

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Rola Turcji w kryzysie uchodźczym”**(opinia z inicjatywy własnej)**

(2018/C 227/03)

Sprawozdawca: **Dimitris DIMITRIADIS**

Decyzja Zgromadzenia Plenarnego	22.9.2016
Podstawa prawna	Art. 29 ust. 2 regulaminu wewnętrznego Opinia z inicjatywy własnej
Sekcja odpowiedzialna	Sekcja Stosunków Zewnętrznych
Data przyjęcia przez sekcję	7.11.2017
Data przyjęcia na sesji plenarnej	14.2.2018
Sesja plenarna nr	532
Wynik głosowania (za/przeciw/wstrzymało się)	227/6/12

1. Wnioski i zalecenia

1.1. EKES uznaje, że Turcja odgrywa istotną i decydującą rolę w zarządzaniu tzw. kryzysem uchodźczym w regionie Bliskiego Wschodu i Morza Śródziemnego oraz stara się radzić sobie z tym problemem przy użyciu własnych środków, korzystając przy tym z dodatkowej pomocy UE i społeczności międzynarodowej.

1.2. EKES jest zdania, że pomimo konfliktogennego charakteru tzw. kryzysu uchodźczego Unia Europejska do dziś nie zdołała wprowadzić wiarygodnej i skutecznej wspólnej europejskiej polityki imigracyjnej ani wspólnego europejskiego systemu azylowego, ponieważ niektóre państwa członkowskie bezzasadnie odmawiają wypełnienia swoich zobowiązań prawnych ustanowionych albo na mocy międzynarodowych konwencji, albo Traktatów UE, jak również zobowiązań uzgodnionych w decyzjach przyjętych jednogłośnie podczas szczytów lub posiedzeń Rady Unii Europejskiej. Dlatego wnosi, by Rada i Komisja bardziej zdecydowanie działały w tej kwestii i by zobowiązały państwa członkowskie, które nie wywiązują się ze swoich zobowiązań europejskich, do niezwłocznego przedsięwzięcia wymaganych środków.

1.3. EKES zdecydowanie potępia ksenofobiczne postawy niektórych państw członkowskich w reakcji na kryzys uchodźczy oraz uważa takie postawy za sprzeczne z podstawowymi wartościami UE.

1.4. EKES potwierdza swoją gotowość, by w każdy możliwy sposób przyczynić się do rozwiązania kryzysu uchodźczego w ramach współpracy z instytucjami europejskimi i organizacjami społeczeństwa obywatelskiego (pracodawcy, pracownicy, organizacje pozarządowe), opierając się na swoim dotychczasowym znaczącym wkładzie w formie zarówno licznych opinii, jak i wizyt w krajach dotkniętych tą katastrofą humanitarną.

1.5. Od podpisania oświadczenia UE–Turcja ma miejsce znaczny i stały spadek liczby osób nielegalnie przekraczających granice europejskie lub tracących życie na Morzu Egejskim. Jednocześnie jednak szybko nasilają się przepływy migracyjne do innych krajów południowych, co budzi szczególne zaniepokojenie EKES-u. Wyniki państw członkowskich UE w dziedzinie zarówno przesiedlenia, jak i relokacji pozostawiają w dalszym ciągu wiele do życzenia. Choć stworzono niezbędne podstawy wdrożenia tych programów, tempo działań jest obecnie wciąż zbyt wolne, by można było osiągnąć cele dotyczące przesiedlenia i relokacji wszystkich kwalifikujących się osób.

1.6. EKES uważa za konieczne, aby Turcja opracowała jednolity system udzielania ochrony międzynarodowej osobom ubiegającym się o azyl, zgodnie z międzynarodowymi i europejskimi normami⁽¹⁾ i w taki sposób, by nie dyskryminować osób ubiegających się o ochronę międzynarodową na podstawie ich kraju pochodzenia i by udzielać wszystkim tym osobom jednolitej ochrony. Proponuje między innymi zlikwidowanie ograniczenia geograficznego dla osób pochodzenia nieeuropejskiego ubiegających się o azyl, a także rozróżnienia osób ubiegających się o azyl, które są Syryjczykami, od osób ubiegających się o azyl i niebędących Syryjczykami⁽²⁾. Należy także zapewnić przestrzeganie zasady *non-refoulement*.

1.7. EKES uważa, że konieczna jest poprawa warunków zakwaterowania w Turcji, a także polityki na rzecz integracji społecznej i gospodarczej osób uznanych za uchodźców, w szczególności w zakresie dostępu do zatrudnienia, opieki zdrowotnej, edukacji i mieszkań. Szczególną uwagę należy zwrócić na ochronę małoletnich i dzieci bez opieki, zwłaszcza pod względem dostępu do edukacji i ochrony przed pracą przymusową i wymuszonym małżeństwem⁽³⁾.

1.8. EKES apeluje, aby w związku z oświadczeniem UE–Turcja w sprawie uchodźców ustanowić rzetelny i niezależny mechanizm monitorowania i nadzoru służący do monitorowania – we współpracy z organami tureckimi, międzynarodowymi organizacjami pozarządowymi i wyspecjalizowanymi organizacjami humanitarnymi – czy obie strony wdrażają uzgodnione warunki i przestrzegają ich zgodnie z prawem międzynarodowym i europejskim⁽⁴⁾.

1.9. EKES uważa, że podstawowe znaczenie ma wzmocnienie roli Europejskiej Agencji Straży Granicznej i Przybrzeżnej w celu rozbicia sieci zajmujących się handlem ludźmi i zwalczania przemytu ludzi, zgodnie z prawem międzynarodowym⁽⁵⁾.

1.10. EKES apeluje, aby państwa członkowskie UE, które dotychczas nie uczestniczyły w procedurach relokacji i przesiedlenia, w pełni zastosowały się do ustalonych zasad, a także aby przyspieszono realizację odpowiednich programów. Krokiem w dobrym kierunku są orzeczenia Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej oraz starania Komisji o lepszą koordynację między instytucjami europejskimi a państwami członkowskimi. W swych orzeczeniach TSUE bezpośrednio potępia zachowanie niektórych państw członkowskich, które nie przyjmują uchodźców na swoim terytorium, co, jak wskazuje Trybunał, jest sprzeczne z obowiązkiem solidarności i sprawiedliwego podziału obciążeń spoczywających na państwach członkowskich Unii w zakresie polityki azylowej.

1.11. EKES jest głęboko zaniepokojony ogólną sytuacją w zakresie praw człowieka w Turcji, zwłaszcza po nieudanej próbie zamachu stanu. Komitet uważa, że obecny rząd turecki może naruszać zasady i wartości UE ujęte w art. 2 Traktatu o Unii Europejskiej⁽⁶⁾. Zaniepokojenie budzi też to, że organizacje społeczeństwa obywatelskiego napotykały w Turcji wiele przeszkód, zwłaszcza po ogłoszeniu stanu wyjątkowego. A tymczasem, zdaniem Komitetu, to właśnie te organizacje zarówno poprzez planowanie, jak i wdrażanie programów integracji uchodźców ze społecznościami lokalnymi mają zasadniczy wpływ na sytuację humanitarną uchodźców.

1.12. EKES jest zdania, że partnerzy społeczni mogą i muszą odgrywać pierwszoplanową rolę w Turcji w celu zażegnania kryzysu uchodźczego.

1.13. EKES wyraża zaniepokojenie z powodu napięć, jakie ostatnio pojawiły się w relacjach UE–Turcja, a także z powodu ewentualnych skutków dalszego zaostrzenia tej sytuacji dla wdrożenia porozumienia między Europą i Turcją oraz dla stosunków europejsko-tureckich w ogóle. EKES nadal jest zdania, że stosunki Unii z Turcją należy ukierunkować tak, aby zachowane zostały perspektywy Turcji na przystąpienie do UE, w całkowitej zgodności z europejskim dorobkiem prawnym.

⁽¹⁾ Komisja Europejska, *Turkey 2016 Report* [Sprawozdanie dotyczące Turcji za 2016 r.], Bruksela, 9 listopada 2016 r., SWD(2016) 366 final, s. 77–78, dostępne pod adresem: http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2016/20161109_report_turkey.pdf.

⁽²⁾ EESC *fact-finding missions on the situation of refugees as seen by civil society organisations* [Misje informacyjne EKES-u – sytuacja uchodźców z punktu widzenia organizacji społeczeństwa obywatelskiego], sprawozdanie z misji do Turcji, 9–11 marca 2016 r., s. 2, dostępne pod adresem: http://www.eesc.europa.eu/resources/docs/eesc-fact-finding-missions-refugees_turkey_en.pdf.

⁽³⁾ Zob. przypis 2.

⁽⁴⁾ Amnesty International, *Europe's gatekeeper: unlawful detention and deportation of refugees from Turkey* [Strażnik u wrót Europy: uchodźcy są bezprawnie pozbawiani wolności i wydalani z Turcji], s. 14, raport dostępny pod adresem: <https://www.amnesty.org/en/documents/document/?indexNumber=eur44%2f3022%2f2015&language=en>.

⁽⁵⁾ Zob. przypis 2.

⁽⁶⁾ Art. 2 TUE stanowi, że „Unia opiera się na wartościach poszanowania godności osoby ludzkiej, wolności, demokracji, równości, państwa prawnego, jak również poszanowania praw człowieka, w tym praw osób należących do mniejszości. Wartości te są wspólne państwom członkowskim w społeczeństwie opartym na pluralizmie, niedyskryminacji, tolerancji, sprawiedliwości, solidarności oraz na równości kobiet i mężczyzn”. Wartości te są wspólne państwom członkowskim w społeczeństwie opartym na pluralizmie, niedyskryminacji, tolerancji, sprawiedliwości, solidarności oraz na równości kobiet i mężczyzn”.

2. Uwagi wstępne: od Europejskiego programu w zakresie migracji do porozumienia z dnia 18 marca 2016 r.

2.1. Po wybuchu wojny w Syrii, która zapoczątkowała rozległy kryzys humanitarny, i zaostrzeniu sytuacji w Iraku w następstwie utrzymującej się niestabilności politycznej, tysiące uchodźców zaczęło w niehumanitarnych warunkach przekraczać granicę turecką, aby ostatecznie dotrzeć do UE, głównie do państw członkowskich położonych w Europie Środkowej.

Turcja znalazła się w sytuacji kraju przyjmującego dla około trzech milionów ludzi, którzy, ryzykując życie, przedostali się przez strefy działań wojennych, aby – ponownie ryzykując życie – podejmować kolejne próby przekroczenia w nieuregulowany sposób granicy Europy z zamiarem przedostania się do Grecji.

2.2. Jako pierwszy kraj przyjmujący Turcja odgrywała i nadal odgrywa szczególnie istotną rolę w tzw. kryzysie uchodźczym, który stał się jednym z głównych nierozwiązanych problemów UE.

2.3. Europejski program w zakresie migracji, który zainicjowano w maju 2015 r. w następstwie trudnych i przedłużających się negocjacji między państwami członkowskimi, był pierwszą podjętą przez UE próbą zaradzenia trudnej sytuacji tysięcy uchodźców, którzy ryzykują życie, aby przedostać się przez strefy działań wojennych i podjąć próbę przemierzenia Morza Śródziemnego. Po raz pierwszy zastosowano takie pojęcia jak „relokacja wewnętrzna” i „przesiedlenie”. W Europejskim programie w zakresie migracji ustanowiono zarówno natychmiastowe, jak i bardziej długoterminowe środki w celu poradzenia sobie ze znacznymi przepływami migracyjnymi do UE – a przede wszystkim do krajów śródziemnomorskich – a także z problemami pojawiającymi się podczas rozwiązywania tego rodzaju kryzysów. Środki te obejmują potrojenie środków finansowych dla Fronteksu, relokację uchodźców i migrantów w państwach członkowskich UE zgodnie z określonymi kryteriami i kontyngentami, uruchomienie – po raz pierwszy – mechanizmu reagowania w sytuacjach nadzwyczajnych, przewidzianego w art. 78 ust. 3 TFUE, w celu wsparcia państw członkowskich stojących przed problemem nagłego napływu uchodźców, a także rozpoczęcie operacji w regionie Morza Śródziemnego w ramach wspólnej polityki bezpieczeństwa i obrony w celu rozbicia sieci zajmujących się handlem ludźmi i zwalczania przemytu ludzi, zgodnie z prawem międzynarodowym.

2.4. Na ten obraz sytuacji składa się również oświadczenie UE–Turcja z dnia 18 marca 2016 r. – z przyczyn proceduralnych nazwane nieformalnym porozumieniem w sprawie nieuregulowanej migracji z Turcji do UE – mające na celu ograniczenie kryzysu uchodźczego i zastąpienie nieuregulowanej migracji legalnymi kanałami przesiedlania uchodźców w obrębie Unii Europejskiej⁽⁷⁾. W ramach porozumienia uzgodniono następujące działania:

- (i) Począwszy od dnia 20 marca 2016 r., wszyscy migranci o nieuregulowanym statusie przedostający się do Grecji z Turcji zostaną odesłani do Turcji na podstawie uzgodnienia dwustronnego między tymi krajami.
- (ii) Wszyscy migranci, którzy nie będą wnioskować o udzielenie azylu lub których wnioski zostaną uznane za bezzasadne lub niedopuszczalne, będą odsyłani do Turcji.
- (iii) Turcja i Grecja, wspomagane przez unijne instytucje i agencje, dokonają wszelkich niezbędnych uzgodnień dwustronnych, co dotyczy również stałej obecności tureckich urzędników na greckich wyspach oraz greckich urzędników w Turcji – począwszy od dnia 20 marca – tak by zapewnić wykonywanie tych uzgodnień.
- (iv) Każdemu odesłaniu Syryjczyka z wysp greckich do Turcji będzie towarzyszyć przesiedlenie innego Syryjczyka do UE.
- (v) We współpracy z Komisją, agencjami UE, Wysokim Komisarzem Narodów Zjednoczonych ds. Uchodźców i państwami członkowskimi zostanie ustanowiony mechanizm, który ma zapewnić, by zasada „jeden za jednego” była stosowana począwszy od dnia rozpoczęcia odsyłania.
- (vi) W przesiedleniach do UE Syryjczycy przebywający w Turcji będą mieli pierwszeństwo przed Syryjczykami w Grecji, a z kolei w tej grupie pierwszeństwo będą mieli migranci, którzy wcześniej nie wjechali do UE ani nie podjęli próby wjazdu do UE.

⁽⁷⁾ Rada Europejska, Sprawy zagraniczne i stosunki międzynarodowe, 18 marca 2016 r., <http://www.consilium.europa.eu/pl/press/press-releases/2016/03/18-eu-turkey-statement/>.

2.5. W dodatkowej nocie informacyjnej na temat oświadczenia UE–Turcja opublikowanej w dniu 18 marca 2016 r. ⁽⁸⁾ Komisja podkreśla możliwość uznania Turcji za bezpieczny kraj trzeci ⁽⁹⁾. Z komunikatu Komisji do Parlamentu Europejskiego i Rady dotyczącego stanu realizacji działań priorytetowych w ramach Europejskiego programu w zakresie migracji można wyciągnąć ten sam wniosek, a mianowicie, że zdaniem Komisji koncepcja bezpiecznego kraju trzeciego – według definicji zawartej w dyrektywie w sprawie wspólnych procedur udzielania i cofania ochrony międzynarodowej – nie zakłada wymogu, by nie wprowadzano zastrzeżeń lub ograniczeń geograficznych przy realizowaniu postanowień konwencji genewskiej, jednak przewiduje, że co do zasady powinna istnieć możliwość otrzymania ochrony zgodnie z tą konwencją ⁽¹⁰⁾.

2.6. EKES ze swej strony wyraził pogląd, że pojęcie bezpiecznego kraju pochodzenia nie może w żaden sposób mieć zastosowania w przypadku nieprzestrzegania wolności prasy lub naruszania zasady pluralizmu politycznego, a także w przypadku krajów, w których dochodzi do prześladowań ze względu na płeć lub orientację seksualną, czy też przynależność do mniejszości narodowej, etnicznej, kulturowej lub religijnej. W każdym razie, aby włączyć dany kraj do wykazu bezpiecznych krajów pochodzenia, należy ocenić m.in. następujące elementy: aktualne informacje pochodzące z takich źródeł jak Europejski Trybunał Praw Człowieka, Wysoki Komisarz Narodów Zjednoczonych ds. Uchodźców (UNHCR), Europejski Urząd Wsparcia w dziedzinie Azylu (EASO), Rada Europy i inne organizacje praw człowieka ⁽¹¹⁾.

2.7. Od podpisania oświadczenia UE–Turcja ma miejsce znaczny i stały spadek liczby osób nielegalnie przekraczających granice europejskie lub tracących życie na Morzu Egejskim ⁽¹²⁾. Jednocześnie jednak szybko nasilają się przepływy migracyjne do innych krajów południowych, co budzi szczególne zaniepokojenie EKES-u. Wyniki państw członkowskich UE w dziedzinie zarówno przesiedlenia, jak i relokacji pozostawiają w dalszym ciągu wiele do życzenia. Choć stworzono niezbędne podstawy wdrożenia tych programów, tempo działań jest obecnie wciąż zbyt wolne, by można było osiągnąć cele dotyczące przesiedlenia i relokacji wszystkich kwalifikujących się osób ⁽¹³⁾.

⁽⁸⁾ Komisja Europejska, *Factsheet on the EU–Turkey Statement* [Komunikat prasowy na temat oświadczenia UE–Turcja], 19 marca 2016 r., dostępny pod adresem: http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-16-963_en.htm.

⁽⁹⁾ „Na jakiej podstawie prawnej osoby ubiegające się o azyl będą odsyłane z wysp greckich do Turcji? Wnioski osób ubiegających się o azyl w Grecji będą rozpatrywane indywidualnie, zgodnie z wymogami prawa Unii i prawa międzynarodowego oraz zasadą *non-refoulement*. Przeprowadzane będą przesłuchania i indywidualne oceny, a osobom tym będzie przysługiwać prawo do odwołania. Nie będzie masowego ani automatycznego odsyłania osób ubiegających się o azyl. Przepisy UE w dziedzinie azylu umożliwiają państwu członkowskiemu w pewnych ściśle określonych okolicznościach uznanie wniosku za »niedopuszczalny«, tj. odrzucenie wniosku bez rozpatrywania go pod względem merytorycznym. Istnieją dwa warianty prawne, które mogą być przewidziane do uznawania wniosków o azyl za niedopuszczalne w odniesieniu do Turcji: 1) kraj pierwszego azylu (art. 35 dyrektywy w sprawie wspólnych procedur udzielania i cofania ochrony międzynarodowej) – jeśli dana osoba została już uznana za uchodźcę w tym państwie lub w inny sposób korzysta w nim z wystarczającej ochrony; 2) bezpieczny kraj trzeci (art. 38 dyrektywy w sprawie wspólnych procedur udzielania i cofania ochrony międzynarodowej) – jeśli dana osoba nie uzyskała wcześniej ochrony w państwie trzecim, ale państwo to może zagwarantować osobie podlegającej readmisji skuteczny dostęp do ochrony”.

⁽¹⁰⁾ „W tym kontekście Komisja podkreśla, że według definicji zawartej w dyrektywie w sprawie wspólnych procedur udzielania i cofania ochrony międzynarodowej koncepcja bezpiecznego kraju trzeciego zakłada wymóg możliwości otrzymania ochrony zgodnie z konwencją genewską, lecz nie wymóg ratyfikowania tej konwencji przez bezpieczny kraj trzeci bez zastrzeżeń geograficznych. Ponadto, w odniesieniu do kwestii, czy istnieje wystarczający związek z danym krajem trzecim i czy byłoby rozsądne dla osoby ubiegającej się o azyl udanie się do tego kraju, można również wziąć pod uwagę, czy osoba ubiegająca się o azyl przejeżdżała tranzytem przez ten bezpieczny kraj trzeci lub czy ten kraj trzeci jest geograficznie zbliżony do kraju pochodzenia tej osoby”. Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego i Rady dotyczący stanu realizacji działań priorytetowych w ramach Europejskiego programu w zakresie migracji, 10 lutego 2016 r., COM(2016) 85 final.

⁽¹¹⁾ Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie ustanowienia unijnego wykazu bezpiecznych krajów pochodzenia (Dz.U. C 71 z 24.2.2016, s. 82), pkt 2.4 i 2.11.

⁽¹²⁾ Od publikacji najnowszego sprawozdania Komisji liczba przepraw z Turcji na wyspy greckie utrzymuje się na niskim poziomie wynoszącym średnio 75 dziennie. Komisja Europejska, sprawozdanie Komisji dla Parlamentu Europejskiego, Rady Europejskiej i Rady „Siódme sprawozdanie z postępów w zakresie realizacji postanowień oświadczenia UE–Turcja”, COM(2017) 470 final, Bruksela, 6 września 2017 r. Dostępne pod adresem: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?qid=1508856843334&uri=CELEX:52017DC0470>.

⁽¹³⁾ Według najnowszych danych całkowita liczba relokacji wynosi 27 695 (19 244 z Grecji i 8 451 z Włoch), podczas gdy na mocy oświadczenia UE–Turcja przesiedlono z Turcji do UE 8 834 Syryjczyków. Na wsparcie finansowe udzielane za pośrednictwem Instrumentu Pomocy dla Uchodźców w Turcji przeznaczono na lata 2016–2017 3 mld EUR. W ramach tej alokacji podpisano już umowy o wartości ponad 1,66 mld EUR i dokonano wypłat w wysokości 838 mln EUR. Liczba uchodźców wymagających szczególnego traktowania wspieranych przez program „Siatka bezpieczeństwa socjalnego w sytuacjach nadzwyczajnych” wzrosła z 600 000 do 860 000 i oczekuje się, że wzrośnie do 1,3 mln do końca 2017 r. Komisja Europejska, sprawozdanie Komisji dla Parlamentu Europejskiego, Rady Europejskiej i Rady „Piętnaste sprawozdanie w sprawie relokacji i przesiedleń”, COM(2017) 465 final, Bruksela, 6 września 2017 r. Dostępne pod adresem: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?qid=1508859208138&uri=CELEX:52017DC0465>.

3. Mechanizm bezpiecznego kraju: bezpieczny kraj trzeci i kraj pierwszego azylu

3.1. Koncepcje „bezpiecznego kraju pochodzenia”, „bezpiecznego kraju trzeciego” oraz „kraj pierwszego azylu” wprowadzono w dyrektywie 2013/32/UE w sprawie wspólnych procedur udzielania i cofania ochrony międzynarodowej, ustanawiającej wspólne standardy proceduralne i gwarancje dla osób ubiegających się o ochronę międzynarodową w państwach członkowskich UE. W dyrektywie tej wyróżniono cztery kategorie bezpiecznego kraju. Są to: kraj pierwszego azylu (art. 35), bezpieczny kraj trzeci (art. 38), bezpieczny kraj pochodzenia (art. 37) i europejski bezpieczny kraj trzeci (art. 39) ⁽¹⁴⁾.

3.2. Zestawienie art. 39 dyrektywy 2013/32/UE, dotyczącego europejskiego bezpiecznego kraju trzeciego, z art. 35, który dotyczy kraju pierwszego azylu, wskazuje, że ochrona międzynarodowa może być lepsza lub gorsza, przy czym pośredni status ochrony jest gwarantowany przez koncepcję bezpiecznego kraju trzeciego, o której mowa w art. 38. Art. 39 przewiduje najwyższy poziom ochrony i odnosi się do krajów, które ratyfikowały konwencję genewską bez ograniczeń geograficznych, zapewniają maksymalną ochronę przewidzianą w konwencji, w pełni stosują na swoim terytorium postanowienia art. 36 konwencji oraz podlegają mechanizmom kontroli na podstawie konwencji. Zdecydowanym przeciwieństwem tego artykułu jest art. 35, który ogranicza zakres zapewnianej ochrony do ochrony wynikającej z uznania za uchodźcę lub innej wystarczającej ochrony, z naciskiem na stosowanie zasady *non-refoulement*.

3.3. Zgodnie z art. 38 dyrektywy 2013/32/UE dany kraj uznaje się za bezpieczny kraj trzeci dla wnioskodawcy, jeśli spełnia wszystkie z następujących kryteriów: a) życie i wolność danej osoby nie są zagrożone z powodu rasy, religii, narodowości, przynależności do określonej grupy społecznej lub poglądów politycznych; b) przestrzegana jest zasada *non-refoulement* zgodnie z konwencją genewską; c) nie zachodzi ryzyko doznania przez daną osobę poważnej krzywdy; d) przestrzegany jest ustanowiony w prawie międzynarodowym zakaz wydalania do kraju, w którym dana osoba byłaby narażona na tortury lub okrutne, nieludzkie lub poniżające traktowanie bądź ukaranie; e) istnieje możliwość ubiegania się o nadanie statusu uchodźcy i, jeśli status taki zostanie przyznany, uzyskania ochrony zgodnie z konwencją genewską oraz f) istnieje związek między wnioskodawcą a danym państwem trzecim, na podstawie którego udanie się do tego państwa byłoby rozsądne z punktu widzenia tej osoby. W związku z tym, jeżeli właściwe organy uznają dany kraj, np. Turcję, za kraj pierwszego azylu lub bezpieczny kraj trzeci dla wnioskodawcy, wydają decyzję o odrzuceniu wniosku o ochronę międzynarodową jako niedopuszczalną bez rozpatrywania go pod względem merytorycznym ⁽¹⁵⁾.

3.4. Zasada *non-refoulement* jest kamieniem węgielnym międzynarodowego systemu ochrony uchodźców i jest zapisana w art. 33 ust. 1 konwencji genewskiej z 1951 r. ⁽¹⁶⁾. Wysoki Komisarz Narodów Zjednoczonych ds. Uchodźców (UNHCR) zwrócił uwagę na to, że artykuł ten wprowadza do konwencji centralną zasadę, która została teraz włączona do

⁽¹⁴⁾ Twierdzi się, że mechanizm bezpiecznego kraju jest sprzeczny z art. 31 ust. 1 konwencji genewskiej, ponieważ prawo międzynarodowe nie przewiduje, że wniosek musi zostać złożony w pierwszym kraju, w którym może zostać przyznana ochrona międzynarodowa. Zob. w tym kontekście M. Symes, „P. Jorro” *Asylum Law and Practice* [Prawo azylowe i praktyka azylowa], LexisNexis UK, 2003, s. 448; G. Goodwin-Gill, J. McAdam, *The Refugee in International Law* [Uchodźca w prawie międzynarodowym], Oxford University Press, 2007, s. 392. Przeciwny punkt widzenia – zob. K. Hailbronner, „The Concept of «Safe Country» and Expeditious Asylum Procedures: A Western European Perspective” [Koncepcja bezpiecznego kraju oraz szybkie i skuteczne procedury azylowe: perspektywa zachodnioeuropejska], *International Journal of Refugee Law*, nr 1, t. 5, 1993, s. 31–65.

⁽¹⁵⁾ Według Greckiej Unii na rzecz Praw Człowieka, od pierwszych dni stosowania postanowień porozumienia UE–Turcja w sprawie uchodźców „w opinii eksperta EASO Turcja była bezpiecznym krajem trzecim w odniesieniu do pierwszych rozpatrywanych wniosków o udzielenie azylu [...]. Powielanie tej standardowej opinii jako uzasadnienia w przypadku wszystkich odrzucanych wniosków powoduje, że zasadniczo uniemożliwia się wnioskodawcom uzyskanie niezbędnej indywidualnej oceny oraz, co gorsza, że obowiązek wykazania, iż Turcja nie jest bezpiecznym krajem trzecim, spoczywa na osobie ubiegającej się o azyl, co jest całkowicie sprzeczne z duchem dyrektywy. W tych pierwszych sprawach odrzucenie a priori było nieuzasadnione”. Grecka Unia na rzecz Praw Człowieka, Komentarze – krytyczne uwagi na temat przepisów i wdrożenia ustawy 4375/2016, 21 kwietnia 2016 r., dostępne pod adresem: <http://www.hlhr.gr/?MDL=pages&SiteID=1215>. W dniu 10 maja 2016 r. Grecja wydała jednak pierwszą decyzję, w której nie uznano Turcji za bezpieczny kraj trzeci. W sprawie tej po złożeniu odwołania przez Syryjczyka przebywającego na wyspie Lesbos, któremu początkowo nie przyznano azylu i który powinien był zostać odesłany do Turcji, komisja odwoławcza ds. uchodźców ustaliła, że Turcja nie jest bezpiecznym krajem trzecim, co oznaczało, że wniosek o udzielenie azylu musiał zostać rozpatrzony ponownie, tym razem bardziej szczegółowo i z uwzględnieniem dodatkowych faktów. Na precedens ustanowiony przez tę pierwszą decyzję, zgodnie z którą nie można uznać Turcji za bezpieczny kraj trzeci, powołało się później wiele komisji odwoławczych ds. uchodźców.

⁽¹⁶⁾ W odniesieniu do zasady *non-refoulement* zob. m.in. E. Lauterpacht, D. Bethlehem, *The scope and content of the principle of non-refoulement: Opinion* [Zakres i treść zasady *non-refoulement*: opinia], w: E. Feller, V. Tuerk, F. Nicholson (red.), *Refugee Protection in International Law* [Ochrona uchodźców w świetle prawa międzynarodowego], UNHCR's *Global Consultations on International Protection*, Cambridge University Press, Cambridge 2003, s. 87177. Zob. również opinia doradczą Wysokiego Komisarza Narodów Zjednoczonych ds. Uchodźców na temat eksterytorialnego stosowania zobowiązań w zakresie zasady *non-refoulement* na mocy Konwencji genewskiej dotyczącej statusu uchodźców z 1951 r. oraz dołączonego do niej protokołu z 1967 r., dostępna pod adresem: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/45f17a1a4.html>.

międzynarodowego prawa zwyczajowego, w związku z czym jest wiążąca dla wszystkich państw wspólnoty międzynarodowej niezależnie od tego, czy ratyfikowały one konwencję genewską czy też jej nie ratyfikowały⁽¹⁷⁾.

3.5. Zatem każda osoba będąca uchodźcą w rozumieniu konwencji z 1951 r. lub spełniająca kryteria definicji terminu „uchodźca” określone w art. 1 ust. A pkt 2) konwencji z 1951 r. jest objęta ochroną przyznaną na mocy art. 33 ust. 1, nawet jeśli jej status uchodźczy nie został oficjalnie uznany⁽¹⁸⁾. Jest to szczególnie ważne dla osób ubiegających się o azyl, ponieważ jako ewentualni uchodźcy osoby te nie powinny być usuwane lub wydalone z kraju azylu do czasu wydania ostatecznej decyzji w sprawie ich statusu⁽¹⁹⁾.

4. Turcja jako bezpieczny kraj trzeci

4.1. Od 2011 r. Turcja przyjęła największą liczbę uchodźców z Syrii (ponad trzy miliony – 3 222 000). Jednocześnie w Libanie, który liczy ok. 4,8 mln mieszkańców, przebywa ponad milion zarejestrowanych uchodźców. Jordania plasuje się na trzecim miejscu pod względem liczby uchodźców z Syrii (654 582), natomiast według najnowszych oficjalnych danych, w Iraku i Egipcie przebywa odpowiednio 244 235 i 124 534 zarejestrowanych uchodźców⁽²⁰⁾.

4.2. Turcja ratyfikowała Konwencję genewską dotyczącą statusu uchodźców oraz dołączony do niej Protokół dotyczący statusu uchodźców z 1967 r., zachowała jednak zastrzeżenie geograficzne w odniesieniu do osób pochodzenia nieeuropejskiego ubiegających się o azyl. W praktyce kraj ten uznaje tylko uchodźców z Europy, tj. z krajów, które są członkami Rady Europy⁽²¹⁾. W kwietniu 2014 r. Turcja przyjęła nową ustawę o cudzoziemcach i ochronie międzynarodowej. Ustawa ta przewiduje cztery rodzaje statusu ochrony w Turcji: a) „status uchodźczy” dla uchodźców uznanych na mocy konwencji genewskiej, którzy są obywatelami jednego z 47 państw członkowskich Rady Europy; b) „warunkowy status uchodźczy” dla uznanych uchodźców pochodzenia nieeuropejskiego; c) „ochrona uzupełniająca”, przysługująca obywatelom Europy i obywatelom spoza Europy, którzy nie spełniają kryteriów konwencji genewskiej niezbędnych do bycia uznany za uchodźcę, ale którzy – w przypadku odesłania ich do kraju pochodzenia – byłiby narażeni na karę śmierci, tortury lub innego rodzaju nieludzkie lub poniżające traktowanie lub mogliby doznać szkód na skutek konfliktu zbrojnego w ich kraju; oraz d) „tymczasowa ochrona” przyznawana w przypadku masowego napływu migrantów⁽²²⁾.

4.3. Syryjczykom napływającym masowo do Turcji przyznawano początkowo status „przyjeźdnego” (*misâfir*), a następnie status tymczasowej ochrony, jednak bez prawa do złożenia wniosku o nadanie statusu uchodźcy. Ma to na celu zapewnienie pobytu tych osób w Turcji tylko do zakończenia wojny w Syrii i odesłanie ich, gdy nastąpi poprawa sytuacji.

4.3.1. Obywatele innych krajów (niebędący Syryjczykami) mogą ubiegać się indywidualnie o azyl, a ich wnioski są rozpatrywane w ramach procedury równoległej na mocy nowej ustawy o cudzoziemcach i ochronie międzynarodowej, która weszła w życie w kwietniu 2014 r. W ramach tej procedury wnioskodawcy są odsyłani do Dyrekcji Generalnej ds. Zarządzania Migracją, przeprowadzającej procedurę ustalania statusu, oraz do Wysokiego Komisarza Narodów

⁽¹⁷⁾ *Note on international protection* [Nota w sprawie ochrony międzynarodowej], 13 września 2001 r. (A/AC.96/951, pkt 16). Zob. też Wysoki Komisarz Narodów Zjednoczonych ds. Uchodźców, *The Principle of Non Refoulement as a Norm of Customary International Law* [Zasada *non-refoulement* jako norma w zwyczajowym prawie międzynarodowym], odpowiedź na pytania skierowane do UNHCR przez Federalny Trybunał Konstytucyjny Republiki Federalnej Niemiec w związku ze sprawami 2 BvR 1938/93, 2 BvR 1953/93, 2 BvR 1954/93. Zob. też Wysoki Komisarz Narodów Zjednoczonych ds. Uchodźców, *Note on the Principle of Non Refoulement* [Nota w sprawie zasady *non-refoulement*] (seminarium unijne poświęcone wdrożeniu rezolucji z 1995 r. w sprawie minimalnych gwarancji w procedurach azylowych), 1 listopada 1997 r. Ponadto zob. motyw 4 preambuły deklaracji państw-stron konwencji z 1951 r. lub Protokołu z 1967 r. dotyczącego statusu uchodźców, HCR/MMSP/2001/09, przyjętej na spotkaniu ministerialnym w dniach 12–13 grudnia 2001 r., oraz decyzję Sądu Apelacyjnego Nowej Zelandii w sprawie Zaoui przeciwko Prokuraturze Generalnej (nr 2) [2005] 1 NZLR 690, 20 września 2004 r., pkt 34 i 136.

⁽¹⁸⁾ Konkluzja nr 6 (XXVIII) z 1977 r. w sprawie zasady *non-refoulement*, lit. c); konkluzja nr 79 (XLVIII) z 1996 r. w sprawie ochrony międzynarodowej, lit. j); konkluzja nr 81 (XLVIII) z 1997 r. w sprawie ochrony międzynarodowej, lit. i).

⁽¹⁹⁾ Wysoki Komisarz Narodów Zjednoczonych ds. Uchodźców, *Global Consultations on International Protection/Third Track: Asylum Processes (Fair and Efficient Asylum Procedures)* [Ogólnoświatowe konsultacje w sprawie ochrony międzynarodowej/trzecia możliwość: procesy azylowe (szybkie i wydajne procedury azylowe)], EC/GC/01/12, 13 maja 2001 r., pkt 4, 8, 13 i pkt 50 lit. c) oraz E. Leuterpacht, D. Bethlehem, przypis 16 powyżej, pkt 87–99.

⁽²⁰⁾ Więcej informacji pod adresem: <http://data.unhcr.org/syrianrefugees/regional.php>.

⁽²¹⁾ Zob. przypis 2.

⁽²²⁾ Tekst ustawy w języku angielskim jest dostępny pod adresem: http://www.goc.gov.tr/files/files/eng_minikanun_5_son.pdf.

Zjednoczonych ds. Uchodźców, który przeprowadza równoległą procedurę ustalania statusu i wydaje zalecenia dotyczące relokacji. Jego decyzje nie mają mocy prawnej, są jednak uwzględniane przez Dyрекcję Generalną ds. Zarządzania Migracją przy dokonywaniu oceny. Jest zatem oczywiste, że w tureckim ustawodawstwie w tej dziedzinie standardy ochrony i przepisy proceduralne w odniesieniu do Syryjczyków różnią się od przewidzianych dla obywateli innych państw trzecich, co prowadzi do rozbieżności pod względem zarówno dostępu do ochrony, jak i jej warunków.

4.4. Istnieją również poważne przeszkody, niedociągnięcia i problemy w zakresie dostępu do zatrudnienia i podstawowych usług, takich jak opieka zdrowotna i socjalna, edukacja oraz, ogólniej, integracja ze społeczeństwem⁽²³⁾. Mimo że od stycznia 2016 r. Turcja uznaje prawo Syryjczyków do zatrudnienia, w praktyce bardzo niewielu z nich otrzymało pozwolenie na pracę, wskutek czego większość podejmuje pracę nierejestrowaną⁽²⁴⁾. Do powyższego należy dodać, że osoby korzystające z ochrony międzynarodowej są jednoznacznie i bezwzględnie pozbawione możliwości długoterminowej integracji w Turcji (art. 25 ustawy o cudzoziemcach i ochronie międzynarodowej), a swoboda przemieszczania się uchodźców jest ograniczona na mocy art. 26 tej ustawy. Widać zatem wyraźnie, że ochrona przyznawana osobom ubiegającym się o ochronę międzynarodową w Turcji jest słabsza niż gwarancje prawne i prawa przysługujące osobom uznanym za uchodźców zgodnie z konwencją genewską, takie jak prawo do przemieszczania się w granicach terytorium umawiającego się państwa (art. 26 konwencji z 1951 r.), prawo do naturalizacji (art. 34 konwencji z 1951 r.) oraz prawo do pracy (art. 17, 18 i 19 konwencji z 1951 r.).

4.5. Ponadto pojawiają się pytania dotyczące zaklasyfikowania Turcji jako bezpiecznego kraju trzeciego pod względem przestrzegania zasady *non-refoulement*, zapisanej w art. 33 ust. 1 konwencji genewskiej, art. 3 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności (EKPC) oraz art. 3 ust. 2 Konwencji w sprawie zakazu stosowania tortur oraz innego okrutnego, niehumanitarnego lub poniżającego traktowania albo karania⁽²⁵⁾. Pomijając to, że w przeszłości Turcja odsyłała osoby pochodzenia nieeuropejskiego ubiegające się o azyl, w ostatnich doniesieniach międzynarodowych organizacji praw człowieka przytaczane są przykłady odmowy udzielenia zgody na wjazd oraz masowego zawracania migrantów do Syrii⁽²⁶⁾. Znamienne jest, że zaledwie nazajutrz po podpisaniu porozumienia Amnesty International poinformowała o kolejnym przypadku masowego zawrócenia afgańskich uchodźców do Kabulu⁽²⁷⁾. Również w rezolucji przyjętej przez Zgromadzenie Parlamentarne Rady Europy w dniu 20 kwietnia 2016 r. stwierdzono m.in., że odsyłanie zarówno Syryjczyków, jak i obywateli innych państw do Turcji jest sprzeczne z prawem Unii i prawem międzynarodowym⁽²⁸⁾. Jest zatem oczywiste, że istniejące gwarancje są niewystarczające do zapewnienia przestrzegania zasady *non-refoulement* w praktyce⁽²⁹⁾.

Bruksela, dnia 14 lutego 2018 r.

Georges DASSIS
Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego

⁽²³⁾ Zob. przypis 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” [Konsekwencje nowej tureckiej ustawy o cudzoziemcach i ochronie międzynarodowej i rozporządzenia nr 12153 w sprawie tymczasowej ochrony Syryjczyków ubiegających się o ochronę w Turcji], *Oxford Monitor of Forced Migration*, t. 4, nr 2, 2014, s. 28–36.

⁽²⁵⁾ Zob. przypis 2.

⁽²⁶⁾ Zob. m.in. komunikat organizacji Human Rights Watch z dnia 23 listopada 2015 r., dostępny pod adresem: <https://www.hrw.org/news/2015/11/23/turkey-syrians-pushed-back-border>.

⁽²⁷⁾ Amnesty International, *Η φευδαίσθησή της „ασφαλούς χώρας” για την Τουρκία καταρρέει* [Koniec złudzeń, że Turcja to bezpieczny kraj], 23 marca 2016 r., artykuł dostępny tylko w języku greckim pod adresem: <https://www.amnesty.gr/news/press/article/20243/i-pseydaisthisi-tis-asfaloyis-horas-gia-tin-toyrkia-katarreei>. Ponadto zob. O. Ulusoy, *Turkey as a Safe Third Country?* [Turcja jako bezpieczny kraj trzeci?], 29 marca 2016 r., wpis na blogu dostępny pod adresem: <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”* [Dlaczego Turcja nie jest bezpiecznym krajem], luty 2016 r., *Statewatch*, <http://www.statewatch.org/analyses/no-283-why-turkey-is-not-a-safe-country.pdf>.

⁽²⁸⁾ Rezolucja 2109 (2016) (wersja tymczasowa) w sprawie sytuacji uchodźców i migrantów po zawarciu porozumienia między UE i Turcją w dniu 18 marca 2016 r., autor: Zgromadzenie Parlamentarne Rady Europy, źródło: debata Zgromadzenia Parlamentarnego w dniu 20 kwietnia 2016 r. (piętnaste posiedzenie) (zob. dokument 14028, raport Komisji ds. Migracji, Uchodźców i Wyszędleńców, sprawozdawczyni: Tineke Strik). Tekst przyjęty przez Zgromadzenie w dniu 20 kwietnia 2017 r. (piętnaste posiedzenie).

⁽²⁹⁾ L. Reppeli (2015), *Turkey's track record with the European Court of Human Rights* [Przebieg relacji Turcji z Europejskim Trybunałem Praw Człowieka]. *Turkish Review*, 1 stycznia 2015 r. (dostępny pod adresem: <http://archive.is/XmdO5>).