

FOLKETINGET



Europaudvalget

EU-konsulenten

EU-note om en fælles EU-Tyrkiet handlingsplan

Til: Udvalgets medlemmer og stedfortrædere

Dato: 18. maj 2016

En fælles EU-Tyrkiet handlingsplan for håndtering af flygtningekrisen

Sammenfatning

EU og Tyrkiet vedtog den 15. oktober 2015 en fælles handlingsplan for håndtering af flygtningekrisen, der udstikker retningslinjer for fælles tiltag, som EU og Tyrkiet bør tage for at imødegå de store udfordringer, flygtningekrisen har forårsaget. Imens udmøntningen af konkrete tiltag tager form, skal Folketinget tage stilling til den del af finansieringen, som Danmark skal bidrage med.

Hvad indeholder den fælles handlingsplan, hvordan er finansieringen skruet sammen, hvad er egentlig tidsrammen for aftalen, og hvilken rolle spiller det, at EU ønsker at udpege Tyrkiet som sikkert tredjeland? Det ser denne note nærmere på.

Indledning

Siden den første associeringsaftale mellem EU og Tyrkiet i 1963 har forholdet mellem de to parter udviklet sig i retning af et stadigt stærkere samarbejde. Tyrkiet ansøgte første gang om optagelse i EU i 1987, og landet anerkendtes som kandidatland i 1999, men egentlige forhandlinger om et medlemskab af EU indledtes først i 2005. I sammenligning med tidligere forhandlinger med ansøgerlande er processen dog meget langsommelig, og indtil videre er kun et kapitel i optagelsesforhandlingerne blevet færdigforhandlet, nemlig kapitlet om forskning og uddannelse.

EU har økonomisk og sikkerhedspolitisk haft interesse i at holde forhandlingerne med Tyrkiet i gang. Og senest har EU fået en interesse i et samarbejde

med Tyrkiet for at få kontrol med flygtningestrømmen til EU. Tyrkiet har på sin side ligeledes en interesse i at fortsætte samarbejdet med EU, måske især for at få flygtningekrisen under kontrol, for også Tyrkiet er udfordret og har hidtil modtaget mere end 2,3 million flygtninge alene fra Syrien.

Set i det lys vedtog EU's stats- og regeringschefer på et topmøde med Tyrkiet i oktober 2015 en handlingsplan for håndtering af flygtningekrisen¹ for de to parter. Aftalen har **til formål at skabe en fælles indsats** for at imødegå og dæmme op for de helt konkrete udfordringer, som Tyrkiet på den ene side og EU på den anden side står overfor. Udfordringerne har en række fællestræk, der ifølge de to parter kræver fælles løsninger.

Aftalen er **en integreret del af den politiske dialog**, der foregår med Tyrkiet og bygger på eksisterende samarbejdsinstrumenter og den generelle ansøgningsproces, Tyrkiet har med EU. Det omhandler en visa-liberaliseringsaftale, en EU-Tyrkiet tilbagetagelsesaftale og EU's instrument til midlertidig finansiel støtte til Tyrkiet. Opfyldelse af aftalen vil blandt andet medvirke til, at Tyrkiet rykker et skridt videre i opfyldelse af kravene til gennemførelse af EU-Tyrkiet visa-liberaliseringsaftalen.

Handlingsplanen

Handlingsplanen adresserer overordnet to problemstillinger beskrevet i to dele, som indeholder såvel kortsigtede som langsigtede mål:

- Identifikation af hovedårsagerne til den massive tilstrømning af syriske flygtninge og humanitær støtte til de syriske flygtnings midlertidige beskyttelsesbehov og til værtslandet (Tyrkiet)
- Identifikation af og styrket indsats for at begrænse tilstrømningen af illegale indvandrere til EU

Planen identificerer en række tiltag, der skal gennemføres sideløbende af de to parter.

Handlingsplanen er iværksat umiddelbart efter vedtagelse af aftalen. Aftalen bliver **styret og overvåget af Kommissionen**, Den Høje Repræsentant og den tyrkiske regering gennem etableringen af en EU-Tyrkiet dialog mellem embedsmænd på højeste niveau. En løbende overvågning af gennemførelsen

¹ [http://europa.eu/rapid/press-release MEMO-15-5860_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-15-5860_en.htm)

af aftalen vil blive fulgt op af rapporter om status herfor. På nuværende tidspunkt er rapport nummer to offentliggjort, og den gennemgås senere i nærværende note.

Den egentlige implementering af handlingsplanen gennemføres af de to parter uafhængigt af hinanden, men i en gensidig forventning om at aftalen respekteres af begge parter.

Gennemførelse af handlingsplanen

Humanitær bistand og styrkelse af flygtnings situation i Tyrkiet

For Tyrkiets vedkommende vil opgaven være at:

1. Yde en humanitær indsats, der skaber tålelige forhold for de flygtninge der opholder sig i Tyrkiet, og som for syrernes vedkommende har fået midlertidig beskyttelsesstatus, men som inden aftalen blev indgået havde få eller ingen muligheder for at skabe et tåleligt liv i Tyrkiet.
2. Identificere særligt sårbare flygtninge og tilbyde dem hjælp og adgang til basale sociale ydelser samt adgang til arbejdsmarkedet.
3. Gennemføre en fuldstændig registrering af alle migranter for mere effektivt at kunne identificere, hvem der har et umiddelbart beskyttelsesbehov, og hvem der umiddelbart kan afvises og sendes tilbage til oprindelseslandet.

For EU's vedkommende vil opgaven være at:

1. Få igangsat etableringen af finansieringen.
2. Understøtte Tyrkiet i levering af umiddelbar humanitær hjælp og støtte til flygtninge, der allerede opholder sig i Tyrkiet.
3. Sikre yderligere finansiering til Syrien ud over de allerede mobiliserede 4.2 milliarder euro.

En styrket indsats for at bekæmpe illegal indvandring og menneskesmugling

For Tyrkiets vedkommende vil opgaven være at:

1. Styrke den tyrkiske kysvagtjeneste med opgradering af overvågningsudstyr.
2. Styrke samarbejdet med Bulgarien og Grækenland for at forebygge ulovlig indvandring.
3. Gennemfører mere enkel og en effektiv procedure for tilbagesendelse af migranter uden lovligt ophold.
4. Sikre effektiv og korrekt asylprocedure.

5. Strømline Tyrkiets visapolitik med EU's for at sikre, at en EU-Tyrkiet visaliberaliseringsaftale kan gennemføres.
6. Effektivt bekæmpe kriminelle netværk og smuglervirksomhed.
7. Styrke udvekslingen af data særligt med EU's migrationsforbindelsesofficerer.
8. Styrke samarbejdet med Frontex særligt med informationsudveksling.
9. Sende forbindelsesofficerer til Europol.

For EU's vedkommende vil opgaven være at:

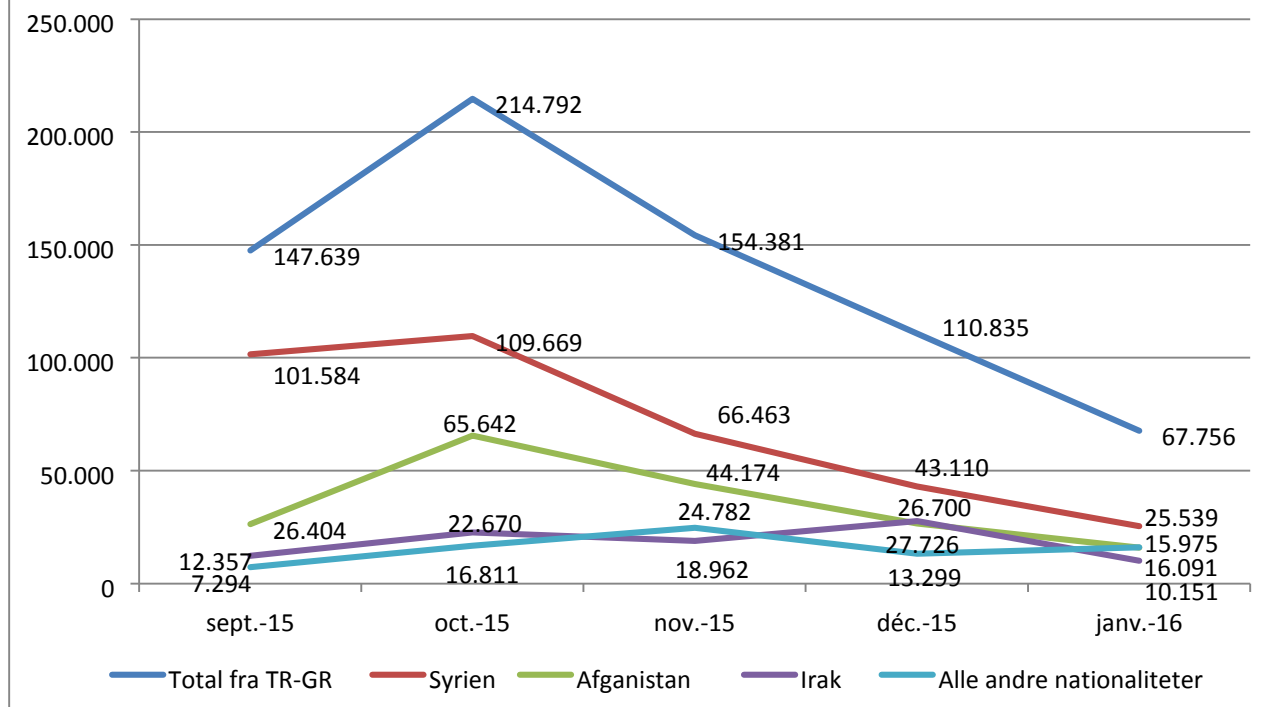
1. Gennemføre informationskampagner i Tyrkiet om flygtninges rettigheder og mulighed for at indrejse i EU.
2. Støtte Tyrkiets indsats i en mere effektiv kystbevogtning.
3. Samarbejde med Tyrkiet om fælles tilbagesendelsesaktioner.
4. Støtte indsatsen under "Silkerute partnerskabet", der blandt andet skal dæmme op for ulovlig indvandring til Tyrkiet fra Asien.
5. Via FRONTEX støtte Tyrkiet i indsatsen mod smuglere.
6. At støtte Tyrkiet gennem dialog i gennemførelse af visa-liberaliseringsaftalen mellem EU og Tyrkiet og styrke samarbejdet om mere effektiv asylbehandling og migrationskontrol

Hvad er status for implementeringen af aftalen?

I en meddelelse fra Kommissionen² fra den 10. februar 2016 gennemgås status for implementering af EU-Tyrkiet aftalen i detaljer. En gennemgang af seneste statistiske materiale viser ændringer i antallet af registrerede illegale passager ved grænsen mellem Tyrkiet og Grækenland

² Kommissionens anden rapport om status for gennemførelse af den fælles EU-Tyrkiet handlingsplan
http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/european-agenda-migration/proposal-implementation-package/docs/managing_the_refugee_crisis_state_of_play_20160210_annex_01_en.pdf

Registrerede illegale grænsepassagerer per nationalitet ved den græske søgrænse med Tyrkiet



EU Kommissionen: Illegale ankomster fra Tyrkiet til Grækenland per nationalitet (f.eks. Syrer, Afghanere og Irakere) - September 2015 - Januar 2016 – Source: Frontex FRAN data (2015) and JORA data (Januar 2016) til og med 8 februar 2016. JORA data er midlertidigt operationelt data som kan ændres.

Kommissionen peger på, at selv om statistikken viser en faldende tendens i tilstrømningen af illegale migranter, er både årstid, vejrlig og mulige skift i valg af rute med til at gøre tendensen i statistikken usikker. Men tallet er stadig højt, når man tager disse faktorer i betragtning. Endvidere viser tal fra IOM, at antallet af mennesker, der druknede i det ægæiske hav i januar 2016, er steget, til trods for at færre mennesker samlet set begav sig ud på de livsfarlige sejlture. Det er med andre ord for tidligt at konkludere, om indsatsen har haft den ønskede effekt. Rapporten har en detaljeret gennemgang af udmøntningen af aftalen og gennemgår i detaljer initiativer truffet af såvel Tyrkiet som EU.

Rapporten konkluderer, at de indledende tiltag og initiativer allerede har haft en effekt – omend begrænset – og at der stadig er behov for en øget indsats

på alle prioriterede områder. Kommissionen går videre til at identificere tre indsatsområder på integrationsområdet, der umiddelbart skal prioriteres:

1. Tyrkiet skal opbygge kapacitet til at give humanitær assistance til de flygtninge, der allerede er i Tyrkiet ved at stille følgende til rådighed: Fødevarer, sundhed, beskyttelse, husly, vand, sanitære forhold og hygiejne samt adgang til skole undervisning.
2. Tyrkiet skal styrke den socio-økonomiske indsats gennem undervisning, adgang til arbejdsmarkedet, sundhedspleje, social inklusion og opbygning af lokal infrastruktur, særligt veje og vandforsyning
3. Tyrkiet skal styrke lokale myndigheders kapacitet til at tackle tilstrømningen og håndteringen af tilstedeværelsen af de mange flygtninge i lokalområdet.

Vedtagelse af en finansieringsfacilitet

I november 2015 fremlagde Finansministeren i Europaudvalget³ oplæg til forhandlingsmandat, der opnåede det nødvendige flertal og som lagde op til at den danske regering kunne bidrage til udmøntningen af aftalen. Aftalen finansieres ifølge Finansministeriet⁴ af EU via en såkaldt mellemstatslig finansieringsfacilitet⁵. Da der er tale om en mellemstatslig aftale mellem EU og et tredjeland, finansieres aftalen dels gennem EU-budgettet og dels gennem nationale bidrag.

EU bidrager til finansieringen med 1 milliard euro fra EU-budgettet, og medlemslandene bidrager til finansieringen med 2 milliarder euro. Omregnet i danske kroner vil den samlede finansiering, der skal hentes i EU-budgettet og bilateralt i medlemslandene være 22,3 milliarder kroner.

Ifølge Finansministeriet vil det bilaterale **bidrag for Danmark være 286,1 millioner kroner**. Beslutningen om selve finansieringen skal vedtages i Folketinget i et beslutningsforslag, som er fremsat af regering den 25. februar 2016⁶. Ifølge Finansministeriet vurderes Tyrkiet af OECD at være et "øvre mellemindkomst" land, og de nationale bidrag kan derfor opgøres som udviklingsbistand ifølge OECD's retningslinjer.

³ Se referat side 324 og frem <http://www.eu.dk/samling/20151/almdele/EUU/bilag/281/1591273.pdf>
⁴ <http://www.ft.dk/samling/20151/almdele/eu/bilag/131/1573261.pdf>

⁵ [http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DA/TXT/PDF/?uri=CELEX:32016D0216\(01\)&from=DA](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DA/TXT/PDF/?uri=CELEX:32016D0216(01)&from=DA)

⁶ Beslutningsforslag som fremsat http://www.ft.dk/Rlpdf/samling/20151/beslutningsforslag/B76/20151_B76_som_fremsat.pdf

Aftalen lægger op til, at handlingsplanen gennemføres med det samme, og at finansieringen kan udmøntes, når bidrag på en milliard euro fra medlemslandene er indhentet. Derefter vil Kommissionen være forpligtet indtil udgangen af 2017 til at indhente bidrag på yderligere 1 milliard euro fra medlemslandene og effektuere betalinger indtil udgangen af 2019. Revision og evaluering af finansieringsfaciliteten skal gennemføres inden udgangen af 2020.

Tyrkiet som sikkert tredjeland

Uden direkte tilknytning til den fælles EU-Tyrkiet handlingsplan har Kommissionen i sit forslag til revision af direktivet om asylprocedurer⁷ stillet forslag om vedtagelse af en liste af sikre tredjelandslande, og blandt landene på listen er Tyrkiet.

Eksistensen af sådan en liste betyder kort fortalt, at medlemslande, når de skal behandle asylansøgninger, hvis de betragter et tredjeland som sikkert, kan gennemføre en accelereret asylprocedure, som betyder, at kun tungtvæjende og meget åbenlyse grunde kan lede til, at en asylansøgning overhovedet skal behandles.

I spørgsmålet om, hvorvidt Tyrkiet vil opnå status som sikkert tredjeland, vil det være afgørende, at Tyrkiet kan levere de nødvendige retsgarantier i asylproceduren, og at Tyrkiet respekterer non-refoulement princippet om ikke at tilbagesende personer, der risikerer totur eller anden nedværdigende behandling. Selvom Danmark på grund af vores retsforbehold ikke er omfattet af direktivet, har Danmark en liste over sikre tredjelandslande, hvor alle foreslåede lande med undtagelse af Tyrkiet⁸ er med.

Hvad sker der nu?

I de kommende måneder vil den videre udrulning af aftalen blive effektueret. Spørgsmålet er, om Tyrkiet magter opgaven, og om EU vil stille sig tilfreds med, hvad man får for pengene.

Samarbejdet mellem EU og Tyrkiet har med den fælles handlingsplan taget et skridt i retning af et mere intensivt samarbejde på et område, der er en topprioritet for EU, men som traditionelt har været varetaget uden det store samarbejde med Tyrkiet.

⁷ http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/european-agenda-migration/proposal-implementation-package/docs/proposal_for_regulation_of_the_ep_and_council_establishing_an_eu_common_list_of_safe_countries_of_origin_da.pdf

⁸ Se punkt 14 i referat fra EUU <http://www.eu.dk/samling/20151/almdel/EUU/bilag/281/1591273.pdf>

En af de store udfordringer for EU har været, at Kommissionen ikke har vurderet, at Tyrkiet har overholdt grundlæggende menneskerettigheder så som beskyttelse af mindretal, inklusive kurderne, og presse- og ytringsfriheden har trange kår. Tyrkiet er adskillige gange blevet dømt for brud på menneskerettighederne ved Strasbourgdomstolen, som Tyrkiet er underlagt som medlem af Europarådet. Og selvom Tyrkiet har tilsluttet sig Genevekonventionen, er det sket med en geografisk begrænsning, der indebærer, at Tyrkiet kun anerkender flygtninge fra Europa under Genevekonventionen. I den nuværende situation betyder det blandt andet, at de 2,3 million syriske flygtninge i Tyrkiet ikke nyder den beskyttelse, som Genevekonventionen tilbyder, og derfor tildeler Tyrkiet dem kun midlertidig flygtningestatus med lavere beskyttelsesstatus.

Aftalens bindende karakter og den store pose penge, der følger med den, kunne antyde, at samarbejdet med Tyrkiet er på vej ind i en ny fase. Men Tyrkiet har før drillet EU og ændret holdning til, hvad EU har opfattet som klare aftaler. Derfor vil kun tiden vise, om aftalen bliver en succes.

Med venlig hilsen,

Christine Sidenius
(Tlf. 3356)