

# Consequenties van de Turkije-deal voor asielzoekers in Griekenland

## 1. Inleiding

Volgens de Griekse AsielService zijn op het moment in Griekenland 61570 asielverzoeken in behandeling.<sup>1</sup> De meeste asielzoekers verblijven daar onder erbarmelijke omstandigheden. Het is evident dat Griekenland niet in staat is om al deze asielzoekers de asielprocedure en opvang te bieden waartoe het op grond van het Gemeenschappelijk Europees Asiel Systeem (GEAS), het Vluchtelingenverdrag

(VV), het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM) en het EU Grondrechtenhandvest is verplicht. In dit artikel gaan wij na wat de rechtpositie van asielzoekers in Griekenland precies is en wat daarvan in de praktijk terecht komt.<sup>2</sup> Ten behoeve van de context zullen we eerst kort ingaan op de zogenaamde Turkije-deal en de status daarvan omdat deze deal mede ten grondslag ligt aan de problemen voor Griekenland.



## Prof. mr. A.B. Terlouw

*Prof. mr. Ashley Terlouw is hoogleraar Rechtssociologie en voorzitter van de vaksectie Rechtsociologie en Migratierecht*



## Mr. dr. K.M. Zwaan

*Mr. dr. Karin Zwaan is onderzoeker bij de vaksectie Rechtsociologie en Migratierecht*

## 2. De inhoud en juridische status van de Turkije-deal

In maart 2016 sloten de EU-regeringsleiders een deal met de premier van Turkije om een eind te maken aan de irreguliere migratie vanuit Turkije naar Noord-Europa via de zogenaamde Balkanroute.<sup>3</sup>

De deal hield in dat Turkije migranten die vanuit Turkije Griekenland op irreguliere wijze waren binnengereisd, zou terugnemen. In ruil daarvoor zou Turkije financiële ondersteuning voor de opvang van vluchtelingen krijgen en zouden de visavrijstelling voor Turkse burgers en het toetredingsproces tot de EU worden versneld.

Verder werd een zogenaamde één-op-één afspraak gemaakt: voor elke Syriër die vanaf de Griekse eilanden naar Turkije wordt teruggestuurd, zou een andere Syriër vanuit Turkije naar de EU worden overgebracht.

De juridische status van de deal was onduidelijk. Was het een EU-terugkeerovereenkomst of een verdrag waarop het EU-recht van toepassing was?

### "De juridische status van de deal was onduidelijk"

In 2016 dienden enkele asielzoekers vanwege de erbarmelijke omstandigheden op de Griekse eilanden waar zij verbleven een beroepschrift in bij het Gerecht van de EU waarin ze verzochten de overeenkomst tussen de Europese Raad en Turkije nietig te verklaren.<sup>4</sup>

<sup>1</sup> [http://asylo.gov.gr/en/?page\\_id=110](http://asylo.gov.gr/en/?page_id=110).

<sup>2</sup> Deze bijdrage is deels gebaseerd op onderzoek van Theodoropoulou, Terlouw en Zwaan dat op dit moment wordt uitgevoerd in opdracht van VluchtelingenWerk Nederland en op een preadvies dat Tineke Strik en Ashley Terlouw schrijven voor de NJV onder de titel: *Territorialiteit en vluchtelingenrecht: verantwoordelijkheid nemen, afschuiven of delen?* (verschijnt 14 juni 2019).

<sup>3</sup> Zie *Europese Raad* 18 maart 2016, 'EU-Turkey statement' (bit.ly/2oCM2IP). Eerder was de grens tussen Griekenland en Macedonië gesloten, waardoor asielzoekers massaal strandden in Griekenland, en er een grote behoefte ontstond aan opvangplaatsen.

<sup>4</sup> Gerecht EU 28 februari 2017, T-193/16, ECLI:EU:T:2017:129 (NG t. Europese Raad); Gerecht EU 28 februari 2017, T-257/16, ECLI:EU:T:2017:130 (NM t. *Europese Raad*).



Het Gerecht verklaarde zich echter onbevoegd om de beroepen te behandelen. De deal tussen de Europese Unie en Turkije, officieel aangeduid als een 'Verklaring', betreft volgens het Gerecht geen handeling van een EU-instelling. Het Gerecht oordeelde dat als het al om een bindende internationale overeenkomst zou gaan, deze is gesloten door de staatshoofden en regeringsleiders van de lidstaten van de Unie enerzijds en de Turkse premier anderzijds, en niet door de EU als zodanig.<sup>5</sup>

### 3. De rechtspositie van asielzoekers in Griekenland?

Griekenland is partij bij het Vluchtelingenverdrag en dus gehouden tot naleving van dat verdrag, in het bijzonder het verbod van refoulement (artikel 33 VV). Het verbod van refoulement houdt in dat een vluchteling (in de zin van artikel 1 VV) niet mag worden teruggestuurd naar het land waar hij voor vervolging heeft te vrezen. Griekenland is ook partij bij het EVRM en dus gehouden tot naleving van dit verdrag. Voor asielzoekers is met name artikel 3 EVRM van belang. Hieruit is het verbod afgeleid om iemand terug te sturen naar een land waar hij een reëel risico loopt op een wrede of onmenselijke behandeling of bestraffing. Ook indirect refoulement is verboden, dat wil zeggen terugsturen naar een land waar non-refoulement niet is verzekerd.

Daarnaast is artikel 13 EVRM - het recht op een effectief rechtsmiddel - voor asielzoekers van belang. Het betekent dat zij tegen een negatieve beslissing op hun asielverzoek beroep moeten kunnen instellen bij een rechter.

Verder is Griekenland lidstaat van de EU en dus gebonden aan het Grondrechtenhandvest. Van dit Handvest zijn met name de artikelen 18, 19 en 47 voor asielzoekers relevant waarin respectievelijk het recht op asiel, het verbod van refoulement en het recht op een effectief rechtsmiddel zijn neergelegd. Griekenland is ook gebonden aan het GEAS. Het GEAS bestaat uit een aantal verordeningen en richtlijnen waarin de verplichtingen van lidstaten in het kader van asiel en de rechten van asielzoekers zijn neergelegd. De belangrijkste rechten zijn het recht op internationale bescherming en een verblijfsstatus voor wie die nodig heeft, te weten vluchtelingen en de zogenoemde subsidiair beschermden. Deze rechten zijn neergelegd in de Definitierichtlijn.<sup>6</sup> Asielzoekers hebben recht op een zorgvuldige en effectieve asielprocedure op grond van de Procedurerichtlijn<sup>7</sup> en recht op opvang gedurende asielprocedure op grond van de Opvangrichtlijn.<sup>8</sup>

### *"Daarnaast is artikel 13 EVRM - het recht op een effectief rechtsmiddel - voor asielzoekers van belang"*

Het Griekse asielrecht is na de Turkije-deal in 2016 ingrijpend herzien.<sup>9</sup> In plaats van de minister van Openbare orde en burgerbescherming, werd een nieuw gevestigde Griekse Asieldienst verantwoordelijk voor asielzoekers en onder meer bevoegd om op asielverzoeken te beslissen.<sup>10</sup> Erg transparant zijn de

<sup>5</sup> Zie ook H. De Waele, Toetsing van de EU-Turkijedeal: Gerecht van de EU schuift hete aardappel door', *A&MR* 2017, p. 179-181; M. den Heijer en T. Spijkerboer, 'Is the EU-Turkey Migration and Refugee Deal a Treaty?' <http://eulawanalysis.blogspot.nl/>. Op 12 september 2018 verklaarde het HvJ EU de hoger beroepen tegen de uitspraak van het Gerecht in deze drie zaken *manifestly inadmissible*, zie HvJ EU 12 september 2018, C-208/17 (*NF e.a. t. Europese Raad*).

<sup>6</sup> Richtlijn 2011/95, 13 december 2011, inzake normen voor de erkenning van onderdanen van derde landen of staatlozen als personen die internationale bescherming genieten, voor een uniforme status voor vluchtelingen of voor personen die in aanmerking komen voor subsidiaire bescherming, en voor de inhoud van de verleende bescherming (herschikking).

<sup>7</sup> Richtlijn 2013/32/EU, 26 juni 2013 betreffende gemeenschappelijke procedures voor de toekenning en intrekking van de internationale bescherming (herschikking).

<sup>8</sup> Richtlijn 2013/33/EU van het Europees Parlement en de Raad van 26 juni 2013 tot vaststelling van normen voor de opvang van verzoekers om internationale bescherming (herschikking).

<sup>9</sup> Law 4375/2016 "Organisation and functioning of the Asylum Service, Appeals Authority, Reception and Identification Service, establishment of General Secretariat for Reception, transposition of Directive 2013/32/EU of the European Parliament and of the Council 'on common procedures for granting and withdrawing international protection (recast)' (L 180/29.6.2013), provisions on employment of beneficiaries of international protection" and other provisions, Gazette 51/A/3-4-2016.

<sup>10</sup> Law 3907/2011 "on the establishment of an Asylum Service and a First Reception Service, transposition into Greek legislation of Directive 2008/115/EC "on common standards and procedures in Member States for returning illegally staying third country nationals" and other provisions, Gazette 7/A/26-01-2011.

werkzaamheden van de Griekse Asieldienst overigens niet.<sup>11</sup> Artikel 4 van de nieuwe Griekse asielwetgeving voorziet in een beroepsinstantie een afzonderlijke dienst die onder het ministerie van Binnenlandse Zaken valt.

Het is overigens lastig om te spreken van het Griekse asielsysteem want er is een groot verschil tussen de asielprocedure die wordt gevolgd op het vaste land en op de eilanden. Op de eilanden worden asielverzoeken in een versnelde procedure behandeld (zie verder par. 5).<sup>12</sup>

#### 4. Consequenties van de Turkije-deal voor asielzoekers in Griekenland

In het baanbrekende arrest *M.S.S. tegen België en Griekenland*, oordeelde het Europese Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) in 2011 dat het terugsturen van een Afghaanse asielzoeker door België naar Griekenland in strijd was met de artikelen 3 en 13 EVRM vanwege de slechte procedurele en opvangomstandigheden in Griekenland en omdat België van deze slechte situatie in Griekenland had moeten weten.<sup>13</sup> Kort daarna oordeelde ook het Hof van Justitie van de Europese Unie (HvJEU) dat het terugsturen van asielzoekers (met gebruikmaking van de Dublinverordening<sup>14</sup>) naar Griekenland onrechtmatig was.<sup>15</sup> Op het moment dat de Turkijedeal werd gesloten, vertoonde het Griekse asiel- en opvangsysteem nog steeds ernstige gebreken.<sup>16</sup> Indien lidstaten op de hoogte zijn of zouden kunnen zijn van systematische tekortkomingen die mogelijk tot een reëel risico in de zin van artikel 3 EVRM c.q. artikel 4 Handvest kunnen leiden, mogen zij asielzoekers niet aan

de verantwoordelijke lidstaat overdragen. In een dergelijk geval kan de lidstaat verplicht zijn het asielverzoek zelf te behandelen. De situatie in Griekenland is – volgens de Lidstaten en de Europese Commissie – inmiddels zodanig verbeterd dat asielzoekers onder de Dublinverordening weer mogen worden teruggestuurd.<sup>17</sup> In 2018 zijn er door Nederland 10 akkoorden ontvangen op Dublinclaims die Nederland aan Griekenland heeft verzonden. Dit aantal betreft zowel asielzoekers als personen die in Nederland geen asiel hebben aangevraagd. In 2018 zijn er geen Dublinoverdrachten aan Griekenland geëffectueerd.<sup>18</sup> Op 19 maart 2019 oordeelde de rechtbank Den Haag, zittingsplaats Amsterdam echter dat een asielzoeker niet mocht worden teruggestuurd naar Griekenland omdat "(...) verweerder niet kenbaar daardoor ook niet deugdelijk heeft gemotiveerd dat eiser tot de asielprocedure zal worden toegelaten, hoe lang deze procedure duurt en wat de procedurele waarborgen van en tijdens de asielprocedure zijn".<sup>19</sup>

Griekenland moet op grond van het EU recht – ondanks de Turkije deal - ieder asielverzoek, dus ook die van asielzoekers die via Turkije zijn gekomen, individueel behandelen. De Turkije-deal is echter gebaseerd op het uitgangspunt dat Turkije een veilig derde land is. Ingevolge artikel 33 par. 2 onder c Procedurerichtlijn mogen de lidstaten een asielzoeker in principe zonder inhoudelijke beoordeling van zijn asielverzoek terugsturen naar een veilig derde land. Dit is ook in het Griekse recht overgenomen.<sup>20</sup> Veel asielverzoeken van asielzoekers die via Turkije Griekenland waren binnen gereisd, werden dus

<sup>11</sup> Eustathios Poularakis, Attorney at Law, Internal guidelines (SOPs) and asylum, transparency or administration à la carte? <http://www.immigration.gr/2017/05/sops-la-carte.html>.

<sup>12</sup> Decision of the Ministers of Interior and Defence no. 13257/2016 specifying the areas where the borders procedure is applied. de EU-Turkije deal is alleen van toepassing op de asielzoekers op de specifieke eilanden.

<sup>13</sup> EHRM 21 januari 2011, nr. 30696/09 (*M.S.S. t. België en Griekenland*).

<sup>14</sup> Deze verordening 604/2013 bepaalt welke lidstaat verantwoordelijk is voor de behandeling van een asielverzoek, PbEG 2013, L180/31.

<sup>15</sup> HvJ EU 21 december 2011, C-411/10 en C-493/10 (*N.S. t. Verenigd Koninkrijk en M.E. e.a. t. Ierland*).

<sup>16</sup> Zie ook UNHCR (recommendations) 6 April 2015, 'Greece as a Country of Asylum'; Toelichting bij UNHCR, 'Recommendations for Greece in 2017', to the Committee of Ministers in the context of the latter's supervision of the execution of the relevant judgments of the European Court of Human Rights, H-DD(2017)435 en DH-DD(2017)84; Amnesty International 2017-1; *Human Rights Watch* 15 March 2017, 'Greece: A Year of Suffering for Asylum Seekers'; COM(2017)470, 6 september 2017, *Zevende verslag over de vooruitgang bij de uitvoering van de verklaring EU-Turkije*.

<sup>17</sup> C(2016) 8525 final.

<sup>18</sup> Antwoord op Kamervragen, zie <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2019/03/04/antwoorden-kamervragen-over-dublinoverdrachten-naar-griekenland>.

<sup>19</sup> Rechtbank Den Haag, zittingsplaats Amsterdam 19 maart 2019, NL18.18317, r.o. 8.5.

<sup>20</sup> Article 56 of law 4375/2016.

in een snelle procedure als niet ontvankelijk afgewezen. Maar of Turkije inderdaad een veilig derde land is, valt te betwisten.<sup>21</sup> Volgens artikel 38 Procedurerichtlijn kan een land slechts een veilig derde land zijn als aan de volgende voorwaarden wordt voldaan: a) leven en vrijheid worden er niet bedreigd om redenen van ras, religie, nationaliteit, lidmaatschap van een bepaalde sociale groep of politieke overtuiging; b) er bestaat geen risico op ernstige schade in de zin van Richtlijn 2011/95/EU; c) het verbod van refoulement wordt nageleefd overeenkomstig het VV; d) asielzoekers worden niet teruggestuurd in strijd met het recht op vrijwaring tegen foltering en andere wrede, onmenselijke of vernederende behandeling, zoals is verboden door het internationale recht, en e) asielzoekers kunnen er om de vluchtelingenstatus verzoeken en, bij erkenning als vluchteling worden zij beschermd overeenkomstig het VV.

### ***"Maar of Turkije inderdaad een veilig derde land is, valt te betwisten"***

Kort na het sluiten van de deal werd niettemin melding gemaakt van grootschalige terugzendingen van asielzoekers vanuit Turkije naar Syrië, zonder dat zij de mogelijkheid hadden gehad om een asielverzoek te doen.<sup>22</sup> Deze handelwijze zou indien Syrische asielzoekers door Griekenland naar Turkije worden teruggestuurd kunnen leiden tot zogenaamd 'indirect refoulement'.<sup>23</sup> Sinds de

mislukte staatsgreep is ook de mensenrechtensituatie in Turkije verslechterd. De vrijheid van meningsuiting is ingeperkt en er werd melding gemaakt van grootschalige folterpraktijken en vernederende, wrede, onmenselijke of ontorende behandelingen of bestraffingen.<sup>24</sup> Ook zou de Turkse overheid bepaalde sociale groepen, zoals alevieten en christenen, onvoldoende beschermen tegen discriminatie en geweld.<sup>25</sup> Turkije hanteert een geografische beperking bij het VV. Dit betekent dat alleen iemand van Europese origine in Turkije als vluchteling kan worden erkend, zodat bijvoorbeeld Syriërs, Afghanen en Irakezen volgens Turkije geen vluchteling zijn in de zin van het VV. Turkije voorziet ter compensatie wel in een tijdelijk beschermingsregime: quasi- of conditioneel vluchtelingschap.<sup>26</sup> Het tijdelijk beschermingsregime valt echter buiten het systeem van het Vluchtelingenverdrag en is hiermee niet gelijk te stellen.

Verschillende asielzoekers in Griekenland hebben de veiligheid van Turkije dan ook betwist voor Griekse rechters.<sup>27</sup> Na een aantal procedures stelde de Griekse Raad van State ze in september 2017 in het ongelijk. De Griekse Raad van State bevestigde in een aantal individuele zaken dat Turkije een veilig derde land is voor de betreffende personen<sup>28</sup> en passeerde daarmee het standpunt van UNHCR. De Raad motiveerde dit met de argumenten dat het Vluchtelingenverdrag UNHCR niet de bevoegdheid toekent om een 'authentieke interpretatie' te geven en dat de opinies van UNHCR evenmin op grond van het Unierecht bindend zijn.<sup>29</sup>

<sup>21</sup> E. Roman e.a., 'Statewatchanalysis: *why Turkey is not a 'safe country'*, 2016, [www.statewatch.org](http://www.statewatch.org)

<sup>22</sup> Amnesty International, "Turkey: Illegal Mass Returns Of Syrian Refugees Expose Fatal Flaws In EU-Turkey Deal", 1 april 2016. <https://www.amnesty.org/en/press-releases/2016/04/turkey-illegal-mass-returns-of-syrian-refugees-expose-fatal-flaws-in-eu-turkey-deal/>.

<sup>23</sup> Het teruggeleiden van een asielzoeker.

<sup>24</sup> Amnesty International, "Europe's Gatekeeper: *Unlawful Detention And Deportation Of Refugees From Turkey*", 16 december 2015., p. 7-8 <https://www.amnesty.org/en/documents/eur44/3022/2015/en/>.

<sup>25</sup> United States Department of State, "2018 Country Reports on Human Rights Practices – Turkey". 13 March 2019 <https://www.state.gov/j/drl/rls/hrrpt/2018/>.

<sup>26</sup> Zie ook O. Ulusoy en H. Battjes, *Situation of Readmitted Migrants and Refugees from Greece to Turkey under the EU-Turkey Statement*, VU working paper 2017, nr. 15.

<sup>27</sup> Zie ook UNHCR Joint Agency Briefing Note, "The reality of the EU-Turkey Statement", 17 maart 2017, p. 4. <https://data2.unhcr.org/en/documents/details/54850>.

<sup>28</sup> Raad van State Griekenland 22 september 2017, nrs. 2347/2017 en 2348/2017. Zie *Asylum Information Database (AIDA)* 4 October 2017, 'Greece: *The Ruling of the Council of State on the Asylum Procedure Post EU-Turkey Deal*', [Asylumineurope.org](http://Asylumineurope.org). De Raad van State was daarbij van mening dat ratificatie van het VV niet nodig was, en dat het waarborgen van de kernverplichtingen van het Verdrag voldoende was.

<sup>29</sup> Raad van State Griekenland 22 september 2017, nrs. 2347/2017 en 2348/2017, par. 58.

Toch is uiteindelijk maar een zeer klein aantal asielzoekers door Griekenland teruggestuurd naar Turkije.<sup>30</sup>

Asielzoekers wachten eindeloos op een procedure en als na een procedure hun asielverzoek wordt afgewezen gaan zij vrijwel allemaal in beroep. Slechts 1.690 personen zijn tussen april 2016 en augustus 2018 onder de EU-Turkije deal teruggestuurd naar Turkije.<sup>31</sup> Als men bedenkt dat alleen al over zee in 2017 29.718 migranten Griekenland bereikten vanuit Turkije, is dat aantal bijzonder laag.<sup>32</sup>

## 5. Hoe verhoudt de Griekse praktijk zich tot het vluchtelingenrecht?

Vorig jaar arriveerden 50 duizend migranten in Griekenland, terwijl er nog nauwelijks mensen legaal verder Europa in kunnen. Op dit moment verblijft een recordaantal van 75 duizend migranten in Griekenland, meer dan op het hoogtepunt van de vluchtelingencrisis in 2016, toen de grenzen in de Balkan dichtgingen. De opvang in Griekenland is overvol, duizenden gezinnen en minderjarigen leven noodgedwongen op straat of in zelfgebouwde tentenkampen.

Het Comité ter voorkoming van marteling (CPT) van de Raad van Europa schrijft in een recent rapport dat de omstandigheden waaronder migranten in Griekse politiebureaus en opvangcentra worden behandeld op sommige plekken beneden alle peil zijn.<sup>33</sup> In een interview met de Volkskrant geeft minister Dimitris Vitsas van Migratie toe dat Griekenland de situatie niet meer aan kan. 'Er is geen doorstroming, onze juridische en medische systemen bezwijken volledig onder de druk', zegt hij, met een klemmend verzoek aan de Europese lidstaten om Griekenland te hulp te schieten. 'Niet met geld, maar door mensen van ons over te nemen.'<sup>34</sup> In de eerste maanden van 2019 zijn ruim 3.500 migranten vanuit Turkije naar Griekenland overgestoken, hoofdzakelijk uit Irak, Iran, Afghanistan en in toenemende mate ook Turken zelf. Asielzoekers moeten inmiddels bijna een jaar wachten

voordat zij als zodanig in Griekenland worden geregistreerd.

Uit het door ons uitgevoerde onderzoek naar de Griekse asielprocedure blijkt vooralsnog (het onderzoek is nog niet afgerond) dat de volgende vijf knelpunten voor vreemdelingen op zoek naar internationale bescherming in de praktijk het meest nijpend zijn.<sup>35</sup>

1. De geografische beperking en ontbreken van rechtsbijstand.
2. De rol van het European Asylum Support Office (EASO) in de asielprocedures.
3. Minderjarigheid en leeftijdsbepaling.
4. De impact van de zogenaamde kwetsbaarheidsbeoordeling in asielprocedures.
5. Detentie van asielzoekers op basis van hun nationaliteit.

Deze punten zullen we kort toelichten.

Ad 1: De directeur van de Griekse Asieldienst kan de bewegingsvrijheid van asielzoekers beperken, en hen opdragen om in een specifiek geografisch gebied te verblijven. Dit wordt de "geografische beperking" genoemd. Bovendien kan een *fast-track*-grensprocedure van toepassing worden verklaard als sprake is van massale aankomst van asielzoekers aan de grenzen van het land. Deze versnelde procedure vindt plaats op de Griekse eilanden waar de geografische beperking geldt. In Griekenland is dus sprake van twee asielprocedures; de *fast-track*-grensprocedure die van toepassing is op de eilanden Lesbos, Kos, Leros, Samos, Chios en Rhodos (voor alle niet-kwetsbare asielzoekers die daar moeten blijven) en de normale procedure die van toepassing is op Evros en in de rest van het land. Aangezien er weinig door de staat gefinancierde advocaten zijn op de oostelijke eilanden van de Egeïsche Zee worden beslissingen nauwelijks aangevochten.<sup>36</sup>

<sup>30</sup> European Commission, 'EU-Turkey Statement: Two Years On' (2018) <[https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agendamigration/20180314\\_eu-turkey-two-years-on\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agendamigration/20180314_eu-turkey-two-years-on_en.pdf)> accessed 2 July 2018.

<sup>31</sup> <https://data2.unhcr.org/en/documents/download/65485>.

<sup>32</sup> <https://data2.unhcr.org/en/situations/mediterranean/location/5179>.

<sup>33</sup> CPT 19 februari 2019, CPT/Inf(2019) 5.

<sup>34</sup> De Volkskrant, *Recordaantal migranten: Griekenland bezwijkt opnieuw onder grote toestroom*, 19 februari 2019.

<sup>35</sup> Paragraaf 5 is grotendeels gebaseerd op de voorlopige uitkomsten van het onderzoek door I. Theodoropoulou, A. Terlouw, K. Zwaan, 'The main challenges that asylum seekers face in Greece.'

<sup>36</sup> On January 2018 there was only one registered lawyer to provide free legal aid to the thousands of migrants in Lesbos, one in Chios, one in Rhodos, one in Kos and none in Samos, Leros and Crete. See Decision 2848 of 29/01/2018 for the distribution of registered lawyers to the registry of the asylum service. <http://asylo.gov.gr/wpcontent/uploads/2018/>.

Ad 2: Aan het begin van de migratiecrisis hebben het EASO en Griekenland een operationeel actieplan ondertekend. Dit plan voorzag in de inzet van asielondersteuningsteams in Griekenland. EASO heeft in Griekenland een aanzienlijke aanwezigheid opgedaan in het werken met Asylum Support Teams, ondersteund door tolken in de hotspots van Lesbos, Chios, Samos, Leros en Kos. Op het vasteland is EASO aanwezig op verschillende locaties, op de regionale asielkantoren in Alimos, Attika, Piraeus, Thessaloniki, Alexandroupoli, Fylakio en Corinth, en op meer dan 30 opvanglocaties op het vasteland van Griekenland. Er is ook een operationeel kantoor van EASO in Athene. Naar aanleiding van een klacht van het *European Center for Constitutional and Human Rights* (ECCHR) deed de Europese Ombudsman onderzoek naar het optreden van EASO op de Griekse eilanden in de context van de Turkije deal.<sup>37</sup> De Ombudsman analyseerde ontvankelijkheidsgehoren op de Griekse eilanden en uitte in zijn beslissing van 5 juli 2018 ernstige zorgen over *'the quality of the admissibility interviews as well as about the procedural fairness of how they are conducted'*.<sup>38</sup> De Ombudsman besloot echter dat geen verdere actie nodig was, omdat de EASO-verordening mogelijk zou worden vernieuwd en omdat de uiteindelijke verantwoordelijkheid voor de ontvankelijkheidsbeslissingen bij de Griekse autoriteiten ligt. Het is mogelijk in de Griekse asielprocedure om in spoedeisende gevallen Grieks sprekende EASO-personeelsleden te gebruiken bij de registratie van asielzoekers en "in elke andere bestuurlijke handeling van verzoeken om internationale bescherming". Dit betekent dat EASO-personeel niet alleen kan deelnemen aan de behandeling van asielverzoeken in het kader van de *fast-track*-grensprocedures, maar dat zij ook kunnen deelnemen aan de reguliere asielprocedures overall in het land.

Ad 3. Hoewel kinderen toegang hebben tot de asielprocedure en zij recht hebben op kosteloze rechtsbijstand als hun voogd geen advocaat is, hebben zij slechts beperkt toegang tot de rechten die verband houden met hun minderjarigheid, aangezien hun leeftijd vaak wordt betwist. Het ontbreken van een algemene praktijk voor leeftijdsvaststelling leidt tot ongelijke behandeling van kinderen.<sup>39</sup>

## "Het ontbreken van een algemene praktijk voor leeftijdsvaststelling leidt tot ongelijke behandeling van kinderen"

Ad 4. "Kwetsbaarheid" wordt in de Griekse wetgeving erkend als een factor die leidt tot de speciale behandeling van die personen met betrekking tot hun opvang- en detentievooraanbod. De wet noemt bepaalde categorieën mensen kwetsbaar, zoals van hun ouders gescheiden minderjarigen, mensen met speciale behoeften en psychische stoornissen, slachtoffers van foltering, etc. Personen die als kwetsbaar worden geïdentificeerd, kunnen de *fast-track*-grensprocedures verlaten en de reguliere asielprocedure ingaan. In het begin was kwetsbaarheid ook een factor waardoor kwetsbare asielzoekers de eilanden konden verlaten ondanks de algemene geografische bewegingsbeperking. Tegenwoordig lijkt slechts een zeer beperkt aantal mensen nog deze mogelijkheid krijgen.<sup>40</sup>

Ad 5. Een vreemdeling die vraagt om internationale bescherming, mag niet om die reden gedetineerd worden. Detentie moet noodzakelijk zijn en alleen worden toegepast als minder dwingende alternatieve maatregelen niet effectief kunnen worden toegepast. Toch detineert de Griekse politie personen die hun wens kenbaar hebben gemaakt om asiel te vragen onmiddellijk omdat ze een specifiek profiel hebben (veelal gebaseerd op nationaliteit). Deze praktijk wordt in Griekenland gewoonlijk "pilotproject" genoemd.<sup>41</sup> Deze praktijk vindt in Lesbos plaats om de overname van nieuw aangekomen personen van bepaalde nationaliteiten met lage erkenningspercentages naar Turkije te vergemakkelijken. Deze personen worden onmiddellijk bij aankomst en na afloop van hun registratie- en identificatieproces in bewaring gesteld. Ze blijven tijdens de gehele asielprocedure in een 'uitzettingcentrum'. Terwijl de pilot zich aanvankelijk richtte op onderdanen van Pakistan, Bangladesh, Egypte, Tunesië, Algerije en Marokko, werd de lijst met landen uitgebreid en werd het proefproject omgedoopt tot een "low-profile scheme".

<sup>37</sup> European Center for Constitutional and Human Rights 2018.

<sup>38</sup> European Ombudsman 5 July 2018, Decision in Case 735/2017/MDC on the European Asylum Support Office's' (EASO) involvement in the decision-making process concerning admissibility of applications for international protection submitted in the Greek Hotspots, in particular shortcomings in admissibility interviews.

<sup>39</sup> Defence for Children International, Greek section, DCI Report of the mission to Lesvos and Evros, July 2018.

<sup>40</sup> [http://www.immigration.gr/2017/10/blog-post\\_3.html](http://www.immigration.gr/2017/10/blog-post_3.html).

<sup>41</sup> Greek Council for Refugees, AIDA, country report Greece, update 2017.

## 6. Meer deals?

Sinds de Turkije-deal is het aantal migranten dat vanuit Turkije Griekenland heeft bereikt sterk verminderd. De Europese Commissie en veel lidstaten beschouwen de deal dan ook als geslaagd.<sup>42</sup> Door Griekenland, maar ook door asielzoekers die daar vastzitten of die zich nu gedwongen zien grotere en gevaarlijker omwegen naar Europa te nemen, zal de deal echter bepaald niet als een succes worden gezien. Integendeel.

Zonder oog te hebben voor de problemen waar de deal Griekenland en de asielzoekers voor heeft geplaatst, gaan er binnen de EU stemmen op om soortgelijke deals ook met andere landen te sluiten. Daarbij wordt vooral wordt gedacht aan Noord-Afrikaanse landen, met als doel de irreguliere migratie vanuit die regio te kunnen keren.

Er wordt zelfs nagedacht over de mogelijkheid om asielzoekers en andere migranten over te dragen aan een land waar zij nog nooit zijn geweest. Het is echter de vraag of landen als Egypte, Tunesië, Marokko of Algerije bereid zullen zijn om asielzoekers terug te nemen, over te nemen en voldoende bescherming te bieden.

Een andere mogelijkheid waaraan binnen de EU wordt gedacht is om migranten en vluchtelingen die zijn onderschept in de Middellandse Zee, te kunnen doorzenden naar een plaats buiten de EU is het inrichten van zogenoemde regionale ontschepingsplatforms, voornamelijk buiten het Europees grondgebied.<sup>43</sup> Dit nieuwe concept zou nader moeten worden uitgewerkt in overleg met relevante derde landen en 'in overeenstemming met het internationaal recht'. Op welke standaarden van het internationale recht werd gedoeld, blijkt niet uit de Raadsconclusies. Uit de artikelen 6 en 78 VWEU vloeit voort dat de behandeling en bescherming van migranten in elk geval in overeenstemming moet zijn met de waarborgen van het Vluchtelingenverdrag en het EVRM,

als er sprake is van directe of indirecte controle door de EU. Ook als lidstaten de controle uitoefenen, is minimaal het beschermingsniveau van deze twee verdragen vereist. Bovendien zijn lidstaten op grond van het internationale recht aansprakelijk voor mensenrechtenschendingen, als zij de facto controle hebben uitgeoefend of handelingen die leiden tot een schending doelbewust hebben gefaciliteerd.<sup>44</sup>

## 7. Hoe verder met asielzoekers in Griekenland?

De Griekse asielprocedure is nog altijd niet op orde. Asielzoekers uit Griekenland die daartoe de kans zien proberen door te reizen naar andere lidstaten. Het lukt die andere lidstaten niet goed die asielzoekers weer terug naar Griekenland te sturen, omdat het Dublinsysteem van verantwoordelijkheidsverdeling niet werkt, hetzij omdat Griekenland niet registreert en terugneemt, hetzij omdat zij zich daar op grond van de MSS-uitspraak<sup>45</sup> - nog - niet toe bevoegd achten. Als reactie hierop blijkt een aantal lidstaten nu bilateraal afspraken met Griekenland te maken over het terugnemen van asielzoekers. Zo bereikten Duitsland en Griekenland in augustus 2018 overeenstemming over een *Administrative Arrangement*<sup>46</sup> inhoudend dat volwassen asielzoekers die Griekenland na 1 juli 2017 zijn binnengekomen en daar om asiel hebben verzocht en zich vervolgens aan de Oostenrijks-Duitse grens melden, door Duitsland worden teruggestuurd en door Griekenland zullen worden toegelaten.<sup>47</sup> In ruil voor overdracht door Griekenland heeft Duitsland toegezegd verzoeken om gezinshereniging vanuit Griekenland spoedig af te handelen. Enigszins merkwaardig is dit wel omdat Duitsland volgens de Dublin Verordening al verplicht is om gezinsleden van in Duitsland verblijvende asielzoekers of statushouders over te nemen. De afgelopen jaren hebben de Duitse autoriteiten deze procedures bewust vertraagd.<sup>48</sup> Spanje heeft soortgelijke afspraken met Griekenland gemaakt.

<sup>42</sup> Zie COM(2017)669, 15 november 2017, p. 6.

<sup>43</sup> Raadsdocument EUCO 9/18, CO EUR 9, 28 juni 2018, conclusie 3.

<sup>44</sup> Zie ILC, Draft Articles on State Responsibility, Official Records of the General Assembly, Fifth-sixth Session (A/56/10) en Yearbook of the International Law Commission, 2001, vol. II, Part Two. De betekenis en reikwijdte van deze artikelen is uitvoerig onderzocht door A. Nollkaemper & I. Klakoefalos (red.), *The Practice of Shared Responsibility in International Law*, Cambridge: Cambridge University Press 2017.

<sup>45</sup> EHRM 21 januari 2011, nr. 30696/09 (*MSS t. België en Griekenland*).

<sup>46</sup> *European Database on Asylum Law* 5 November 2018, 'The Case of the Administrative Arrangement between Greece and Germany: A tale of "para Dublin activity"?'.

<sup>47</sup> Dit geldt niet voor ongebeide minderjarigen.

<sup>48</sup> Zie *Pro Asyl* augustus 2017, 'The Dublin family reunification procedure from Greece to Germany'.



Het maken van afspraken met een onduidelijke juridische status tussen lidstaten onderling enerzijds en tussen (gezamenlijke dan wel individuele) lidstaten en derde landen zoals de Turkije deal is in onze ogen een heilloze weg. De Turkije deal heeft er in elk geval toe geleid dat asielzoekers in Griekenland vastzitten onder mensonwaardige omstandigheden, maar dat het moeilijk voor ze is om een lidstaat of de EU verantwoordelijk te houden voor deze gevolgen. Van het herverdelen en hervestigen van vluchtelingen uit Griekenland over de lidstaten, wat aanvankelijk de bedoeling was, is in de praktijk niets terecht gekomen. Ook heeft de EU onvoldoende ingezet op het ondersteunen van Griekenland bij het opzetten van een goede asielprocedure en adequate opvang. Het EU-beleid lijkt vooral gericht op het vasthouden van

asielzoekers op de Griekse eilanden opdat zij zo spoedig mogelijk kunnen worden teruggestuurd naar Turkije. Maar zelfs daar komt echter weinig van terecht. Het ontbreekt zowel aan onderlinge solidariteit tussen de lidstaten als aan solidariteit met de asielzoekers. Vage juridische constructies staan bovendien in de weg aan een behoorlijke rechtsingang voor asielzoekers voor wie de toegang tot het recht toch al bijzonder slecht is geregeld door het gebrek aan toegang tot rechtsbijstand. Asielzoekers zullen Europa blijven bereiken. Bij het ontbreken van betere verdelingsafspraken en harmonisatie in EU-kader, zal de nadruk liggen op het controleren van binnenkomst en van de grenzen. Al dan niet gecompenseerd door juridisch onduidelijke bi- of multilaterale 'deals'.