

Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over de rol van Turkije in de vluchtelingencrisis**(initiatiefadvies)**

(2018/C 227/03)

Rapporteur: **Dimitris DIMITRIADIS**

Besluit van de voltallige vergadering	22.9.2016
Rechtsgrondslag	Artikel 29, lid 2, rvo Initiatiefadvies
Bevoegde afdeling	Externe Betrekkingen
Goedkeuring door de afdeling	7.11.2017
Goedkeuring door de voltallige vergadering	14.2.2018
Zitting nr.	532
Stemuitslag	227/6/12
(voor/tegen/onthoudingen)	

1. Conclusies en aanbevelingen

1.1. Het Europees Economisch en Sociaal Comité (EESC) erkent dat Turkije een cruciale en doorslaggevende rol speelt in het beheersen van de zogeheten vluchtelingencrisis in het Midden-Oosten en het Middellandse Zeegebied en dat het inspanningen heeft geleverd om deze crisis te boven te komen door een beroep te doen op zowel eigen middelen, als de hulp van de EU en de internationale gemeenschap.

1.2. Hoewel de situatie i.v.m. de zogeheten „vluchtelingencrisis” zonder meer explosief is, is de EU er nog altijd niet in geslaagd een geloofwaardig en doeltreffend gemeenschappelijk Europees immigratiebeleid uit te stippelen en een gemeenschappelijk Europees asielsysteem uit te werken. Dit is te wijten aan de onverantwoorde weigering van een aantal lidstaten om de verplichtingen na te komen die zijn vastgesteld in zowel internationale overeenkomsten, zoals de EU-Verdragen, als in met eenparigheid van stemmen genomen besluiten tijdens topbijeenkomsten of ministerraden. Het EESC verzoekt de Raad en de Commissie dan ook om deze situatie kortdurend aan te pakken en de lidstaten die hun Europese verbintenissen niet nakomen, te verplichten daar onmiddellijk werk van te maken.

1.3. Het EESC veroordeelt onomwonden de xenofobe houding van sommige lidstaten ten aanzien van de vluchtelingencrisis en is van mening dat deze houding in strijd is met de fundamentele waarden van de EU.

1.4. Het EESC is bereid om de vluchtelingencrisis met alle mogelijke middelen mee te helpen aanpakken en wil met het oog daarop samenwerken met Europese instellingen en maatschappelijke organisaties (van werkgevers, werknemers en ngo's). Deze bereidheid blijkt ook uit het aanzienlijke werk dat het reeds heeft verricht, via zowel zijn talrijke adviezen als zijn bezoeken aan landen die bij deze humanitaire ramp betrokken zijn.

1.5. Sinds de ondertekening van de verklaring EU-Turkije tot nu, is het aantal personen dat illegaal de Unie binnenkomt of in de Egeïsche Zee het leven verliest aanzienlijk en gestaag afgenomen. Tegelijkertijd is er echter sprake van een snelle toename van migratiestromen naar andere zuidelijk gelegen landen, wat het EESC bijzonder verontrust. De prestaties van de EU-lidstaten op het gebied van zowel hervestiging als herplaatsing laten voorts nog steeds te wensen over. Hoewel de noodzakelijke basis is gelegd voor de toepassing van de betreffende programma's verloopt een en ander thans nog steeds in een veel lager tempo dan nodig is om de doelstellingen te halen die werden vastgesteld met het oog op de herplaatsing en hervestiging van alle in aanmerking komende personen.

1.6. Het EESC acht het noodzakelijk dat Turkije werk maakt van één uniform systeem voor het verlenen van internationale bescherming aan asielzoekers, in overeenstemming met de internationale en Europese voorschriften⁽¹⁾, en zonder onderscheid des persoons: iedereen die om internationale bescherming verzoekt, moet dezelfde bescherming krijgen, ongeacht zijn/haar land van herkomst. Onder meer stelt het voor om een eind te maken aan de geografische beperking voor niet-Europese asielzoekers, alsook aan het onderscheid tussen Syrische en niet-Syrische asielzoekers⁽²⁾. Ook moet het beginsel van non-refoulement (niet-uitzetting) worden gewaarborgd.

1.7. Het EESC dringt aan op betere opvangvoorzieningen in Turkije en op krachtiger maatregelen voor de sociale en economische integratie van erkende vluchtelingen, met name ten aanzien van toegang tot werkgelegenheid, gezondheidszorg, onderwijs en huisvesting. Bijzondere aandacht moet worden besteed aan de bescherming van niet-begeleide minderjarigen en kinderen, met name wat betreft toegang tot onderwijs, bescherming tegen dwangarbeid en gedwongen huwelijken⁽³⁾.

1.8. Het EESC pleit voor een gedegen onafhankelijk controle- en toezichtmechanisme in het kader van de Europees-Turkse verklaring over de vluchtelingenproblematiek, om — in samenwerking met de Turkse autoriteiten, internationale ngo's en gespecialiseerde humanitaire organisaties — toe te zien op de tenuitvoerlegging en naleving van de overeenkomst door de beide partijen, in overeenstemming met het internationaal en het EU-recht⁽⁴⁾.

1.9. Volgens het EESC moet de rol van de Europese grens- en kustwacht worden versterkt om netwerken van illegale immigratie te ontmantelen en mensensmokkel te bestrijden, in overeenstemming met het internationaal recht⁽⁵⁾.

1.10. Het EESC dringt erop aan dat de EU-lidstaten die de procedures voor herplaatsing en hervestiging tot dusver niet hebben gevolgd, zich volledig daarnaar schikken en vaart zetten achter de betreffende programma's. Het is ingenomen met de uitspraken in die zin van het Europees Hof van Justitie alsook met de inspanningen van de Commissie om de coördinatie tussen de Europese instanties en de lidstaten te verbeteren. In zijn uitspraken keurt het HvJEU het gedrag van bepaalde lidstaten die geen vluchtelingen op hun grondgebied toelaten, expliciet af. Zoals het Hof specifiek opmerkt, druist dit gedrag immers in tegen de verplichting van solidariteit en een eerlijke verdeling van de lasten die rust op de lidstaten van de Unie wat het asielbeleid betreft.

1.11. Het EESC maakt zich grote zorgen over de algemene mensenrechtensituatie in Turkije, met name na de mislukte staatsgreep. Het vreest dat er door de huidige Turkse regering aanvallen plaatsvinden op de beginselen en waarden van de EU zoals die zijn vastgelegd in artikel 2 van het EU-Verdrag⁽⁶⁾. In het bijzonder maakt het EESC zich er zorgen over dat middenveldorganisaties in Turkije, met name na de afkondiging van de noodtoestand aldaar, niet ongestoord hun werk kunnen doen, terwijl deze volgens hem in de humanitaire situatie van de vluchtelingen juist een essentiële rol spelen bij de planning en uitvoering van programma's voor integratie van vluchtelingen in de plaatselijke gemeenschappen.

1.12. Het EESC is van mening dat de sociale partners een cruciale rol kunnen en moeten spelen voor de aanpak van de vluchtelingen crisis in Turkije.

1.13. Het EESC maakt zich ongerust over de spanningen die de laatste tijd in de betrekkingen EU-Turkije worden waargenomen en over de gevolgen van een verdere escalatie van deze spanningen voor zowel de toepassing van de overeenkomst tussen de EU en Turkije als de Europees-Turkse betrekkingen in het algemeen. Het blijft van mening dat het vooruitzicht van toetreding van Turkije tot de EU in de Europees-Turkse betrekkingen behouden moet blijven, met volledige inachtneming van het Europese *acquis*.

⁽¹⁾ Europese Commissie, Verslag 2016 over Turkije, Brussel, 9.11.2016, SWD (2016) 366 final, blz. 77-78, beschikbaar op: http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2016/20161109_report_turkey.pdf

⁽²⁾ Onderzoeksmisaties van het EESC m.b.t. de toestand van de vluchtelingen vanuit het oogpunt van de middenveldorganisaties, Verslag over de onderzoeksmisatie naar Turkije, 9-11 maart 2016, blz. 2, beschikbaar op: http://www.eesc.europa.eu/resources/docs/eesc-fact-finding-missions-refugees_turkey_en.pdf

⁽³⁾ Zie voetnoot 2.

⁽⁴⁾ Amnesty International, Europe's gatekeeper: unlawful detention and deportation of refugees from Turkey, blz. 14, beschikbaar op: <https://www.amnesty.org/en/documents/document/?indexNumber=eur44%2f3022%2f2015&language=en>

⁽⁵⁾ Zie voetnoot 2.

⁽⁶⁾ Artikel 2 VEU luidt: „De waarden waarop de Unie berust, zijn eerbied voor de menselijke waardigheid, vrijheid, democratie, gelijkheid, de rechtsstaat en eerbiediging van de mensenrechten, waaronder de rechten van personen die tot minderheden behoren. Deze waarden hebben de lidstaten gemeen in een samenleving die gekenmerkt wordt door pluralisme, non-discriminatie, verdraagzaamheid, rechtvaardigheid, solidariteit en gelijkheid van vrouwen en mannen”.

2. Inleidende opmerkingen: van de Europese migratieagenda naar de Verklaring van 18 maart 2016

2.1. Na het begin van de oorlog in Syrië, die tot een enorme humanitaire crisis heeft geleid, en gezien de explosieve situatie in Irak ten gevolge van de aanslepende politieke instabiliteit, zijn duizenden vluchtelingen onder onmenselijke omstandigheden de grenzen van Turkije beginnen over te steken, met als eindbestemming de EU, en met name de landen van Midden-Europa.

Turkije heeft ongeveer drie miljoen mensen moeten opvangen, die door oorlogsgebied zijn getrokken en daarbij hun leven op het spel hebben gezet. Ook nu nog wagen vluchtelingen hun leven om illegaal de grenzen van Griekenland naar Europa over te steken.

2.2. Turkije heeft als eerste gastland een bijzonder belangrijke rol gespeeld en zal die ook blijven spelen in de zogeheten „vluchtelingencrisis”, die is uitgegroeid tot een van de belangrijkste „onopgeloste” problemen in de EU.

2.3. De Europese migratieagenda, die na moeilijke en langdurige intra-Europese onderhandelingen in mei 2015 werd gepresenteerd, is de eerste poging van de EU om iets te doen aan de dramatische situatie van duizenden vluchtelingen die met gevaar voor hun leven door oorlogsgebieden trekken of proberen de Middellandse Zee over te steken. In deze context werden voor het eerst begrippen als herplaatsing en hervestiging geïntroduceerd. De agenda voorziet in zowel korte- als langetermijnmaatregelen om het hoofd te bieden aan de enorme migratiestromen waarmee de EU en met name de landen van het Middellandse Zeegebied worden geconfronteerd, en om de problemen aan te pakken die met het beheer van dergelijke crises gepaard gaan. Zo is o.a. een verdrievoudiging van de financiële middelen voor Frontex gepland, herplaatsing van vluchtelingen en migranten naar EU-landen op basis van specifieke criteria en quota, het voor het eerst activeren van het noodmechanisme om lidstaten te helpen die een plotselinge toevloed van migranten te verwerken krijgen, overeenkomstig artikel 78, lid 3, VWEU. Tevens worden in het kader van het gemeenschappelijk veiligheids- en defensiebeleid de eerste stappen gezet om in de Middellandse Zee netwerken van mensensmokkelaars te ontmantelen en mensensmokkel te bestrijden, in overeenstemming met het internationaal recht.

2.4. In dit kader past ook de Verklaring van de EU en Turkije van 18 maart 2016 om de vluchtelingencrisis te bedwingen. Om procedurele redenen wordt deze verklaring beschouwd als een informele overeenkomst over de irreguliere migratie vanuit Turkije naar de EU, en over de legale kanalen voor hervestiging van vluchtelingen in de Europese Unie, die in de plaats van die illegale migratie moeten komen⁽⁷⁾. De volgende maatregelen zijn o.a. gepland:

- i) Alle irreguliere migranten die na 20 maart 2016 uit Turkije in Griekenland aankomen worden naar Turkije teruggestuurd op basis van de bilaterale overeenkomst tussen Griekenland en Turkije.
- ii) Alle personen die asiel aanvragen en van wie de aanvraag ongegrond of onontvankelijk is, worden naar Turkije teruggestuurd.
- iii) Griekenland en Turkije zullen met steun van de Europese instellingen alle nodige bilaterale overeenkomsten ondertekenen, waaronder ook een overeenkomst die vanaf 20 maart voorziet in permanente aanwezigheid van Turkse ambtenaren op de Griekse eilanden en van Griekse ambtenaren in Turkije, met het oog op de tenuitvoerlegging van de bedoelde overeenkomsten.
- iv) Voor elke Syriër die vanaf de Griekse eilanden naar Turkije wordt teruggestuurd, wordt een andere Syriër hervestigd in de EU.
- v) Om uitvoering te geven aan het beginsel „één op één” wordt — in samenwerking met de Commissie, Europese agentschappen, het Hoog Commissariaat van de Verenigde Naties voor de Vluchtelingen en de lidstaten — een specifiek mechanisme ingesteld dat vanaf de eerste dag van repatriëring in werking zal worden gesteld.
- vi) Prioriteit op hervestiging in de EU wordt veeleer aan Syriërs uit Turkije dan uit Griekenland gegeven; deze prioriteit wordt immers gegeven aan migranten die niet eerder de EU zijn binnengekomen of geprobeerd hebben binnen te komen.

⁽⁷⁾ Europese Raad, Buitenlandse zaken en internationale betrekkingen, 18.3.2016, <http://www.consilium.europa.eu/el/press/press-releases/2016/03/18-eu-turkey-statement/>

2.5. In het aanvullende factsheet bij de verklaring EU-Turkije van 18 maart 2016⁽⁸⁾ beklemtoont de Commissie de mogelijkheid om Turkije als een „veilig derde land”⁽⁹⁾ aan te merken. Tot dezelfde conclusie komt de Commissie eveneens in haar mededeling aan de Europese Raad en het Europees Parlement over de vorderingen bij de uitvoering van de maatregelen in het kader van de Europese migratieagenda. Volgens haar betekent het begrip „veilig derde land”, zoals gedefinieerd in de richtlijn asielprocedures, dat het veilige derde land in principe de mogelijkheid tot bescherming moet bieden overeenkomstig het Verdrag van Genève, maar niet dat het het Verdrag zonder enig voorbehoud of zonder geografische beperkingen moet toepassen⁽¹⁰⁾.

2.6. Het EESC neemt van zijn kant het standpunt in dat het begrip „veilig land van herkomst” in geen geval mag worden toegepast wanneer de persvrijheid niet wordt geëerbiedigd of het politiek pluralisme wordt geschonden, en ook niet in landen waar mensen vervolgd worden op grond van geslacht en/of seksuele geaardheid, dan wel wegens het behoren tot nationale, etnische, culturele of religieuze minderheden. Om een land in de lijst van veilige landen van herkomst op te nemen moet in ieder geval een evaluatie worden gemaakt van o.a. recente informatie uit bronnen als het Europees Hof voor de rechten van de mens, de Hoge Commissaris van de Verenigde Naties voor de vluchtelingen (UNHCR), het Europees Ondersteuningsbureau voor asielzaken (EASO), de Raad van Europa en andere mensenrechtenorganisaties⁽¹¹⁾.

2.7. Sinds de ondertekening van de verklaring EU-Turkije tot nu, is het aantal personen dat illegaal de Unie binnenkomt of in de Egeïsche Zee het leven verliest aanzienlijk en gestaag afgenomen⁽¹²⁾. Tegelijkertijd is er echter sprake van een snelle toename van migratiestromen naar andere zuidelijk gelegen landen, wat het EESC bijzonder verontrust. De prestaties van de EU-lidstaten op het gebied van zowel hervestiging als herplaatsing laten voorts nog steeds te wensen over. Hoewel de noodzakelijke basis is gelegd voor de toepassing van de betreffende programma's verloopt een en ander thans nog steeds in een veel lager tempo dan nodig is om de doelstellingen te halen die werden vastgesteld met het oog op de herplaatsing en hervestiging van alle in aanmerking komende personen⁽¹³⁾.

⁽⁸⁾ Europese Commissie, Factsheet on the EU-Turkey Agreement (Informatieblad bij de overeenkomst tussen de EU en Turkije), 19.3.2016, beschikbaar op: http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-16-963_en.htm

⁽⁹⁾ „Op welke rechtsgrondslag worden asielzoekers van de Griekse eilanden teruggestuurd naar Turkije? De verzoeken van mensen die in Griekenland asiel aanvragen worden per geval bekeken, overeenkomstig de vereisten van het Europees en internationaal recht en het beginsel van non-refoulement. Er worden individuele gesprekken gehouden, individuele beoordelingen verricht en er wordt in een recht op beroep voorzien. Er zal geen sprake zijn van algemene en automatische terugkeer van asielzoekers. De lidstaten kunnen op basis van de EU-asielwetgeving, in bepaalde welomschreven omstandigheden, een aanvraag „niet-ontvankelijk” verklaren, d.w.z. de aanvraag afwijzen zonder onderzoek van de zaak ten gronde. Er zijn twee wettelijke mogelijkheden op basis waarvan een asielaanvraag onontvankelijk kan worden verklaard i.v.m. Turkije: 1) eerste land van asiel (artikel 35 van de richtlijn asielprocedures); wanneer de betrokkene als vluchteling is erkend in dat land of anderszins daar voldoende bescherming geniet; 2) veilig derde land (artikel 38 van de richtlijn asielprocedures): wanneer de betrokkene nog geen bescherming geniet in het derde land, maar het derde land effectieve toegang tot bescherming van de over te nemen persoon kan garanderen.”

⁽¹⁰⁾ „In dit verband benadrukt de Commissie dat het begrip „veilig derde land”, zoals gedefinieerd in de richtlijn asielprocedures, vereist dat de mogelijkheid bestaat om bescherming te ontvangen overeenkomstig het Verdrag van Genève, maar niet dat het veilige derde land het Verdrag zonder geografische beperkingen heeft geratificeerd. Wat betreft de vraag of er sprake is van een band met het derde land in kwestie en of het derhalve redelijk is dat de aanvrager naar dat land gaat, kan bovendien ook in aanmerking worden genomen of de aanvrager door het veilige derde land in kwestie is gereisd, dan wel of het derde land geografisch dicht bij het land van herkomst van de aanvrager ligt.” Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement en de Raad over de voortgang van de uitvoering van de prioritaire maatregelen van de Europese migratieagenda, 10.2.2016, COM(2016) 85 final.

⁽¹¹⁾ Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over de vaststelling van een gemeenschappelijke EU-lijst van veilige landen van herkomst (PB C 71 van 24.2.2016, blz. 82), par. 2.4 en 2.11.

⁽¹²⁾ Het aantal mensen dat dagelijks vanuit Turkije de oversteek naar de Griekse eilanden heeft gemaakt is sinds het laatste verslag van de Commissie laag gebleven. Er waren gemiddeld 75 aankomsten per dag. Europese Commissie, Brussel, COM(2017) 470 final van 6.9.2017. Verslag van de Commissie aan het Europees Parlement, de Europese Raad en de Raad — Zevende verslag over de vooruitgang bij de uitvoering van de verklaring EU-Turkije. Beschikbaar op: https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/20170906_seventh_report_on_the_progress_in_the_implementation_of_the_eu-turkey_statement_en.pdf

⁽¹³⁾ Volgens de laatste gegevens is er in totaal sprake van 27 695 herplaatste personen (19 244 uit Griekenland en 8 451 uit Italië), terwijl Turkije in het kader van de verklaring EU-Turkije in totaal 8 834 Syriërs in de EU heeft hervestigd. Wat de financiële ondersteuning in het kader van de Faciliteit voor vluchtelingen in Turkije betreft, zijn er van de voor de periode 2016-2017 bestemde 3 miljard euro reeds voor in totaal 1,66 miljard euro aan overeenkomsten ondertekend en stegen de uitbetalingen tot 838 miljoen euro. Het aantal kwetsbare vluchtelingen dat wordt ondersteund door het sociale vangnet voor noodgevallen is opgelopen van 600 000 tot 860 000 personen en er wordt verwacht dat dit aantal tegen eind 2017 zal stijgen tot 1,3 miljoen vluchtelingen. Europese Commissie, Brussel, COM(2017) 465 final van 6.9.2017. Verslag van de Commissie aan het Europees Parlement, de Europese Raad en de Raad — Vijftiende verslag over herplaatsing en hervestiging. Beschikbaar op: https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/20170906_fifteenth_report_on_relocation_and_resettlement_en.pdf

3. De regeling van veilige landen: veilig derde land en eerste land van asiel

3.1. De begrippen „veilig land van herkomst”, „veilig derde land” en „eerste land van asiel” zijn gedefinieerd in Richtlijn 2013/32/EU betreffende gemeenschappelijke procedures voor de toekenning en intrekking van de internationale bescherming. Daarin zijn gemeenschappelijke procedurele normen en waarborgen vastgesteld voor personen die in de EU-lidstaten om internationale bescherming verzoeken. In de richtlijn is met name voorzien in vier categorieën veilige landen. Het gaat om het eerste land van asiel (artikel 35), veilige derde landen (artikel 38), veilige landen van herkomst (artikel 37) en Europese veilige derde landen (artikel 39) ⁽¹⁴⁾.

3.2. De vergelijkende lezing van artikel 39 over het Europees veilig derde land en artikel 35 over het eerste land van asiel in Richtlijn 2013/32/EU laat zien dat er sprake is van een sterkere en een zwakkere internationale-beschermingsstatus, en dat de status zoals bedoeld in artikel 38 over het veilig derde land in dat verband een middenpositie inneemt. Artikel 39 voorziet in betere bescherming, daar verwezen wordt naar een land dat het Verdrag van Genève zonder geografische beperkingen heeft geratificeerd, maximale bescherming uit hoofde van het Verdrag biedt, artikel 36 van het Verdrag op zijn grondgebied volledig toepast en onderworpen is aan de controlemechanismen van het Verdrag. Artikel 35 van de richtlijn voorziet daarentegen alleen maar in bescherming van vluchtelingen of in anderszins voldoende bescherming, met nadruk op de toepassing van het beginsel van non-refoulement.

3.3. Conform artikel 38 van Richtlijn 2013/32/EU wordt een land voor een bepaalde aanvrager als veilig derde land beschouwd als aan alle volgende criteria wordt voldaan: a) het leven en de vrijheid worden niet bedreigd om redenen van ras, religie, nationaliteit, lidmaatschap van een bepaalde sociale groep of politieke overtuiging; b) het land neemt het beginsel van non-refoulement overeenkomstig het Verdrag van Genève in acht; c) er bestaat voor de aanvrager geen risico op ernstige schade; d) het verbod op verwijdering in strijd met het recht op vrijwaring tegen foltering en andere wrede, onmenselijke of vernederende behandeling, zoals neergelegd in het internationaal recht, wordt nageleefd; e) de mogelijkheid bestaat om de vluchtelingenstatus aan te vragen en, indien de aanvrager als vluchteling wordt erkend, bescherming te krijgen overeenkomstig het Verdrag van Genève; en f) de aanvrager heeft een band met het betrokken derde land op grond waarvan het voor de betrokkene redelijk zou zijn naar dat land te gaan. Ingeval de bevoegde autoriteiten dus vaststellen dat een land als Turkije kan worden aangemerkt als eerste land van asiel of veilig derde land voor een aanvrager, verklaren ze het verzoek om internationale bescherming bij een betreffend besluit tot afwijzing als niet-ontvankelijk, zonder het inhoudelijk te onderzoeken ⁽¹⁵⁾.

3.4. Het beginsel van non-refoulement vormt de hoeksteen van de internationale bescherming van vluchtelingen en is verankerd in artikel 33, lid 1, van het Verdrag van Genève van 1951 ⁽¹⁶⁾. Het Hoog Commissariaat voor de Vluchtelingen van de VN heeft erop gewezen dat dit artikel voorziet in een voor het Verdrag centraal beginsel, dat vervolgens een beginsel

⁽¹⁴⁾ Gesteld wordt dat het mechanisme van veilige landen in strijd is met artikel 31, lid 1, van het Verdrag van Genève, omdat het internationaal recht geen verplichting inhoudt tot het indienen van verzoeken in het eerste land dat de status van internationale bescherming zou kunnen verlenen. Zie in dat verband M. Symes & P. Jorro, *Asylum Law and Practice*, LexisNexis UK, 2003, blz. 448; G. Goodwin & J. McAdam, *The Refugee in International Law*, Oxford University Press, 2007, blz. 392. Voor het tegenovergestelde standpunt, zie o.a. K. Hailbronner, *The Concept of „Safe Country” and Expeditious Asylum Procedures: A Western European Perspective*, *International Journal of Refugee Law*, 1993, 5(1): blz. 31-65.

⁽¹⁵⁾ Vanaf de eerste dagen van toepassing van de overeenkomst tussen de EU en Turkije met betrekking tot het vluchtelingenprobleem heeft de EASO-deskundige, volgens de Griekse Liga voor de mensenrechten, bij de eerste onderzochte asielaanvragen het advies gegeven om Turkije als een veilig derde land te beschouwen. Dit advies — een standaardtekst die bij alle afwijzingen van aanvragen wordt herhaald — doet in feite de vereiste van individuele beoordeling teniet, en erger nog, legt de bewijslast om aan te tonen dat Turkije geen veilig derde land is bij de asielzoeker, en dit geheel in strijd met de geest van de richtlijn. In deze eerste gevallen zijn de laconieke weigeringen niet gerechtvaardigd. Griekse Liga voor de mensenrechten, *Comments — critical remarks on the provisions and implementation of Law 4375/2016*, 21 april 2016, beschikbaar op: <http://www.hlhr.gr/?MDL=pages&SiteID=1215> Op 10 mei 2016 werd evenwel het eerste Griekse besluit gepubliceerd waarin Turkije als niet-veilig derde land wordt aangemerkt. Met name na het beroep van een Syriër die zich op Lesbos bevond en aan wie aanvankelijk geen asiel werd verleend, zodat hij ook naar Turkije had moeten terugkeren, heeft het beroepscomité geconcludeerd dat Turkije geen veilig derde land is, zodat zijn asielverzoek meer in detail en op basis van aanvullende gegevens opnieuw moest worden behandeld. Het met dit eerste besluit gecreëerde precedent om Turkije als een niet-veilig derde land voor Syriërs te beschouwen, is tot dusver gevolgd door een groot aantal beroepscomités.

⁽¹⁶⁾ Voor het beginsel van non-refoulement zie o.a. E. Lauterpacht & D. Bethlehem, *The scope and content of the principle of non refoulement*: Opinion, in E. Feller, V. Tuerk & F. Nicholson (eds), *Refugee Protection in International Law*, UNHCR's Global Consultations on International Protection, Cambridge University Press, Cambridge 2003, blz. 87-177. Zie ook het advies van het Hoog Commissariaat voor de Vluchtelingen van de VN over de extraterritoriale toepassing van het beginsel van non-refoulement in het kader van het Verdrag van 1951 en het Protocol van 1967 over de vluchtelingenstatus in: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/45f17a1a4.html>

van het internationaal gewoonterecht is geworden en dus bindend is voor alle landen van de internationale gemeenschap, ongeacht of zij het Verdrag van Genève hebben geratificeerd⁽¹⁷⁾.

3.5. Voor bescherming conform artikel 33, lid 1, komt ten slotte iedere persoon in aanmerking die een vluchteling is volgens het Verdrag van 1951, of die voldoet aan de voorwaarden van artikel 1 A(2) van het Verdrag van 1951 om als vluchteling te worden aangemerkt, ook ingeval aan de betrokkene de betreffende status niet officieel is toegekend⁽¹⁸⁾. Dit is met name van belang voor asielzoekers die misschien ook vluchtelingen zijn, en die dan ook niet mogen worden verwijderd of uitgewezen uit het land van asiel zolang er geen definitieve beslissing is gevallen over hun status⁽¹⁹⁾.

4. Turkije als „veilig derde land”

4.1. Turkije herbergt sinds 2011 het grootste aantal vluchtelingen uit Syrië (meer dan 3 miljoen Syrische vluchtelingen — 3 222 000). Tegelijkertijd worden in Libanon, een land met een bevolking van ca. 4,8 miljoen mensen, meer dan 1 miljoen geregistreerde vluchtelingen opgevangen. Jordanië telt het derde hoogste percentage vluchtelingen uit Syrië (654 582), terwijl Irak en Egypte volgens de laatste officiële gegevens resp. 244 235 en 124 534 geregistreerde vluchtelingen opvangen⁽²⁰⁾.

4.2. Turkije heeft het Vluchtelingenverdrag van Genève en het Protocol van 1967 geratificeerd, maar hanteert evenwel een geografische beperking voor niet-Europese asielzoekers. Het erkent met name alleen vluchtelingen die afkomstig zijn uit Europa, of uit landen die lid zijn van de Raad van Europa⁽²¹⁾. Sinds april 2014 heeft Turkije een nieuwe wet inzake vreemdelingen en internationale bescherming aangenomen. Deze wet voorziet in vier beschermingsstatussen in Turkije: a) „vluchtelingenstatus” voor erkende vluchtelingen op basis van het Verdrag van Genève, m.a.w. burgers uit een van de 47 lidstaten van de Raad van Europa; b) „status van vluchteling onder voorwaarden” voor erkende niet-Europese vluchtelingen; c) „subsidiäre beschermingsstatus” die zowel wordt verleend aan Europese als niet-Europese burgers die niet voldoen aan de voorwaarden van het Vluchtelingenverdrag van Genève om als vluchtelingen te worden erkend maar in geval van terugkeer naar hun land van herkomst het risico lopen ter dood te worden veroordeeld, gemarteld te worden of algemeen een onmenselijke of vernederende behandeling te ondergaan, of wegens gewapende conflicten in hun land schade dreigen op te lopen, en d) „voorlopige beschermingsstatus” die wordt verleend bij massale instroom⁽²²⁾.

4.3. Syriërs, die massaal waren aangekomen, kregen aanvankelijk de status van „bezoekers” (misâfir) en vervolgens tijdelijke bescherming, zonder evenwel ook het recht te hebben om de vluchtelingenstatus aan te vragen. De bedoeling van deze regeling was dat ze alleen in Turkije zouden blijven zolang de oorlog in Syrië duurde, en dat ze vervolgens naar Syrië zouden terugkeren wanneer de situatie daar was verbeterd.

4.3.1. Burgers van andere landen (niet-Syriërs) kunnen individueel asiel aanvragen en worden vervolgens geregistreerd via een parallelle procedure conform de nieuwe wet inzake vreemdelingen en internationale bescherming, die in april 2014 in werking is getreden. Overeenkomstig deze procedure richten de asielzoekers zich tot zowel het directoraat-generaal voor

⁽¹⁷⁾ Nota over internationale bescherming van 13 september 2001 (A/AC. 96/951, par. 16). Zie ook UNHCR, The Principle of Non Refoulement as a Norm of Customary International Law, Response to the Questions Posed to UNHCR by the Federal Constitutional Court of the Federal Republic of Germany in cases 2 BvR 1938/93, 2 BvR 1953/93, 2 BvR 1954/93 (Het beginsel van non-refoulement als bepaling van het internationale gewoonterecht, Antwoord op de vragen die aan het UNHCR werden gesteld door het Duitse Federale Constitutionele Hof in de zaken 2 BvR 1938/93, 2 BvR 1953/93, 2 BvR 1954/93). En eveneens UNHCR, Note on the Principle of Non Refoulement (EU-seminar over de toepassing van de EU-resolutie van 1995 over minimumwaarborgen voor asielprocedures), 1.11.1997. Zie aanvullend ook de 4e alinea van de preambule van de verklaring van de staten die partij zijn bij het Verdrag van 1951 en/of het Protocol van 1967 over de vluchtelingenstatus, aangenomen tijdens de ministerconferentie van 12-13 december 2001, HCR/MMSP/2001/09, alsook het arrest van het Hooggerechtshof van Nieuw-Zeeland in de zaak Zaoui v. de procureur-generaal (nr. 2) [2005] 1 NZLR 690, 20.9.2004, par. 34 & 136.

⁽¹⁸⁾ Conclusie nr. 6 (XXVIII) — 1977 over het beginsel van non-refoulement, par. (c), Conclusie nr. 79 (XLVIII) — 1996 over internationale bescherming, par. (j), Conclusie nr. 81 (XLVIII) — 1997 over internationale bescherming, par. (i).

⁽¹⁹⁾ UNHCR, Global Consultations on International Protection/Third Track: Asylum Processes (Fair and Efficient Asylum Procedures), EC/GC/01/12, 13.5.2001, par. 4, 8, 13 & 50 (c) en E. Leuterpacht & D. Bethlehem, zie voetnoot 16 hierboven, par. 87-99.

⁽²⁰⁾ Voor meer informatie zie <http://data.unhcr.org/syrianrefugees/regional.php>

⁽²¹⁾ Zie voetnoot 2.

⁽²²⁾ De wettekst is in het Engels beschikbaar op: http://www.goc.gov.tr/files/files/eng_minikanun_5_son.pdf

migratiebeheer (DGMM), dat overgaat tot vaststelling van de vluchtelingenstatus, als het UNHCR. Laatstgenoemde instantie stelt parallel eveneens de status van de aanvrager vast en doet voorstellen voor herplaatsing. Haar besluiten hebben evenwel geen rechtskracht maar worden opgenomen in de beoordeling van de DGMM. Het is derhalve duidelijk dat de betreffende wetgeving in Turkije verschillende normen voor bescherming en verschillende procedurele regels voor Syriërs en voor onderdanen van andere derde landen hanteert, wat tot ongelijkheden leidt voor zowel de toegang tot als de inhoud van de bescherming.

4.4. De regeling getuigt ook van ernstige belemmeringen, tekortkomingen en problemen wat betreft de toegang tot werk en basisvoorzieningen, zoals gezondheidszorg en welzijn, onderwijs en meer in het algemeen integratie in de samenleving⁽²³⁾. Turkije heeft weliswaar sinds januari 2016 het recht op werk erkend voor Syriërs maar in de praktijk hebben slechts heel weinig Syriërs een werkvergunning ontvangen, zodat de meesten „zwart” werken⁽²⁴⁾. Hieraan moet nog worden toegevoegd dat begunstigden van internationale bescherming expliciet en ondubbelzinnig worden uitgesloten van integratie op lange termijn in Turkije (artikel 25 van de wet inzake vreemdelingen en internationale bescherming) en dat aan vluchtelingen overeenkomstig artikel 26 van de bovengenoemde wet ook beperkingen inzake vrij verkeer worden opgelegd. Het is dus duidelijk dat de bescherming van personen die in Turkije om internationale bescherming verzoeken tekortschiet inzake wettelijke garanties en rechten van erkende vluchtelingen conform het Verdrag van Genève, zoals het recht op vrij verkeer op het grondgebied van de bij het verdrag partij zijnde staat (artikel 26 van het Verdrag van 1951), het recht van naturalisatie (artikel 34 van het Verdrag van 1951) en het recht om te werken (artikelen 17, 18 en 19 van het Verdrag van 1951).

4.5. Verder rijzen er ook vragen bij het aanmerken van Turkije als „veilig derde land” wat betreft de eerbiediging van het beginsel van non-refoulement, zoals dit gewaarborgd is in artikel 33(1) van het Verdrag van Genève, artikel 3 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens (EVRM) en artikel 3(2) van het Verdrag tegen foltering en andere wrede, onmenselijke of ontorende behandeling⁽²⁵⁾. Naast het feit dat Turkije een geschiedenis van refoulement van niet-Europese asielzoekers heeft, maken recente rapporten van internationale mensenrechtenorganisaties gewag van het feit dat Turkije mensen toegang weigert en massaal naar het Syrische grondgebied terugstuurt⁽²⁶⁾. Het is veelbetekend dat Amnesty International slechts één dag na de ondertekening van de overeenkomst een nieuw geval van massale repatriëring van Afghaanse vluchtelingen naar Kabul bekend heeft gemaakt⁽²⁷⁾. In dezelfde context wordt er in de resolutie die op 20 april 2016 werd aangenomen door de Parlementaire Vergadering van de Raad van Europa, onder meer op gewezen dat het terugsturen van zowel Syriërs als andere buitenlanders naar Turkije in strijd is met het recht van de Unie en het internationaal recht⁽²⁸⁾. Er is dan ook duidelijk geen sprake van de gevraagde garanties inzake effectieve inachtneming van het beginsel van non-refoulement⁽²⁹⁾.

Brussel, 14 februari 2018.

De voorzitter
van het Europees Economisch en Sociaal Comité
Georges DASSIS

⁽²³⁾ Zie voetnoot 2.

⁽²⁴⁾ Meltem Ineli-Ciger, Implications of the New Turkish Law on Foreigners and International Protection and Regulation no. 29153 on Temporary Protection for Syrians Seeking Protection in Turkey, Oxford Monitor of Forced Migration, 2014, 4(2): blz. 28-36.

⁽²⁵⁾ Zie voetnoot 2.

⁽²⁶⁾ Zie o.a. het bericht van Human Rights Watch van 23 november 2015, beschikbaar op: <https://www.hrw.org/news/2015/11/23/turkey-syrians-pushed-back-border>

⁽²⁷⁾ Amnesty International, Η ψευδαίσθηση της „ασφαλούς χώρας” για την Τουρκία καταρρέει (Einde van de illusie van Turkije als „veilig land”), 23 maart 2016, alleen in het Grieks beschikbaar op: <https://www.amnesty.gr/news/press/article/20243/i-pseydaisthisi-tis-asfaloyis-horas-gia-tin-toyrkia-katarreei>. Zie ook O. Ulusoy, Turkey as a Safe Third Country?, 29 maart 2016, beschikbaar op: <https://www.law.ox.ac.uk/research-subject-groups/centre-criminology/centreborder-criminologies/blog/2016/03/turkey-safe-third>. E. Roman, Th. Baird & T. Radcliffe, Why Turkey is Not a „Safe Country”, februari 2016, *Stewardwatch*, <http://www.stewardwatch.org/analyses/no-283-why-turkey-is-not-a-safe-country.pdf>

⁽²⁸⁾ Resolutie 2109 (2016), voorlopige uitgave, The situation of refugees and migrants under the EU-Turkey Agreement of 18 March 2016, ed.: Parlementaire Vergadering van de Raad van Europa, bron: discussie in de Parlementaire Vergadering, 20 april 2016 (15e zitting) (cf. doc. 14028, verslag van de Commissie migratie, vluchtelingen en ontheemden van de Parlementaire Vergadering, rapporteur: Tineke Strik). Tekst aangenomen door de assemblee op 20 april 2016 (15e zitting).

⁽²⁹⁾ L. Reppeli (2015), Turkey's track record with the European Court of Human Rights. *Turkish Review*, 1 januari 2015 (beschikbaar op: <http://archive.is/XmdO5>).