. Hiervoor ontwikkelde het WODC een conceptueel kader en hield het interviews met 96 Afghaanse en Syrische vluchtelingen en migranten en 38 belangrijke stakeholders. Geconcludeerd werd dat vluchtelingen en migranten die besloten in Turkije te blijven, hier in eerste instantie bewust voor kozen. Beweegredenen waren de geografische nabijheid van Syrië, culturele redenen en baanzekerheid. Vluchtelingen en migranten met aspiraties om door te reizen stelden dat dit te maken had met de onzekerheid rondom hun status, beperkte mogelijkheden op de

arbeidsmarkt, tekort aan gezondheidszorg en onderwijs en slechte leefomstandigheden («push»). Daarnaast werden gezinshereniging, uitzicht op een betere toekomst in Europa en lage kansen om teruggestuurd te worden naar herkomstlanden genoemd als motivatie om door te reizen («pull»).

Nadat elementen waren geïdentificeerd die een rol spelen in de besluitvorming van vluchtelingen en migranten in Turkije, gingen de onderzoekers na in hoeverre de beleidsveranderingen hierin direct of indirect een rol hebben gespeeld. Hieruit kwam naar voren dat de daadwerkelijke mogelijkheden om irregulier door te reizen sterk waren ingeperkt door verschillende beleidsmaatregelen, zoals de verscherpte grenscontroles en de veranderende smokkelmarkt (hogere prijzen en meer ondergronds). Hier waren de meeste vluchtelingen en migranten van op de hoogte. Anderzijds zijn door de maatregelen legale migratiemogelijkheden via hervestiging gerealiseerd en droeg de EU-steun bij aan de verbetering van de opvang en leefomstandigheden.

Al met al, zo concluderen de auteurs, bleven vanwege de veranderende omstandigheden in Turkije en onjuiste of onvolledige informatievergarig door vluchtelingen en migranten hun aspiraties om door te reizen richting de EU bestaan. Het rapport bevestigt dat deze nog steeds hoog zijn: 19 van de 30 bevroegde respondenten in Turkije stellen te willen doorreizen naar de EU.

Hieronder zal het kabinet haar beleidsreactie geven op de bevindingen van het rapport en de conclusies.

Kabinetsreactie

Beleidsveranderingen

Het kabinet herkent zich in de conclusie dat naast de EU-Turkije Verklaring ook andere factoren een rol hebben gespeeld in de afname van de irreguliere aankomsten vanuit Turkije. Daarvoor zijn onder andere het JAP van november 2015 en het verscherpte grensbeheer langs de Westelijke Balkanroute en in verschillende EU-lidstaten van belang, en in mindere mate het seizoen effect.

Wat betreft het JAP hecht het kabinet eraan te verhelderen dat de EU-Turkije Verklaring hiervan niet het resultaat was. Het kabinet deelt niet de keuze die in het rapport wordt gemaakt om de Verklaring in brede zin op te vatten, dus inclusief de beleidswijzigingen die voortvloeiden uit de ondertekening van het JAP. Het JAP werd in november 2015 overeengekomen en betrof onder meer de aanpak van mensensmokkel, verbetering van terugkeer en grensbeheer, en EU steun van in eerste instantie EUR 3 miljard aan EU-programma's voor vluchtelingen en gastgemeenschappen in Turkije via de FRIT.² Dit laat onverlet dat de JAP en de EU-Turkije Verklaring in samenhang moeten worden gezien.

Met betrekking tot de grensmaatregelen langs de Westelijke Balkan-route sluit het kabinet zich aan bij de analyse van het rapport in hoofdstuk 2. Hierbij benadrukt het kabinet dat de maatregelen op de Westelijke Balkanroute met name het toepassen van reeds bestaande verplichtingen behelst, waaronder de geldende toelatingseisen, op basis van bestaande nationale en internationale kaders. In het najaar van 2015 riep de toenmalige Voorzitter van de Europese Commissie, de heer Juncker, de landen langs de route hiertoe ook op.

² Kamerstuk 21 501-20, nr. 1028.

De EU-Turkije Verklaring

Op 20 maart 2016 werd de EU-Turkije Verklaring van toepassing. In het rapport worden twee hoofdcomponenten van de Verklaring genoemd, te weten de *external control policy* en humanitaire assistentie.

De *external control policy* betrof volgens de auteurs vooral het voorkomen van irreguliere migratiestromen vanuit Turkije middels grensbeheer en het 1:1-mechanisme. Het kabinet wenst dit te nuanceren. De Verklaring voorziet in eerste instantie vooral in ondersteuning van de EU bij het realiseren van aanvullende Turkse capaciteit om migratiestromen het hoofd te bieden. Dit gebeurde onder andere door extra aandacht voor de naleving van reeds bestaande internationale wet- en regelgeving, zoals het Palermo Protocol tegen mensensmokkel over zee en land, beter grensbeheer en het bieden van adequate bescherming voor vluchtelingen en niet-Turkse onderdanen. Aan de Europese zijde voorzag het in de implementatie van bestaande EU-regelgeving, waaronder met name de procedurerichtlijn, in de Griekse wetgeving. In 2015 werd duidelijk dat Griekenland de procedurerichtlijn tot die tijd niet of nauwelijks had geïmplementeerd. Daarom werd door het Griekse parlement onder andere een nieuwe asielwet (wet No. 4375 uit 2016) aangenomen.

Ook de tweede hoofdcomponent die wordt benoemd in het rapport, humanitaire assistentie, betreft de opbouw van capaciteit in Turkije. Hierbij dient verduidelijkt te worden dat de eerste EUR 3 miljard voor het FRIT in het kader van het JAP is vastgesteld en, aanvullend, in de Verklaring een tweede tranche van EUR 3 miljard is overeengekomen.

Voor wat betreft het hogergenoemde 1:1 mechanisme, waarbij alle irreguliere migranten die vanuit Turkije naar Griekenland oversteken worden teruggestuurd naar Turkije en voor iedere Syriër die wordt teruggestuurd een andere Syriër vanuit Turkije in de EU wordt hervestigd, wil het kabinet het volgende opmerken. De juridische basis voor het terugkeermechanisme is de bilaterale overeenkomst tussen Turkije en Griekenland. Deze geldt echter niet voor de hieraan gekoppelde hervestiging vanuit Turkije. Inspanningen terzake zijn op vrijwillige basis, waarbij in eerste instantie het hervestigingsprogramma is benut dat destijds nog ruimte bood voor 18.000 personen. Indien nodig, kon aanvullend geput worden uit de herplaatsingsreserve zoals overeengekomen bij de herplaatsingsbesluit van 22 september 2015. Dit betrof 54.000 personen.^{3, 4} Het totaal van 72.000 betrof geen streefgetal, maar veeleer een indicatie van de omvang die de hervestigings-inspanning zou kunnen krijgen. Overigens is het kabinet onbekend met de door de auteurs gebezigde term «*swap-policy*». Het kabinet kan zich niet vinden in deze bewoording en neemt hier dan ook afstand van.

Zoals dit onderzoek beaamt, heeft de EU-Turkije Verklaring een significante bijdrage geleverd aan de daling van het aantal irreguliere aankomsten vanuit Turkije in de EU, en met name op de Griekse eilanden. Door de verschillende maatregelen, zoals de intensievere aanpak van mensensmokkelaars en beter grensbeheer, is het aantal vluchtelingen en migranten dat de levensgevaarlijke oversteek waagt ook afgenomen en is het aantal verdrinkingen in de Egeïsche zee drastisch gedaald. Hoewel er nog altijd sprake is van irreguliere aankomsten, is het aantal significant lager dan in de periode voor de Verklaring. Zoals onder meer uit de cijfers van Frontex blijkt, was in 2015 sprake van 885.386 illegale grensoverschrijdingen vanuit Turkije naar de EU. In 2016 en 2017 bleken de aankomsten

³ Verslag Europese Raad maart 2016; Kamerstuk 21 501-20, nr. 1112.

⁴ Kamerstuk 32 317, nr. 228.

te zijn gedaald naar respectievelijk 182.277 en 42.319.⁵ Het kabinet hecht tevens belang aan de conclusie van de auteurs dat de EU-Turkije Verklaring de dynamiek van de smokkelmarkt in Turkije heeft beïnvloed en zou om die reden vervolgonderzoek toejuichen.

Besluitvorming van vluchtelingen en migranten

Mede op basis van een conceptueel kader zijn verschillende factoren geïdentificeerd die een rol kunnen spelen in de besluitvorming om in Turkije te blijven of door te reizen. Hierbij dient het opgemerkt te worden, zoals het rapport ook erkent, dat het aantal van 96 respondenten op een vluchtelingenpopulatie van circa 4 miljoen uiterst bescheiden is. De interviews bieden weliswaar interessante inzichten, maar terughoudendheid is geboden waar uitspraken worden toegepast op alle vluchtelingen en migranten in Turkije.

Gevolgen beleidsmaatregelen op besluitvorming

Het kabinet deelt de observatie dat de situatie in Turkije is veranderd, zoals wordt gesteld in hoofdstuk 5. Sinds de Verklaring is het aantal vluchtelingen en migranten in Turkije drastisch toegenomen. Ten tijde van de inwerkingtreding van de Verklaring bevonden zich circa 2,7 miljoen vluchtelingen en migranten in Turkije. Momenteel zijn dit er circa 4 miljoen, waarvan circa 3,6 miljoen vluchtelingen uit Syrië. Hiermee is Turkije het grootste opvangland wereldwijd. Daarnaast speelt de verslechterde situatie – o.a. sociaaleconomisch – in Turkije een rol. Het kabinet is dan ook van mening dat Turkije substantiële steun verdient bij het opvangen van deze grote aantallen. De Faciliteit voor Vluchtelingen in Turkije (FRIT) voorziet hierin.

De FRIT heeft als primair doel om de omstandigheden voor vluchtelingen in Turkije te verbeteren. Nadruk ligt op het versterken van humanitaire steun en toegang tot onderwijs, zorg en diensten. De Turkse economie staat momenteel echter voor grote uitdagingen, waaronder stijgende inflatie, werkloosheid en huurprijzen, die de effectiviteit van de FRIT ondermijnen. Per saldo is hierdoor sprake van een verslechtering van de omstandigheden, waardoor de aspiraties van migranten om door te migreren vanuit Turkije niet verminderen. Daarnaast blijkt uit het onderzoek dat onder de doelgroep, en met name onder Syriërs, onduidelijkheid bestond over actuele wet- en regelgeving, waaronder de werking van de EU-Turkije Verklaring, en de rechten die daaruit voortvloeien. Deze onduidelijkheid, deels onbekendheid, kan eveneens een rol hebben gespeeld in de besluitvorming en aspiraties van de vluchtelingen in Turkije.

Met betrekking tot deze geldende asielwet- en regelgeving in Turkije hanteert Turkije inderdaad een geografische beperking voor het VN Vluchtelingenverdrag. Turkije kent echter op basis van de nationale Wet op Vreemdelingen en Internationale Bescherming een aparte beschermingsstatus voor niet-Europeanen die grotendeels in lijn is met het VN Vluchtelingenverdrag. Met betrekking tot tabel 3 merkt het kabinet op dat de FRIT en werkvergunningen voor vluchtelingen al bestonden onder het JAP van november 2015, niet pas in maart 2016.

In reactie op de voorbeelden van de geïnterviewde vluchtelingen in hoofdstuk 5, merkt het kabinet op dat het een misvatting is dat Syriërs in Turkije met tijdelijke status niet in aanmerking kwamen voor hervestiging. Hierover hebben de EU en Turkije in het kader van het 1:1-mechanisme werkafspraken met UNHCR gemaakt. Om in aanmerking te komen voor

⁵ <https://frontex.europa.eu/along-eu-borders/migratory-routes/eastern-mediterranean-route/>.

hervestiging is het zelfs noodzakelijk dat Syrische vluchtelingen in Turkije zijn geregistreerd en dus een status gedurende hun verblijf in Turkije hebben gekregen. Deze voorbeelden bevestigen voor het kabinet het belang van adequate en effectieve informatievoorziening.

Het feit dat enkele respondenten hebben aangegeven dat zij naar eigen zeggen nog altijd geen toegang hebben gekregen tot bescherming, is exemplarisch voor de uitdaging voor Turkije om miljoenen vluchtelingen op te vangen en in de noden van ieder individu te voorzien. Het is mogelijk, ook na al die jaren, dat men niet in aanraking is gekomen met de relevante autoriteiten of de vele internationale en nationale organisaties die proberen alle vluchtelingen te registreren en op te vangen. Dit laat zien dat voortdurende steun bij deze enorme operatie nog altijd nodig is. Daarnaast is het juist dat provincies soms noodgedwongen de registraties tijdelijk moeten opschorten omdat zij overweldigd zijn door de aantallen vluchtelingen die ze moeten opvangen. In dit verband zij gewezen op het feit dat er, zeker in de grensregio met Syrië, plaatsen zijn waar nu meer vluchtelingen wonen dan oorspronkelijke inwoners. Op grond van de Turkse Wet op Vreemdelingen en Internationale Bescherming en het Decreet voor tijdelijke bescherming voor Syriërs krijgt een vluchteling bij zijn/haar registratie in Turkije een opvangplek in een daarvoor aangewezen gemeente. Deze procedure is vergelijkbaar met die in Nederland.

Ook het recht op toegang tot de gezondheidszorg is wettelijk vastgelegd. Uit de cijfers van de Europese Commissie blijkt, dat een groot deel van de vluchtelingenpopulatie toegang heeft tot de gezondheidszorg in Turkije. Onder de FRIT hebben ruim 9 miljoen gezondheidsconsultaties plaatsgevonden en kregen kinderen circa 650.000 vaccinaties.⁶ Toch lijken vluchtelingen in de praktijk tekorten te ervaren. Dit kan meerdere oorzaken hebben. Zo kan de zorg onterecht geweigerd worden door medisch personeel of zijn de personen in kwestie onvoldoende op de hoogte van de geldende wetgeving. Daarbij veronderstelt het recht op toegang tot de gezondheidszorg dat aan de geldende voorwaarden is voldaan, met name een gezondheidsverzekering.

Zoals in bovenstaande voorbeelden uit hoofdstuk 5 naar voren komt, melden de geïnterviewde personen verschillende ervaringen met betrekking tot de verschillende aspecten van de EU-Turkije Verklaring. Dit is belangrijk om te onderkennen, maar daar staat tegenover dat een groot deel van de doelgroep hier wel gebruik van maakt. Zo zijn sinds 4 maart 2016 circa 27.000 Syrische vluchtelingen vanuit Turkije in de EU hervestigd,⁷ waarvan meer dan 4.600 in Nederland.⁸ Daarnaast wordt in het kader van de FRIT via het *Emergency Social Safety Net* (ESSN) financiële ondersteuning geboden aan 1.7 miljoen vluchtelingen om in hun dagelijkse basisbehoeftes te voorzien. Tevens is voor ruim 685.000 kinderen toegang tot onderwijs gerealiseerd middels de *Conditional Cash Transfer for Education* (CCTE) en wordt – zie hierboven – op ruime schaal gezondheidszorg geboden.

Hogergenoemde resultaten van het FRIT en de substantiële aantallen Syrische vluchtelingen die zijn hervestigd, zijn illustratief voor de impact die de verschillende beleidsveranderingen hebben gehad op de situatie van vluchtelingen en migranten in Turkije. Belangrijk is dat de huidige EU-steun aan vluchtelingen en gastgemeenschappen in Turkije, die door het rapport terecht wordt geduid als «*an indispensable component of humanitarian aid in Turkey that protects beneficiaries against the worst immediate effects of forced displacement*», een vervolg krijgt. Ook het

⁶ European Commission Factsheet on the EU-Turkey Statement – four years on, March 2020.

⁷ European Commission Factsheet on the EU-Turkey Statement – four years on, March 2020.

⁸ <https://ind.nl/over-ind/Cijfers-publicaties/Paginas/Asieltrends.aspx>.

kabinet onderstreept het belang hiervan. In dit verband is het tevens van belang dat vluchtelingen correct en volledig worden geïnformeerd over de voorzieningen in het kader van het JAP en de EU-Turkije Verklaring. Hoewel er al veel bekend is over het effect van informatiecampagnes gericht op vluchtelingen en migranten, kan naar de mening van het kabinet aanvullend onderzoek van nut zijn.

Onverminderde aspiraties om door te migreren

Tot slot bevestigt het onderzoek dat de aspiraties van vluchtelingen en migranten in Turkije om door te migreren naar de EU onverminderd zijn: 19 van de 30 respondenten in Turkije zei althans door te willen reizen naar de EU. Opvallend is dat dit met name Afghaanse respondenten betrof. Dit kan worden verklaard uit het feit dat zij in mindere mate in Turkije in aanmerking komen voor een beschermingsstatus. Daarmee komen zij ook niet of nauwelijks in aanmerking voor de ondersteuning die wordt geboden via het FRIT. Hogergenoemde veranderingen in Turkije en de recente ontwikkelingen aan de Grieks-Turkse grens begin maart jl. roepen tot gepaste (extra) aandacht voor deze onverminderde aspiraties. Temeer omdat de absorptiecapaciteit van de Turkse samenleving jegens vluchtelingen en migranten onder druk staat, mede door de verslechterde economische omstandigheden.

Het kabinet erkent het belang van de enorme inspanningen die Turkije met de opvang van circa 4 miljoen vluchtelingen levert. De derde conclusie van het rapport – de wens om door te reizen – onderstreept de noodzaak voor de EU en haar lidstaten om de Turkse inspanningen te blijven ondersteunen. Ook voor het kabinet is en blijft het een prioriteit om de effectieve uitvoering van de EU-Turkije Verklaring te steunen en te waarborgen.

De Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid,
A. Broekers-Knol