

De Turkijedeal: feiten en fictie

Inleiding

In dit document beoogt Amnesty International u een kort overzicht te geven van de belangrijkste uitspraken en argumenten van onder meer het kabinet en de Europese Commissie over de Turkijedeal en de houdbaarheid ervan. Achtereenvolgens vindt u:

- I. Een korte weergave van het standpunt van Amnesty*
- II. Uitspraken over de deal als geheel*
- III. Uitspraken over de mate waarin aan juridische voorwaarden wordt voldaan in Griekenland*
- IV. Uitspraken over de mate waarin aan juridische voorwaarden wordt voldaan in Turkije*
- V. Uitspraken over hervestiging*

I. Standpunt Amnesty International

1. Waarom #StopTheDeal?

Voorafgaand aan de Europese Raad van 17-18 maart heeft Amnesty lidstaten opgeroepen niet akkoord te gaan met de Turkijedeal. Dit was een oproep die Amnesty niet lichtzinnig heeft gedaan. Migratiesamenwerking met derde landen is legitiem, mits hierbij mensenrechten voldoende in acht worden genomen. Normaal gesproken zou Amnesty vooral vragen mensenrechtenwaarborgen in een overeenkomst in te bouwen. Het akkoord met Turkije vertoonde echter zo veel fundamentele gebreken op het gebied van de bescherming van vluchtelingen, dat Amnesty zich genoodzaakt voelde op te roepen het akkoord in zijn geheel af te wijzen. Dit omdat:

1. Het direct terugsturen van asielzoekers uit Griekenland naar Turkije alleen kan gebeuren door een loopje te nemen met Europese en internationale mensenrechtennormen;
2. Hervestiging, een humanitair instrument, wordt gekoppeld aan een koehandelmodel (de '1-voor-1'-benadering) waarbij een hervestigingsplaats voor één persoon afhankelijk wordt gemaakt van een ander die zijn/haar leven waagt;
3. De deal er vooral toe leidt dat de druk op de regio toeneemt, terwijl Europa nog nauwelijks medeverantwoordelijkheid draagt voor de opvang van vluchtelingen ten tijde van een wereldwijde crisis. Dit zal ook het draagvlak voor opvang in landen in de regio verder ondermijnen en leiden tot verdere grenssluitingen in de regio;
4. Europa, door zich zo opzichtig aan haar mensenrechtenverplichtingen te onttrekken, haar internationale geloofwaardigheid dreigt kwijt te raken als ze aandringt op goede opvang in de regio of op bescherming van mensenrechten in brede zin.

Dit zijn geen technische details die even te repareren zijn. Dit zijn punten die aan het hart raken van de deal, die gaan over de manier waarop Europa met de rechten van vluchtelingen en met de toekomst van het internationale systeem voor vluchtelingen omgaat.

II. Over de deal

2. “De deal is juridisch houdbaar”

Het bestaan van juridisch voorwaarden waaronder de deal legaal zou zijn is één ding. Dat aan die voorwaarden ook daadwerkelijk wordt voldaan is iets heel anders. Dat laatste is nodig om de deal legaal te maken. Juridische sleutel van de deal is het niet-ontvankelijk verklaren van asielaanvragen van personen die in Griekenland aankomen. Hiervoor zijn internationale en Europese regels die eisen stellen aan de afhandeling van asielaanvragen in Griekenland én aan de feitelijke bescherming die vluchtelingen in Turkije genieten. Griekenland en Turkije schieten op dit front op dit moment beide tekort (zie deel III en IV). Deze tekortkomingen zijn zowel door de Europese Commissie als door het kabinet onderkend. Desondanks wordt vastgehouden aan een zeer korte tijdlijn voor het starten van het terugsturen van asielzoekers. Dit garandeert dat gemarchandeerd zal moeten worden met EU-regels en internationale mensenrechtenstandaarden om de deal volgens plan uit te voeren.

3. “De deal wordt uitgevoerd binnen de kaders van de motie Klaver/Roemer”

De gewijzigde motie (21501-20 nr. 1150) riep de regering op om onderdeel van het akkoord te laten zijn dat *“alvorens vluchtelingen vanuit Griekenland naar Turkije teruggestuurd kunnen worden, Turkije zowel qua nationale wetgeving als qua uitvoering van beleid voor Syriërs en niet-Syriërs voldoet aan alle materiele criteria van het VN-Vluchtelingenverdrag”*. Het Vluchtelingenverdrag vereist allereerst dat vluchtelingen adequaat worden beschermd tegen refoulement. Daarnaast moeten economisch-sociale rechten ook voor alle vluchtelingen voldoende zijn gerealiseerd. Op beide punten is de situatie in Turkije niet conform het Verdrag, voor Syrische vluchtelingen noch voor anderen (zie IV). Om Turkije wel op dit punt te brengen zullen structurele hervormingen moeten plaatsvinden, die tijd nodig zullen hebben. Door akkoord te gaan met onmiddellijke uitvoering van de deal, waaronder inmiddels ook gestart is met de daadwerkelijke overdrachten van asielzoekers aan Turkije, handelt het kabinet naar de mening van Amnesty niet conform de motie.

4. “De maatregelen zijn ‘tijdelijk en buitengewoon’, nood breekt immers wet”

Dit is een argument dat van Moskou tot Ankara wordt gebruikt om het niet respecteren van mensenrechten te rechtvaardigen. Bovendien is de “nood” vrijwel volledig toe te schrijven aan falend optreden van de EU zelf. Op verschillende momenten – en nu nog steeds – heeft de EU stappen kunnen nemen om de ontwikkelende crisis in Griekenland te bezweren (zie ook onder). Dit heeft de EU nagelaten. Een zelfgecreëerde crisis kan nooit aanleiding zijn om te marchanderen met mensenrechten.

5. “Er is geen alternatief”

Er zijn voldoende opties om te handelen buiten deze deal om. Deze deal is niet nodig om meer legale routes te bieden en zo mensensmokkel te ondergraven. Deze deal is niet nodig om asielaanvragen aan landsgrenzen mogelijk te maken. Deze deal is niet nodig om nu eindelijk serieus te investeren in opvang- en beschermingscapaciteit in de regio, in Griekenland en op de Balkanroute. Dit zijn allemaal zaken die al hadden kunnen gebeuren en nog steeds moeten, maar die niet onderdeel hoeven te zijn van een deal die onvermijdelijk zal leiden tot mensenrechtenschendingen. Veel van deze opties liggen bovendien al langere tijd op tafel maar zijn tot nu toe niet, of heel beperkt, uitgevoerd.

6. “De deal zal het business model van mensensmokkelaars ondermijnen en redt levens”

Vrijwel niets in de deal pakt de voedingsbodemp voor irreguliere migratie via mensensmokkelaars aan. De redenen waarom dit plaats vindt zijn onder meer:

- Het gebrek aan veilige, legale routes inclusief substantiële hervestiging om de noodzaak tot irreguliere migratie weg te nemen → op dit punt wordt nauwelijks iets gedaan. Daarnaast is het 1-voor-1-principe paradoxaal: mensen die eenmaal de irreguliere oversteek hebben gewaagd naar Griekenland en worden teruggestuurd naar Turkije, zullen vrijwel geen enkele kans maken op een legale overtocht later. Voor die groep bestaat dus geen enkel alternatief dan opnieuw te proberen irregulier naar Europa te komen, via dezelfde weg of wellicht via nieuwe, gevaarlijkere en duurdere routes.
- Het afsluiten van landroutes en mogelijkheden om asiel aan te vragen bij landsgrenzen → de grenssluiting op de Grieks-Turkse landgrens blijft in stand, hetgeen bootovertochten vrijwel het enige alternatief maakt;
- Gezinnen waarvan een of meerdere leden in Europa zijn kunnen heel moeilijk (of slechts met heel veel vertraging) herenigd worden met achtergebleven gezinsleden in de regio → ook op dit punt brengt de deal niets nieuws.

7. “Moeten we dan accepteren dat mensen blijven verdrinken?”

Nee, tegen de deal zijn is niet hetzelfde als accepteren dat mensen verdrinken. Al jaren wijzen organisaties als Amnesty International op de potentieel dodelijke gevolgen van het EU-beleid. Zij roepen keer op keer op om maatregelen te nemen ter voorkoming van verdrinkingen. De oplossing hiervoor zit primair in het bieden van veilige routes. Dat heeft de EU structureel niet gedaan. Sterker nog, met het afsluiten van onder meer de Grieks-Turkse landgrens, in combinatie met een visumbeleid waardoor vluchtelingen vrijwel geen visum kunnen verkrijgen, is het aantal mensen dat via zee is gekomen geëxplodeerd. Deze fouten worden in de huidige deal bovendien herhaald.

III. Voorwaarden Griekenland

8. “Griekenland zal Turkije erkennen als veilig derde land; hiermee is het terugsturen van asielzoekers legaal”

Griekenland wordt nu onder druk gezet om Turkije als veilig derde land te erkennen, waarmee een juridische basis ontstaat voor niet-ontvankelijkheidsverklaring van asielaanvragen. Echter, dit is alleen legaal als Turkije ook in werkelijkheid aan de vereisten voor een veilig derde land voldoet. Dit is niet het geval. Turkije pas het Vluchtelingenverdrag maar deels toe en biedt vluchtelingen niet de bescherming waar zij conform het verdrag recht op hebben. Bovendien schendt Turkije het principe van non-refoulement (zie ook IV). Tot Turkije aan de voorwaarden voldoet, zal elke overdracht van een asielzoeker vanuit Griekenland naar Turkije illegaal zijn. Dat op EU-niveau grote bezwaren tegen het aanmerken van Turkije als veilig derde land is veelzeggend. Met deze deal legt de EU het juridisch risico ogenschijnlijk neer bij Griekenland, dat illegaal moet handelen en zo de kastanjes uit het vuur moet halen voor andere EU-landen. Blijkbaar wordt erop gespeculeerd dat wanneer de onvermijdelijke veroordeling van Griekenland (door nationale of Europese rechters) komt, het politieke probleem verholpen is. Dit is een wrange ondermijning van de rechtsstatelijkheid waar Nederland juist in EU-verband de nadruk op legt.

9. “Griekenland kan asielzoekers terugsturen op basis van het principe dat Turkije een ‘eerste land van asiel’ is”

De Procedurerichtlijn biedt de mogelijkheid asielverzoeken niet-ontvankelijk te verklaren als Turkije aan vluchtelingen “voldoende bescherming” zou verlenen. Wat “voldoende bescherming” is wordt niet uitgelegd. UNHCR heeft dit begrip heftig bekritiseerd en gesteld dat dit geen adequate waarborg is. Sowieso moet een asielzoeker op individuele basis een niet-ontvankelijkheidsverklaring kunnen aanvechten, waarbij een beroep kan worden gedaan op de voorwaarden die ook gelden voor een “veilig derde land” (zie boven). Nu Turkije zich niet houdt aan het refoulementverbod en ook de bijkomende rechten van vluchtelingen niet voldoende garandeert (zie IV) zou terugsturen op basis van het “eerste land van asiel”-principe botsen met Griekenlands internationaalrechtelijke verplichtingen.

10. “In Griekenland zal iedereen individueel beoordeeld worden”

Hiervoor zal allereerst nog een hoop werk verzet moeten worden. Het Griekse asielsysteem functioneert al jaren niet. Het is belangrijk dat nieuwe wetgeving wordt aangenomen om te komen tot een betere asielprocedure, maar wetgeving is nog geen implementatie. Dit blijkt ook wel uit berichten van UNHCR dat van enkele uitgezette personen mogelijk de asielaanvraag onterecht niet in behandeling was genomen. Hier wreekt zich de korte tijdslijn van de deal weer. In plaats van eerst zeker te stellen dat het Griekse asielsysteem op papier én in de praktijk functioneert, zal zo snel mogelijk worden aangevangen met uitzettingen naar Turkije. Bovendien zal – *voordat* op individuele basis kan worden besloten tot niet-ontvankelijkheidsverklaring van asielaanvragen – eerst aan de voorwaarden van Turkije als veilig derde land moeten worden voldaan. Turkije voldoet niet aan die criteria. Daarmee kan ook geen sprake zijn van individuele niet-ontvankelijkheidsverklaring op die basis.

11. “Men vraagt in Griekenland helemaal geen asiel aan, dus terugsturen kan”

De verwachting is dat dit snel verandert nu is begonnen met het daadwerkelijk terugsturen van mensen naar Turkije. Ook de Europese Commissie houdt rekening met een sterke stijging van het aantal asielaanvragen. Een asielaanvraag is dan immers de enige mogelijkheid om terugkeer te voorkomen, of in ieder geval getoetst te krijgen. Overigens moet ervoor gewaakt worden dat wel iedereen een eerlijke kans krijgt asiel aan te vragen. Signalen vanuit de detentiecentra alsmede berichten van UNHCR over de uitzettingen van afgelopen maandag laten zien dat op dit punt nog grote zorgen zijn.

IV. Voorwaarden Turkije

12. “Turkije heeft zich gebonden aan het beginsel van non-refoulement”

Op papier misschien. De praktijk laat echter anders zien. In december 2015 documenteerde Amnesty International dat meer dan honderd Syriërs en Irakezen werden vastgezet in met EU-geld gefinancierde detentiecentra en uitgezet naar oorlogsgebied. De Turkse overheid zou onderzoek doen maar heeft op geen enkele wijze maatregelen genomen dit verder te voorkomen. Amnesty International krijgt nog regelmatig signalen over nieuwe uitzettingen waarbij geen mogelijkheid tot een asielaanvraag wordt geboden of een behoorlijke procedure wordt gevoerd. Op 23 maart

rapporteerde Amnesty over een groep van 30 Afghanen die door Turkije waren gedwongen terug te keren. Op 31 maart rapporteert Amnesty over het oppakken en uitzetten van groepen Syrische vluchtelingen in het zuiden van Turkije. Tegelijkertijd houdt Turkije grote groepen Syrische vluchtelingen tegen aan de Turks-Syrische grens, in strijd met haar internationale verplichtingen. Dit zijn meer dan voldoende indicaties dat Turkije het refoulementverbod in de praktijk niet respecteert. Alleen al om deze reden kan er volstrekt geen sprake van zijn dat Turkije nu een 'veilig derde land' is. Dit nog afgezien van tekortkomingen in de rechten die worden geboden aan vluchtelingen die wel in Turkije mogen blijven (zie onder).

13. “Turkije heeft belangrijke stappen gezet om de situatie van Syrische vluchtelingen te verbeteren”

Turkije heeft inderdaad enkele maatregelen genomen met betrekking tot de rechten van Syrische vluchtelingen, in de eerste plaats het schrappen van de voorwaarde dat alleen Syriërs die legaal Turkije zijn binnengekomen een werkvergunning mogen aanvragen. Dat Turkije (op papier) stappen heeft gezet is echter niet hetzelfde als dat de bescherming in Turkije voldoet aan de standaarden die daarvoor zijn gezet. Ook voor Syriërs zijn er nog gebreken (zie onder). Hiermee wordt “Turkije heeft belangrijke stappen gezet” codetaal voor “Turkije voldoet nog niet”. In combinatie met de korte termijn waarop het terugsturen van asielzoekers moet beginnen, is dit dus in feite een erkenning van de illegaliteit van dit onderdeel van de deal.

14. “Turkije moet alleen nog een aantal verbeteringen doorvoeren voor niet-Syrische vluchtelingen, dan is het systeem op orde”

Niet-Syriërs bevinden zich in algemene zin in een slechtere situatie dan Syriërs. Hiermee mag echter niet de indruk ontstaan dat de bescherming van Syriërs wel conform het Vluchtelingenverdrag is. Zij vallen onder een Tijdelijke Beschermingsmaatregel die niet voorziet in alle uit het Vluchtelingenverdrag voortvloeiende rechten:

- Hoewel Turkije het makkelijker heeft gemaakt voor Syriërs om een werkvergunning te krijgen is dit recht niet onbeperkt. Zo worden voor bepaalde sectoren geen vergunningen afgegeven. Ook mag slechts 10% van het personeelsbestand uit Syriërs bestaan. Dit zorgt ervoor dat veel Syriërs nooit toegang tot werk kunnen krijgen;
- Grote aantallen vluchtelingkinderen, vooral Syrische, hebben nog steeds geen toegang tot onderwijs. Volgens Human Rights Watch telde Turkije in november 700.000 Syrische vluchtelingen van schoolgaande leeftijd, waarvan slechts een derde daadwerkelijk onderwijs genoot;
- Er is geen mogelijkheid om – ook na langdurig verblijf – een vluchtelingenstatus om te zetten in de Turkse nationaliteit. Onder Turkse naturalisatiewetgeving kan een vreemdeling burgerschap aanvragen na minimaal vijf aaneengesloten verblijfsjaren. Verblijf onder de Tijdelijke Beschermingsmaatregel telt niet mee voor deze verblijfsjaren, waardoor Syrische vluchtelingen ook op langere termijn niet kunnen naturaliseren (en daarmee een duurzame oplossing voor hun situatie bewerkstelligen als de veiligheidssituatie in Syrië niet verbetert).

Op al deze punten voldoet het systeem in Turkije niet aan de bepalingen in het Vluchtelingenverdrag. Voor niet-Syriërs zijn deze barrières nog hoger. Maar tekortkomingen gelden voor zowel Syriërs als niet-Syriërs.

15. “Turkije vangt al bijna 3 miljoen vluchtelingen op. Als de situatie zo slecht is zouden we hen zeker ook moeten opnemen?”

Turkije’s inzet voor vluchtelingen is ongeëvenaard. Dat betekent echter niet dat Turkije voldoet aan alle internationale/ EU-voorwaarden voor de internationale bescherming van vluchtelingen of zelfs dat alle vluchtelingen er fysiek veilig zijn (zie boven). Op het moment dat asielzoekers aankomen in Griekenland c.q. de EU, draagt zij voor hen een specifieke verantwoordelijkheid. Terugsturen naar Turkije kan alleen als aan de eigen EU-regels wordt voldaan. Slechts verwijzen naar het feit dat Turkije al grote groepen vluchtelingen opvangt kan dan ook geen argument zijn om de eigen verantwoordelijkheid, waarbij wellicht hogere standaarden gelden, minder serieus te nemen.

16. “Turkije moet garanties tegen refoulement bieden voor de Syrische vluchtelingen die worden teruggestuurd”

Of Turkije een veilig land is om asielzoekers naar terug te sturen hangt samen met de algemene, structurele situatie daar. Het kabinet heeft tot voor kort ook steeds het verbeteren van de structurele situatie in Turkije beschouwd als kernvoorwaarde voor de houdbaarheid van de Turkijedeal. Recent wordt op dit punt echter teruggeschrapt, door aan te geven dat het voldoende zou zijn als voor de *specifieke* (Syrische) asielzoekers die vanuit Griekenland naar Turkije zouden worden teruggestuurd garanties worden gegeven (in het bijzonder dat zij niet gerefouleerd zullen worden), dit voldoende zou kunnen zijn. Amnesty is zeer bezorgd over deze verlaging van de inzet. Bovendien zal voor terugkeerders niet alleen moeten worden gezorgd dat zij door Turkije niet naar gevaarlijke thuislanden worden teruggestuurd, maar geldt ook nog steeds het bezwaar dat de opvang in Turkije niet volgens de standaarden van het Vluchtelingenverdrag is (zie 13 en 14).

V. Hervestiging

17. “Met het ‘1-voor-1’-principe wordt aan vluchtelingen een veilige route geboden”

Het is duidelijk dat humanitaire overwegingen niet de basis vormen van de ‘1-voor-1’-benadering. Als het bieden van veilige routes de centrale zorg was geweest, zou dit niet gekoppeld worden aan het aantal personen dat wordt teruggestuurd uit Griekenland. Bovendien geldt dat alleen Syriërs voor deze hervestiging in aanmerking komen en alleen als een andere Syriër eerst zijn leven waagt op zee. Voor niet-Syriërs zijn nu al nauwelijks hervestigingsplaatsen en dat lijkt onder deze benadering zo te blijven. Zij worden wel teruggestuurd, maar maken dus niet of nauwelijks kans op een alternatieve, veilige route. Dit terwijl Afghanen en Irakezen, samen met Syriërs, de overgrote meerderheid van de personen die de overtocht naar Griekenland maken vormen.

18. “Met de deal gaan de hervestigingsaantallen omhoog”

De deal maakt gebruik van bestaande hervestigings- en relocatieprogramma’s en biedt geen verruiming van andere veilige en legale routes. Het idee dat de deal veilige routes creëert voor vluchtelingen en daarmee mensensmokkel en gevaarlijke overtochten worden voorkomen, wordt dus nauwelijks ondersteund door de daadwerkelijke inzet.

De gegarandeerde aantallen zijn minimaal in vergelijking tot de behoefte aan hervestiging en zullen – als ze voor de ‘1-voor-1’-benadering worden ingezet – ten koste gaan van hervestigingskansen van

Syriërs buiten Turkije en voor alle niet-Syrische vluchtelingen. Het gaat hier om mogelijk 18.000 plaatsen (dezelfde plaatsen die eerder zijn toegezegd voor een EU-hervestigingsprogramma dat vluchtelingen *in de hele* regio had moeten helpen) en een onbekend aantal uit 54.000 ongebruikte interne herverdelingsplaatsen, waarvoor nog geen enkele garantie bestaat dat deze ook daadwerkelijk worden aangeboden in de vorm van hervestigingsplaatsen door lidstaten (zie ook tabel onder).

19. “Nadat de stroom is afgenomen zal op grotere schaal hervestiging worden geboden”

Of er buiten het beperkt aantal plaatsen dat nu ter beschikking komt voor de ‘1-voor-1’-benadering meer hervestigingscapaciteit komt is volledig onduidelijk. Dit punt is opengelaten voor latere onderhandeling, bijvoorbeeld door de uitwerking van een humanitair toelatingsmechanisme, zoals de Europese Commissie in december voorstelde. Dit mechanisme is op puur vrijwillige basis en alleen voor Turkije. Tot nu toe hebben EU-lidstaten nauwelijks enig commitment getoond aan hervestiging. Ook de Nederlandse regering heeft nog geen enkele stap genomen en lijkt dit niet voornemens; tijdens de UNHCR-conferentie over Syrische vluchtelingen (30 maart), hield Nederland vast aan het huidige jaarlijkse quotum van 500 plaatsen. Deze plaatsen zijn bovendien al in het EU-hervestigingsprogramma gegoten, waardoor in feite er geen enkele Nederlandse uitbreiding komt van de EU-capaciteit om hervestigingsplaatsen aan te bieden. Ook andere EU-lidstaten deden nauwelijks toezeggingen voor extra hervestigingsplaatsen. Het animo voor hervestiging is bijzonder klein en argumenten dat dit nadat de “stroom is ingedamd” substantieel zal toenemen zijn nog weinig overtuigend. Het is dan ook belangrijk dat snel over concrete aantallen wordt gesproken.

Tabel 1: Kerngetallen hervestiging

1,2 miljoen	Het aantal kwetsbare vluchtelingen dat volgens UNHCR wereldwijd acuut zouden moeten worden hervestigd.
480.000	Het aantal Syrische vluchtelingen dat volgens UNHCR hervestiging nodig heeft (10% van het totaal aantal Syrische vluchtelingen).
Min. 214.000	Het aantal vluchtelingen in Turkije dat volgens UNHCR voor hervestiging in aanmerking zou moeten komen. Dit zijn cijfers van mid-2015 en deze aantallen zullen zijn opgelopen.
18.000	Het aantal hervestigingsplaatsen dat binnen het EU-programma nog beschikbaar is voor Turkije, Jordanië en Libanon. Deze plaatsen worden nu ook voor het '1-voor-1'-model ingezet. Dit betekent dat óf het aantal plaatsen voor Libanon en Jordanië omlaag moet, óf dat voor Turkije nog niet eens dit aantal van 18.000 beschikbaar is.
54.000	Overgebleven plaatsen die vanuit het interne herverdelingsmechanisme nog zouden kunnen worden ingezet voor '1-voor-1' hervestigingen, hoewel nog volledig onduidelijk is hoeveel hiervan ook daadwerkelijk worden toegezegd door lidstaten.
???	Het aantal plaatsen dat lidstaten zullen aanbieden in de fase na de '1-voor-1'-hervestigingen als onderdeel van het Vrijwillig Humanitair Toelatingsmechanisme. Tot nu toe geen enkele garantie dat buiten het '1-voor-1'-model hervestigingsplaatsen in Turkije of elders in de regio worden aangeboden. Dit moet onder meer op basis van het voorstel voor humanitaire toelating uit Turkije. Dit is volstrekt op vrijwillige basis.
0	Het aantal extra hervestigingsplaatsen dat Nederland sinds het begin van de Syriëcrisis heeft toegezegd voor hervestiging.