

DAGVAARDING

Heden, de _____ tweeduizend vierentwintig,

op verzoek van:

1. de vereniging met volledige rechtsbevoegdheid **Amnesty International, Afdeling Nederland**, statutair gevestigd te Amsterdam;
2. de **Stichting Bootvluchteling**, statutair gevestigd te Ede;
3. de Stichting **Defence for Children International Nederland – ECPAT Nederland**, statutair gevestigd te Leiden;

die alle in deze zaak woonplaats kiezen op het kantooradres van *Prakken d'Oliveira Human Rights Lawyers*, aan de Linnaeusstraat 2-A te Amsterdam (1092 CK), van welk kantoor mrs. Tom de Boer, Lisa-Marie Komp en Marieke van Eik tot advocaten worden gesteld en als zodanig zullen optreden,

heb ik:

De Staat der Nederlanden (de ministeries van Justitie en Veiligheid, Buitenlandse Zaken, Algemene Zaken en Defensie), zetelende te 's-Gravenhage, aldaar ten parkette van de procureur-generaal bij de Hoge Raad der Nederlanden aan de Korte Voorhout 8 (2511 EK) te 's-Gravenhage mijn exploit doende en afschrift dezes voor ieder der genoemde ministeries latende aan:

aldaar werkzaam

gedagvaard om op **woensdag 1 mei 2024 om 10.00 uur**, niet in persoon maar vertegenwoordigd door een advocaat te verschijnen, op de zitting van de Rechtbank Den Haag aan de Prins Clauslaan 60 te Den Haag, alsdan en aldaar zitting houdend in het Paleis van Justitie aan de Prins Clauslaan 60 te Den Haag;

MET AANZEGGING DAT:

- a. indien gedaagde verzuimt advocaat te stellen of het hierna te noemen griffierecht niet tijdig betaalt, en de voorgeschreven termijnen en formaliteiten in acht zijn genomen, de rechter verstek tegen gedaagde zal verlenen en de hierna omschreven vordering zal toewijzen, tenzij deze hem onrechtmatig of ongegrond voorkomt;
- b. bij verschijning in het geding van gedaagde een griffierecht zal worden geheven, te voldoen binnen vier weken te rekenen vanaf het tijdstip van verschijning;
- c. de hoogte van de griffierechten is vermeld in de meest recente bijlage behorend bij de Wet griffierechten burgerlijke zaken, die onder meer is te vinden op de website: www.kbvg.nl/griffierechtentabel
- d. van een persoon die onvermogen is, een bij of krachtens de wet vastgesteld griffierecht voor onvermogenen wordt geheven, indien hij op het tijdstip waarop het griffierecht wordt geheven heeft overgelegd:
 - 1) een afschrift van het besluit tot toevoeging, bedoeld in artikel 29 van de Wet op de rechtsbijstand, of indien dit niet mogelijk is ten gevolge van omstandigheden die redelijkerwijs niet aan hem zijn toe te rekenen, een afschrift van de aanvraag, bedoeld in artikel 24, tweede lid, van de Wet op de rechtsbijstand, dan wel
 - 2) een verklaring van het bestuur van de raad voor rechtsbijstand, bedoeld in artikel 7, derde lid, onderdeel e, van de Wet op de rechtsbijstand waaruit blijkt dat zijn inkomen niet meer bedraagt dan de inkomens bedoeld in de algemene maatregel van bestuur krachtens artikel 35, tweede lid, van die wet;
- e. eiseressen op straffe van niet-ontvankelijkheid verplicht zijn deze dagvaarding aan te tekenen in het centraal register voor collectieve acties als bedoeld in artikel 305a, zevende lid, van Boek 3 van het Burgerlijk Wetboek;
- f. deze aantekening tot gevolg heeft dat – tenzij de rechtbank eiseressen aanstonds niet ontvankelijk verklaart – de rechtbank de zaak aanhoudt totdat een termijn van drie maanden na de aantekening in het centraal register is verstreken;
- g. na het verstrijken van deze termijn de behandeling van de zaak wordt voortgezet in de stand waarin zij zich bevindt, tenzij ingevolge artikel 1018d, tweede lid, Rv deze termijn is verlengd of een andere collectieve vordering voor dezelfde gebeurtenis is ingesteld;
- h. de in artikel 128, tweede lid, Rv bedoelde roldatum voor het nemen van de conclusie van antwoord door de rechtbank zal worden bepaald op een termijn van zes weken nadat de in artikel 1018c, derde lid, Rv bedoelde termijn is verstreken;
- i. de producties niet worden (mee)betekend, maar tijdig in het geding zullen worden gebracht;

teneinde op voormelde zitting te horen eisen en concluderen conform het navolgende.

INHOUD

1	INLEIDING	1
2	BEVOEGDHEID NEDERLANDSE RECHTER.....	3
3	ONTVANKELIJKHEID EISERESSEN.....	5
3.1	DE VORDERINGEN HEBBEN EEN IDEËEL DOEL, DE TE BEANTWOORDEN FEITELIJKE EN RECHTSVRAGEN ZIJN GEMEENSCHAPPELIJK.....	5
3.2	EISERESSEN VOLDOEN AAN DE VEREISTEN VAN ART. 3:305A BW.....	9
3.2.1	<i>Eiseressen voldoen aan de vereisten van art. 3:305a lid 1 BW</i>	<i>10</i>
3.2.2	<i>Eiseressen voldoen aan de vereisten van art. 3:305a lid 3 BW</i>	<i>14</i>
3.2.3	<i>Ten overvloede: eiseressen voldoen aan de vereisten van art. 3:305a leden 2 en 5 BW</i>	<i>15</i>
3.3	EXCLUSIEVE BELANGENBEHARTIGER (1018E RV).....	16
3.4	TOEPASSING VAN EEN OPT-OUT/IN REGELING EX ART. 1018F RV PASSEND, NOCH VEREIST	16
3.4.1	<i>Geen opt-out/in indien er geen nauw omschreven groep personen kan worden vastgesteld</i>	<i>16</i>
3.4.2	<i>Geen nauw omschreven groep in deze zaak.....</i>	<i>20</i>
3.5	GEEN TERMIJN EX 1018 G RV.....	22
4	ACHTERGROND, TEKST EN JURIDISCHE CONTEXT VAN DE EU-TURKIJEDEAL.....	22
4.1	ACHTERGROND: DE BURGEROORLOG IN SYRIË	22
4.2	TEKST EU-TURKIJEDEAL.....	23
4.3	HET GEAS EN DE SITUATIE IN TURKIJE EN GRIEKENLAND IN MAART 2016.....	25
4.3.1	<i>De normen van het GEAS.....</i>	<i>25</i>
4.3.2	<i>Turkije was (en is) geen veilig derde land op grond van de Procedurerichtlijn</i>	<i>27</i>
4.3.3	<i>Systematische tekortkomingen van het Griekse asielsysteem.....</i>	<i>32</i>
4.3.3.1	<i>Procedurerichtlijn</i>	<i>32</i>
4.3.3.2	<i>Opvangrichtlijn</i>	<i>34</i>
4.3.3.3	<i>Dublinverordening.....</i>	<i>35</i>
4.3.4	<i>Conclusie</i>	<i>38</i>
5	FEITEN	39
5.1	2016-2020: DE GEVOLGEN VAN DE EU-TURKIJEDEAL	40
5.1.1	<i>Het aantal personen op de hotspot-eilanden</i>	<i>40</i>
5.1.2	<i>De feitelijke situatie op de hotspot-eilanden</i>	<i>44</i>
5.1.2.1	<i>Overbevolking en het gebrek aan voorzieningen.....</i>	<i>46</i>
5.1.2.2	<i>Onvoldoende bescherming van kwetsbaren en medische zorg.....</i>	<i>52</i>
5.1.2.3	<i>Gebreken in de asielprocedure in de hotspots</i>	<i>59</i>
5.1.3	<i>Conclusie</i>	<i>65</i>
5.2	DE NEDERLANDSE ROL BIJ DE TOTSTANDKOMING VAN DE EU-TURKIJEDEAL.....	65
5.2.1	<i>De Staat is architect en voortrekker van de EU-Turkijedeal.....</i>	<i>66</i>
5.2.2	<i>De Staat wil de deal zo snel mogelijk sluiten, ondanks de situatie in Griekenland en Turkije</i>	<i>69</i>
5.3	2016-2020: DE NEDERLANDSE ROL BIJ DE UITVOERING VAN DE EU-TURKIJEDEAL	75

5.3.1	<i>De Staat is op de hoogte van de onhaalbaarheid van de EU-Turkijedeal en de situatie in de kampen</i>	75
5.3.1.1	Nederlandse ambtenaren vormen een primaire bron van informatie	75
5.3.1.2	Maart – mei 2016: de Staat weet dat een rechtsconforme implementatie van de EU-Turkijedeal niet mogelijk is	76
5.3.1.3	2016-2020: De Staat weet dat er geen reëel uitzicht op readmissie naar Turkije bestaat	81
5.3.1.4	2016-2020: De Staat is op de hoogte van de inhumane situatie in de kampen	88
5.3.2	<i>De Staat blijft ondanks de mensenrechtenschendingen inzetten op voortzetting van de deal ...</i>	90
5.3.2.1	De Staat blijft vasthouden aan de EU-Turkijedeal en aandringen op readmissie	90
5.3.2.2	De Staat oefent invloed uit op Griekse wetgeving	93
5.3.2.3	De Staat verzet zich tegen maatregelen die verlichting kunnen brengen op de eilanden	96
5.4	DE EU-TURKIJEDEAL NA MAART 2020	100
5.4.1	<i>De invloed van de corona-uitbraak op het aantal personen in de kampen</i>	100
5.4.2	<i>Geen readmissie naar Turkije en opening Closed Controlled Access Centres</i>	102
5.4.2.1	Turkije wordt in de Griekse wet als veilig derde land aangemerkt	102
5.4.2.2	Opening van Closed Controlled Access Centres	103
5.4.3	<i>De situatie in de kampen maart 2020 – heden</i>	104
5.4.3.1	Gebrek aan voorzieningen	105
5.4.3.2	Onvoldoende bescherming van kwetsbaren en medische zorg	105
5.4.3.3	Gebreken in de asielprocedure in de hotspots	107
5.4.4	<i>Huidige status van de EU-Turkijedeal</i>	108
6	ONRECHTMATIG HANDELEN VAN DE STAAT	110
6.1	INLEIDING	110
6.2	SCHENDING VAN DE MAATSCHAPPELIJKE ZORGVULDIGHEIDSNORM	112
6.2.1	<i>Juridisch kader: de zorgvuldigheidsnorm</i>	112
6.2.2	<i>Invulling van de maatschappelijke zorgvuldigheidsnorm in dit geval</i>	115
6.2.2.1	Fundamentele rechten	116
6.2.2.2	Verbod op omzeilen van internationaalrechtelijke verplichtingen en om steun te verlenen aan de onrechtmatige daad van een andere staat	117
6.2.2.3	Relevante feiten en omstandigheden	119
6.2.3	<i>De Staat handelde c.q. handelt in strijd met de maatschappelijke zorgvuldigheidsnorm</i>	123
6.2.3.1	Het sluiten en vormgeven van de deal was onrechtmatig	123
6.2.3.2	Het mede-uitvoeren en in stand houden van de deal was (en is) onrechtmatig	131
6.2.3.3	De Staat dient toekomstige mensenrechtenschendingen te voorkomen	140
6.2.3.4	Conclusie	141
6.3	SCHENDING VAN HET UNIERECHT	142
6.3.1	<i>Primair: het sluiten en in stand houden van de EU-Turkijedeal schendt het Unierecht</i>	142
6.3.1.1	Schending van het EU-Handvest	142
6.3.1.2	Strijd met primair en secundair Unierecht	146
6.3.2	<i>Subsidiar: het sluiten en in stand houden van de EU-Turkijedeal schendt de beginselen van nuttig effect en unietrouw</i>	150
6.3.3	Conclusie	153
7	TOEREKENBAARHEID	153

8	SCHADE	154
9	BEKENDE WEREN GEDAAGDE	154
10	BEWIJSAANBOD / OVERLEGGEN VAN STUKKEN EX ART. 21 RV	155
11	EIS	156
12	PRODUCTIELIJST	
13	JURISPRUDENTIE	
14	AFKORTINGEN	

1 INLEIDING

1. Amnesty International Nederland (hierna: AIN), Stichting Bootvluchteling (hierna: SB) en Defence for Children (hierna: DfC) (hierna gezamenlijk aangeduid als “eiseressen” of “Amnesty International c.s.”) houden de Staat der Nederlanden (hierna: “de Staat”, “gedaagde”) aansprakelijk voor de mensenrechtenschendingen die het gevolg zijn van de Verklaring EU-Turkije (hierna: “EU-Turkijedeal”), die door de Staat op 18 maart 2016 is gesloten en daarna door hem mede uitgevoerd. Het sluiten en uitvoeren van de EU-Turkijedeal heeft ertoe geleid dat tienduizenden asielzoekers zijn vastgehouden op de vijf zogenaamde hotspot-eilanden in Griekenland: Lesbos, Chios, Kos, Leros en Samos. Een groot deel van deze asielzoekers heeft te maken gekregen met verstreckende schendingen van de minimumnormen die gelden voor asielprocedures en asielopvang op grond van het recht van de Europese Unie. In enkele zaken is door het Europees Hof voor de Rechten van de Mens zelfs vastgesteld dat de situatie in de kampen dusdanig ernstig was, dat sprake was van een situatie in strijd met het verbod op marteling en inhumane en vernederende behandeling.¹ Hoewel de overbevolking in de kampen vanaf 2020 tijdelijk afnam ten gevolge van de coronacrisis zorgt de EU-Turkijedeal er nog altijd voor dat asielzoekers worden vastgehouden op de Griekse eilanden. Sinds eind 2023 is weer sprake van overbevolking op de eilanden en een verslechtert de situatie zienderogen. Niettemin blijft de Staat vasthouden aan een ongewijzigde uitvoering van de in de EU-Turkijedeal gemaakte afspraken. Bovendien wordt de EU-Turkijedeal, ondanks de grootschalige mensenrechtenschendingen die hierdoor zijn veroorzaakt, gebruikt als blauwdruk voor andere migratiedeals.
2. Eiseressen hebben op 16 maart 2021 (**productie 23**) en 17 maart 2023 (**productie 24**) aan de Staat kenbaar gemaakt dat zij zijn handelen c.q. nalaten onrechtmatig achten. In de brief van 17 maart 2023 is de Staat gesommeerd om te erkennen dat hij onrechtmatig heeft gehandeld en maatregelen te nemen om het onrechtmatig handelen te beëindigen. De Staat heeft hier niet inhoudelijk op gereageerd, maar wel laten weten geen aansprakelijkheid te erkennen.² Daarom zien eiseressen geen andere mogelijkheid dan de Staat in rechte te betrekken, te meer omdat op dit moment op de Griekse eilanden opnieuw de fundamentele rechten van een grote groep mensen worden geschonden, c.q. dreigen te worden geschonden.
3. In deze zaak verzoeken eiseressen uw rechtbank om voor recht te verklaren dat de Staat door het bevorderen, sluiten, mede-uitvoeren en in stand houden van de EU-Turkijedeal onrechtmatig heeft gehandeld. Dit handelen is onrechtmatig a) omdat op het moment dat de deal werd gesloten voor de Staat voorzienbaar was, althans had moeten zijn, dat hierdoor mensenrechtenschendingen zouden plaatsvinden op de Griekse eilanden, althans een ernstig risico daarop, en b) omdat de Staat de deal bleef uitvoeren en in stand hield, terwijl hij wist dat deze schendingen ten gevolge van de deal plaatsvonden. Eiseressen komen hiermee op voor het algemeen belang dat de Staat zich onthoudt van handelingen – zoals het sluiten van migratiedeals – die voorzienbaar leiden tot schendingen van fundamentele rechten, ook als deze in een ander land plaatsvinden. Eveneens komen zij op voor de daarmee gemoeide belangen van asielzoekers die door de afspraken in de deal zijn en worden geraakt.

¹ Nader besproken in sectie 6.2.2.3.

² Zie sectie 3.2.2 en de daar genoemde correspondentie.

4. Daarnaast vorderen eiseressen een gebod dat de Staat ervoor zorg moet dragen, dan wel zich moet inspannen voor een uitvoering van de EU-Turkijedeal in overeenstemming met internationaal- en Unierechtelijke verplichtingen, zodat nog meer schade wordt voorkomen. De Staat moet onder meer worden verplicht te zorgen c.q. zich in te spannen voor een mechanisme waarbij mensenrechtenschendingen bij de uitvoering van de deal worden voorkomen. Daarnaast moet de Staat worden verplicht om zich terug te trekken uit de deal indien deze niet conform de toepasselijke eisen wordt uitgevoerd. Nu er opnieuw een grootschalige schending van fundamentele rechten dreigt op de Griekse eilanden dient de Staat duidelijk te maken op welke wijze hij aan deze verplichtingen zal voldoen. Hiermee komen eiseressen tevens op voor het belang van toekomstige asielzoekers die door de werking van de deal zullen worden geraakt.
5. In deze dagvaarding zal eerst worden besproken waarom de Nederlandse rechter (en niet de Unierechter) bevoegd is om over deze zaak te oordelen (sectie 2).
6. In sectie 3 wordt de ontvankelijkheid van eiseressen in deze zaak besproken aan de hand van de eisen die sinds 2020 worden gesteld aan de collectieve actie. Daarin wordt nader toegelicht dat eiseressen opkomen voor het algemeen belang dat onder meer bestaat uit het naleven en respecteren van fundamentele rechten. Tevens wordt duidelijk gemaakt dat zij zich alle van meet af aan voor dit belang hebben ingezet en dus bij uitstek geschikt zijn om als eiseres op te treden.
7. In sectie 4 wordt ingegaan op de feitelijke achtergrond van de EU-Turkijedeal en de belangrijkste afspraken die in de deal zijn gemaakt. Daarnaast wordt de juridische en feitelijke situatie in Griekenland en Turkije besproken op het moment dat de deal werd gesloten. Daaruit blijkt dat beide landen op dat moment niet voldeden aan de relevante normen van het recht van de Europese Unie.
8. De ernstige gevolgen die de EU-Turkijedeal in de periode 2016-2020 voor een grote groep asielzoekers op de eilanden heeft gehad, wordt besproken in sectie 5.1. Daarbij wordt ingegaan op de gevolgen van de overbevolking, het gebrek aan basisvoorzieningen en het ontbreken van medische zorg en bescherming van kwetsbaren. Op basis van deze feiten kan de conclusie worden getrokken dat sinds het sluiten van de EU-Turkijedeal op de eilanden sprake is geweest van een stelselmatige en langdurige schending van fundamentele rechten, met onder meer ernstige (seksuele) geweldsincidenten en gezondheidsschade (zowel mentaal en fysiek) tot gevolg.
9. De rol en verantwoordelijkheid van de Staat voor het ontstaan en in stand houden van deze situatie wordt besproken in secties 5.2 en 5.3. Het gaat daarbij om de actieve rol die de Staat speelde c.q. speelt bij de totstandkoming, de uitvoering en de instandhouding van de EU-Turkijedeal. De Staat beschouwt zichzelf als architect van de deal, en speelde een belangrijke rol bij zowel het bepalen van de inhoud als bij het uiteindelijke sluiten van de afspraken (sectie 5.2). Het is daarbij duidelijk dat de Staat wist, of had moeten weten, dat het hoogst onzeker, zo niet onmogelijk was om de deal conform de rechten van de asielzoekers uit te voeren. Zo was de Staat ervan op de hoogte dat Griekenland niet klaar was voor een dergelijke taak en dat Turkije vermoedelijk niet aan de eisen van een veilig derde land voldeed. Niettemin zette de Staat zich in voor een zo snel mogelijke inwerkingtreding van de afspraken.

10. Ook bij de uitvoering is de Staat nauw betrokken en zodoende is hij volledig op de hoogte van de inhumane situatie in de kampen en het feit dat de readmissie naar Turkije – de kern van de deal – niet van de grond komt (sectie 5.3). Ook als duidelijk is dat de uitvoering van de deal leidt tot ernstige en grootschalige schendingen in de kampen blijft de Staat zich inzetten voor het handhaven van de afspraken uit de deal en verzet hij zich zelfs tegen noodoplossingen, zoals overplaatsing van asielzoekers vanaf de zwaar overbevolkte eilanden.
11. Eiseressen bespreken hierna de periode na de start van de coronacrisis in maart 2020 tot heden (sectie 5.4). De corona-uitbraak vermindert het aantal personen op de eilanden sterk, maar biedt ook de mogelijkheid om de open kampen te vervangen door Closed Controlled Access Centres (hierna CCAC's), met zeer beperkte vrijheden voor de daar verblijvende asielzoekers. Zoals besproken neemt het aantal aankomsten op de eilanden weer toe en wordt de capaciteit van de kampen inmiddels weer overschreden. De Staat blijft echter onverminderd inzetten op uitvoering van de afspraken in de deal, zonder zich daarbij rekenschap te geven van de gevolgen die de deal tot nu toe heeft gehad voor tienduizenden asielzoekers.
12. Sectie 6 beschrijft het onrechtmatig handelen van de Staat op grond van de maatschappelijke zorgvuldigheidsnorm (sectie 6.2) en het Unierecht (sectie 6.3). In dit hoofdstuk wordt onderbouwd dat de Staat op grond van de maatschappelijke zorgvuldigheidsnorm had moeten afzien van het sluiten van de EU-Turkijedeal, omdat het maken van deze afspraak voorzienbaar tot schade zou leiden bij een grote groep mensen. Daarbij is relevant dat de Staat een grote rol speelde bij zowel de wijze waarop en de snelheid waarmee de deal werd gesloten, waarbij voorzienbare mensenrechtenschendingen door hem op de koop toe werden genomen. Ook toen deze mensenrechtenschendingen daadwerkelijk plaatsvonden, bleef de Staat vasthouden aan de deal, in plaats van in te zetten op maatregelen waarmee de rechten van de asielzoekers op de eilanden zouden worden beschermd. Ook op die wijze droeg de Staat bij aan de schade die door een grote groep mensen is (en wordt) geleden, en heeft hij daarmee in strijd gehandeld met de op hem rustende maatschappelijke zorgvuldigheidsnorm. Bovendien heeft de Staat op deze wijze in strijd gehandeld met het recht van de Europese Unie. De Staat handelde in strijd met onder meer het Handvest van de Grondrechten van de Europese Unie ('EU Handvest') en met het verbod om maatregelen te nemen die de verwezenlijking van de doelstellingen en verplichtingen van de Unie in gevaar kunnen brengen.
13. In secties 7, 8 en 9 wordt ingegaan op respectievelijk de toerekenbaarheid van de onrechtmatige daad, de schade en de bekende weren van de Staat. In sectie 10 wordt het bewijsaanbod besproken en wordt de Staat verzocht om op grond van artikel 21 Rv relevante bewijsstukken in het geding te brengen, en doen eiseressen een beroep op uw rechtbank indien de Staat dit weigert.
14. Tot slot is de eis weergegeven in sectie 11 en de productielijst in sectie 12.

2 BEVOEGDHEID NEDERLANDSE RECHTER

15. Uw rechtbank is bevoegd om kennis te nemen van deze zaak.
16. Met betrekking tot de EU-Turkijedeal zou de vraag kunnen opkomen of dit het geval is, omdat zowel de titel, als ook de tekst van de deal de suggestie kan wekken dat het gaat om een afspraak tussen de EU, c.q. een EU-instelling en Turkije. De Nederlandse rechter zou niet bevoegd zijn te

oordelen over handelen van de Unie. Dit is echter niet het geval. De EU-Turkijedeal is een afspraak tussen de individuele EU-lidstaten, waaronder de Staat, en Turkije. Zo oordeelde het Gerecht van de EU in de zaken *NF, NG en NM t. Europese Raad*.³ Daarin verzochten NF, NG en NM om nietigverklaring van de EU-Turkijedeal ex artikel 263 VWEU, omdat deze niet zou voldoen aan de constitutionele vereisten die onder het Unierecht worden gesteld voor het sluiten van een internationale overeenkomst door de EU en omdat de overeenkomst strijdig zou zijn met mensenrechtelijke en vluchtelingrechtelijke normen waaraan de EU gebonden is. Het Gerecht concludeerde echter dat het niet bevoegd was hierover te oordelen, omdat de EU-Turkijedeal geen handeling van de Unie, maar van de afzonderlijke individuele lidstaten en Turkije was. De verzoekers hebben hoger beroep ingesteld tegen de uitspraak van het Gerecht bij het Hof van Justitie van de EU, maar dat is op 12 september 2018 door het Hof niet-ontvankelijk verklaard.⁴ Dit betekent dat de uitspraak van het Gerecht in stand blijft. Aldus is de Nederlandse rechter bevoegd om over deze kwestie te oordelen, nu het om handelen van de Staat gaat en niet om handelen van de Unie.

17. Eiseressen wijzen er voorts op dat uw rechtbank, de nationale rechter, überhaupt de enige vorm van controle is die wordt uitgeoefend over de vraag of het sluiten en in stand houden van de EU-Turkijedeal al dan niet rechtmatig is. Dit is opmerkelijk, omdat de EU-Turkijedeal in essentie een internationaal verdrag is. Bij de beoordeling of een handeling een verdrag is, is niet de vorm, c.q. aanduiding relevant, maar de vraag of partijen de intentie hadden zich te binden, waarbij het gebruik van termen als 'overeengekomen' erop duiden dat dit het geval is.⁵ Dat is het geval bij de EU-Turkijedeal, nu de tekst uiteenzet dat de deelnemende Staten zijn 'overeengekomen' een aantal actiepunten uit te voeren. Direct hierna volgt een overzicht van de actiepunten waar partijen mee hebben ingestemd. Zodoende is de EU-Turkijedeal een verdrag en juridisch bindend voor de Staat.⁶
18. De vraag of de EU-Turkijedeal een verdrag is, is niet relevant voor de beoordeling of het handelen van de Staat onrechtmatig is.⁷ Duidelijk is immers dat het tot stand brengen, uitvoeren en in stand houden van de EU-Turkijedeal handelingen van de Staat betreffen met feitelijke en juridische gevolgen. Deze (rechts)handelingen liggen in deze zaak ter beoordeling voor. Niettemin achten eiseressen het relevant te wijzen op het verdragskarakter van de afspraken. Een verdrag dient namelijk overeenkomstig artikel 91 Gw en artikel 2 Rijkswet eerst ter

³ Gerecht EU 28 februari 2017, ECLI:EU:T:2017:128, ECLI:EU:T:2017:130, ECLI:EU:T:2017:129 (*NF, NG en NM t. Europese Raad*), r.o. 69.

⁴ HvJ EU 12 september 2018, ECLI:EU:C:2018:705 (*NF, NG en NM t. Europese Raad*).

⁵ *Aegean Sea Continental Shelf*, Judgment, I.C.J. Reports 1978, p. 3 (hierna: *Aegean Sea*), para. 96; *Maritime Delimitation and Territorial Questions between Qatar and Bahrain*, Jurisdiction and Admissibility, Judgment, I.C.J. Reports 1994, p. 112, (hierna: *Qatar/Bahrain*) para. 24.

⁶ Dit is overigens geen nieuw standpunt, verschillende rechtsgeleerden zijn tot dezelfde conclusie gekomen. Zie N. Idriz en B. van Bockel, 'De 'dirty deal' tussen de EU en Turkije en vragen van wettigheid en toelaatbaarheid', *SEW; Tijdschrift voor Europees en economisch recht*, 2017, afl. 11, p. 454; M. den Heijer, J. Rijpma & T. Spijkerboer, 'Dwang, verbod en grootse verwachtingen: Over het falende Europese asielbeleid', *NJB 2016/1177*, afl. 24, p. 1681; M. den Heijer en T. Spijkerboer, 'Is de EU-Turkije deal een verdrag?', 9 april 2016, online via <http://www.verblijfblog.nl/?p=1298>; Mauro Gatti, 'The EU-Turkey Statement: A Treaty that Violates Democracy (Part 1 of 2)', 18 april 2016, online via <https://www.ejiltalk.org/the-eu-turkey-statement-a-treaty-that-violates-democracy-part-1-of-2/>; Carmelo Danisi, 'Taking the 'Union' out of 'EU': The EU-Turkey Statement on the Syrian Refugee Crisis as an Agreement Between States under International Law', 20 april 2017, online via <https://www.ejiltalk.org/taking-the-union-out-of-eu-the-eu-turkey-statement-on-the-syrian-refugee-crisis-as-an-agreement-between-states-under-international-law/>.

⁷ Mocht uw rechtbank deze vraag wel relevant achten voor de beoordeling van het onrechtmatig handelen van de Staat, dan verzoeken eiseressen in de gelegenheid gesteld te worden dit standpunt nader toe te lichten.

goedkeuring aan de Staten-Generaal te worden voorgelegd. Dat is met betrekking tot de EU-Turkijedeal ten onrechte niet gebeurd.

19. Voorgaande betekent dat er noch op het niveau van de EU, noch op nationaal niveau enige vorm van controle heeft plaatsgevonden op de rechtmatigheid van de EU-Turkijedeal. Deze controle is door de Staat en de andere partijen ontlopen door de EU-Turkijedeal in strijd met het feit dat het een internationaal verdrag is te presenteren als een 'persverklaring' en deze niet ter goedkeuring voor te leggen aan de Staten-Generaal. De beoordeling door uw rechtbank is daarom van bijzonder belang, nu het in een rechtsstaat essentieel is dat het handelen van de regering onderworpen is aan (rechterlijke) controle op de rechtmatigheid ervan.

3 ONTVANKELIJKHEID EISERESSEN

20. Eiseressen treden in deze procedure op ex artikel 3:305a BW. Dat artikel is gewijzigd met de invoering van de Wet afwikkeling massaschade in collectieve acties ("WAMCA"). Eiseressen voldoen aan de vereisten van dat artikel, ook op grond van het nieuwe artikel 3:305a BW zijn eiseressen bevoegd de onderhavige vorderingen in te stellen. Daarbij verdient opmerking dat de aard van de ingestelde collectieve actie van belang is voor de vraag aan welke vereisten eiseressen dienen te voldoen onder artikel 3:305a BW, en welke procedurele vereisten zoals neergelegd in Titel 14A Rv zich voor toepassing lenen. Daarom zullen eiseressen beginnen met een afbakening van de belangen die zij met deze actie behartigen (sectie 3.1). Daarbij zullen zij ook toelichten dat de te beantwoorden feitelijke en rechtsvragen zich voor gezamenlijke beantwoording lenen.

3.1 De vorderingen hebben een ideëel doel, de te beantwoorden feitelijke en rechtsvragen zijn gemeenschappelijk

21. Eiseressen stellen de vorderingen in met een ideëel doel, namelijk het doel dat de Staat bij het sluiten van migratiedeals niet in strijd handelt met de fundamentele rechten en vrijheden van de mens in het algemeen, en van vluchtelingen en asielzoekers⁸ in het bijzonder, zoals o.a. vastgelegd in het Unierecht en internationale verdragen. Dit doel wordt nagestreefd door vast te laten stellen dat de Staat door het sluiten, het blijven steunen en in stand houden van de EU-Turkijedeal onrechtmatig heeft gehandeld, c.q. handelt, evenals met de door eiseressen geformuleerde gebods- en verbodsvorderingen.
22. Het sluiten van de EU-Turkijedeal heeft verstreckende gevolgen gehad voor een grote groep asielzoekers en vluchtelingen, hetgeen voorzienbaar was toen de deal werd gesloten.⁹ De te beantwoorden feitelijke vragen zien met name op de rol die de Staat heeft gespeeld bij het tot stand brengen, in stand houden en uitvoeren van de EU-Turkijedeal, evenals op de gevolgen daarvan. Zoals hieronder in sectie 5.2 nader wordt besproken zou de deal niet (in deze vorm) hebben bestaan als de Staat zich hier niet voor zou hebben ingezet. Uit een groot aantal interne

⁸ Eiseressen verwijzen in deze dagvaarding primair naar asielzoekers, omdat de personen die in de Griekse kampen verbleven voornamelijk asielzoekers waren. De vluchtelingenstatus van deze asielzoekers is declaratoir in de zin dat de kwalificatie van een persoon als vluchteling niet afhangt van de erkenning als zodanig door een staat, zie bijv. J.C. Hathaway, 'The Architecture of the UN Refugee Convention and Protocol', in: J.C. Hathaway, M. Foster en J. McAdam, *The Oxford Handbook of International Refugee Law*, Oxford: Oxford University Press 2021, p. 174-175.

⁹ Voor een toelichting en onderbouwing zie secties 5.2, 5.3 en 6.

stukken van de betrokken ministeries is duidelijk geworden dat de Staat een grote bijdrage leverde aan de totstandkoming en de uitvoering van de deal. Daarmee staat wat eiseressen betreft ook vast dat er een bijdrage is geleverd aan de schending van de fundamentele rechten van een grote groep mensen. Deze zaak draait daarom ook om de rechtsvraag of de keuze om een migratiedeal te sluiten die voorzienbaar tot (grootschalige) mensenrechtenschendingen zal leiden tot juridische aansprakelijkheid kan leiden. Eiseressen zijn niet tegen de mogelijkheid om migratiedeals te sluiten, maar menen dat dit niet kan zonder daarbij oog te hebben voor het risico op schending van fundamentele rechten en juridische verantwoordelijkheid voor de gevolgen daarvan. Er ontstaat immers een lacune in de rechtsbescherming als staten op deze wijze taken kunnen uitbesteden aan landen die hiervoor (voorzienbaar) niet toegerust zijn. Zoals eiseressen in sectie 6 nader zullen toelichten hebben landen de plicht om ook bij het maken van internationale afspraken de mensenrechten te beschermen en voorzienbare schade te voorkomen. In het licht van deze ontwikkelingen en gezien de grootschalige schending van fundamentele rechten die – zo zal in deze dagvaarding blijken – door de EU-Turkijedeal is veroorzaakt, is het van groot belang dat in rechte komt vast te staan dat het bevorderen, sluiten, in stand houden en mede-uitvoeren van de deal door de Staat onrechtmatig is. Daarin is het ideële belang gelegen dat eiseressen met deze zaak dienen.

23. Zowel de feitelijke vragen – welke rol speelde de Staat bij het tot stand brengen, in stand houden en uitvoeren van de EU-Turkijedeal en welke gevolgen heeft dit gehad – als de rechtsvraag – leidt het sluiten van een migratiedeal die voorzienbaar tot (grootschalige) mensenrechtenschendingen zal leiden tot juridische aansprakelijkheid – lenen zich voor gemeenschappelijke behandeling. Zoals hieronder zal worden toegelicht is de vraag of er in een concreet individueel geval sprake is van een schending van fundamentele rechten afhankelijk van de concrete omstandigheden waaronder het individu in de Griekse opvangkampen verbleef. Dat doet er niet aan af dat de EU-Turkijedeal een grote groep mensen heeft blootgesteld aan schendingen van fundamentele rechten, dan wel een ernstig risico daarop en dit nog altijd het geval is (sectie 5.1 en 5.4). Het feit dat dit in zijn algemeenheid het geval is, is voldoende om de rechtsvraag te kunnen beantwoorden, of de Staat onrechtmatig heeft gehandeld door de EU-Turkijedeal te sluiten, in stand te houden en uit te voeren, terwijl hij wist, althans behoorde te weten dat de deal deze gevolgen zou hebben. Nu voor beantwoording van deze rechtsvraag niet relevant is of en in welk concreet geval er een schending van fundamentele rechten van een specifiek individu heeft plaatsgevonden, leent deze rechtsvraag zich voor gemeenschappelijke behandeling in deze procedure. Het behoeft geen betoog dat beantwoording van deze feitelijke en rechtsvragen in deze procedure efficiënter is, dan beantwoording daarvan in door vele individuen aangespannen aparte procedures. Sterker nog, het is niet goed denkbaar dat de door eiseressen ingestelde vorderingen door individuen zouden worden ingesteld.
24. Daarbij is o.a. relevant dat eiseressen naast een verklaring voor recht een gebod vorderen, namelijk dat de Staat invulling geeft aan zijn zorgplicht ten aanzien van de asielzoekers die op dit moment en in de toekomst door de EU-Turkijedeal (zullen) worden geraakt. Zoals beschreven in sectie 5.4 dreigt opnieuw een schending van fundamentele rechten van een grote groep mensen op de Griekse eilanden op basis van de afspraken die in de deal zijn gemaakt. Op grond van de zorgvuldigheidsnorm én het Unierecht is de Staat verplicht om schending van fundamentele rechten te voorkomen en is het hem verboden om hier (verder) aan bij te dragen. Daarnaast vorderen eiseressen een aan de Staat op te leggen verbod om te handelen op een

- wijze die de mensenrechtenschendingen op de Griekse eilanden verergert, bijvoorbeeld door zich te verzetten tegen noodmaatregelen zoals overplaatsing van personen naar het vasteland.
25. Eiseressen vorderen geen schadevergoeding: zij hebben een zuiver ideëel doel. Het naleven van mensenrechten door de Staat is een algemeen, overstijgend en ideëel belang. Het is in het belang van eenieder en van de samenleving als geheel dat de Staat in zijn handelen de fundamentele vrijheden en rechten van de mens respecteert. Dit omvat ook het belang van vluchtelingen en asielzoekers in het algemeen en natuurlijk van de personen wier mensenrechten zijn geschonden, nog altijd worden geschonden, of in de toekomst zullen worden geschonden als gevolg van de EU-Turkijedeal. Zoals hieronder zal worden uiteengezet kunnen de vorderingen van eiseressen ook niet worden gezien als een opmaat tot een schadevergoedingsactie.
 26. Er dient een onderscheid te worden gemaakt tussen collectieve groepsacties “met een bundeling van individuele belangen en een duidelijk af te bakenen groep personen” en collectieve acties met een ideëel doel, welke “als achterban een ongericht aantal personen hebben, bijvoorbeeld ‘alle burgers in Nederland’ (als het gaat om etnisch profileren) of ‘alle omwonenden van de vervuilde grond’ in het voorbeeld van het gebod om die grond te reinigen”.¹⁰ In deze zaak gaat het om een ideële vordering in het algemeen belang en nadrukkelijk niet om een groepsactie waarbij er direct wordt opgetreden namens een nauw omschreven groep personen.
 27. De groep personen waarvoor eiseressen opkomen laat zich namelijk niet nauw afbakenen en evenmin individualiseren. Dit geldt sowieso met betrekking tot het belang van eenieder dat de Staat fundamentele rechten respecteert. Dit geldt eveneens met betrekking tot de belangen van asielzoekers in het algemeen, die er in zijn algemeenheid belang bij hebben dat Nederland en andere EU-lidstaten zich houden aan geldende wet- en regelgeving op het gebied van asiel. En dit geldt ook voor de belangen van asielzoekers wier fundamentele rechten als gevolg van de EU-Turkijedeal zijn geschonden, of nog zullen worden geschonden. Het is hoe dan ook niet mogelijk om reeds nu te bepalen wiens fundamentele rechten in de toekomst als gevolg van de EU-Turkijedeal nog zullen worden geschonden. Maar ook individualisering van de personen wier fundamentele rechten als gevolg van de EU-Turkijedeal in het verleden zijn geschonden of thans worden geschonden is niet mogelijk. De vraag óf, op welke wijze, en in welke mate de fundamentele rechten van ieder individu dat in één van de kampen heeft verbleven of daar verblijft werden geschonden is immers afhankelijk van tal van factoren, waaronder de duur van het verblijf, het kamp waarin de persoon verbleef c.q. -blijft, het moment waarop de persoon in het kamp verblijft (de omstandigheden verschilden immers door de jaren en verschilden ieder jaar naargelang van het seizoen en het weer [denk aan brandende hitte en vrieskou]). Zelfs de locatie van verblijf binnen een kamp kan van invloed zijn, nu een deel van de betrokken personen kon verblijven in de ‘formele’ gedeelten van een kamp, terwijl anderen verbleven in zelf-gefabriceerde tentenkampen die aan de randen van de kampen ontstonden. Daarnaast zijn de persoonlijke omstandigheden van iedere persoon van groot belang bij de beantwoording van de vraag óf, op welke wijze en in welke mate de fundamentele rechten van een persoon zijn geschonden. Minderjarigen hebben op grond van het Unierecht immers andere rechten dan

¹⁰ Deze conclusie trekt de minister voor Rechtsbescherming op basis van de jurisprudentie, zoals blijkt uit *Kamerstukken II* 2023-2024, 36169, nr. 40, p. 2.

volwassenen (denk aan het recht op onderwijs en het recht op een vertegenwoordiger voor niet-begeleide minderjarige asielzoekers).¹¹ Daarnaast verschilt de vraag óf en welke behoefte een persoon aan medische en psychische zorg heeft¹² naar gelang haar persoonlijke omstandigheden. Tot slot dienen bepaalde personen aangemerkt te worden als kwetsbaar, zoals bijvoorbeeld zwangere vrouwen of ouderen, en hebben zij recht op opvang waarbij rekening wordt gehouden met hun bijzondere kwetsbaarheid.¹³ Kortom, de omstandigheden van personen die in de kampen hebben verbleven of daar verblijven, verschillen in die mate dat niet van allen gezegd kan worden dat en op welke wijze hun fundamentele rechten zijn geschonden. Desalniettemin is duidelijk dat zij zich in een zeer kwetsbare positie bevinden, waarin zij (op zijn minst) een ernstig risico lopen dat hun fundamentele rechten worden geschonden. Volgens Schutgens en Sillens is dit precies waarvoor collectieve acties bedoeld zijn: “naleving van het geldend recht [... afdwingen] ten faveure van belangen die geen stem hebben of althans maar moeizaam te organiseren zijn.”¹⁴

28. Met andere woorden: er kan niet een nauw omschreven groep personen worden vastgesteld wier fundamentele rechten zijn geschonden als gevolg van het onrechtmatig handelen van de Staat. Het gaat immers niet om een duidelijke schadeveroorzakende gebeurtenis die één duidelijke groep slachtoffers kent die gebonden kan worden aan een uitspraak. Dat doet natuurlijk niet af aan het feit dát de EU-Turkijedeal tot een grootschalige schending van fundamentele rechten heeft geleid en eiseressen in deze actie opkomen voor het algemeen belang dat erin gelegen is dat er juridische verantwoordelijkheid wordt verbonden aan het bijdragen aan zo’n grootschalige schending van mensenrechten en het ge- c.q. verbieden van handelingen met het doel om verdere schending van fundamentele rechten te voorkomen.
29. Voorgaande brengt ook mee dat de vorderingen niet zijn aan te merken als een opmaat tot schadevergoeding. Dit geldt per definitie met betrekking tot het door eiseressen gevorderde gebod om zich – kortgezegd – in te spannen voor een uitvoering van de EU-Turkijedeal die niet tot gevolg heeft dat fundamentele rechten worden geschonden en zich – als dit niet haalbaar is – uit de EU-Turkijedeal terug te trekken, en het door eiseressen gevorderde verbod om te handelen op een wijze die mensenrechtenschendingen verergert. Zij lenen zich naar hun aard hoe dan ook niet voor het tot stand brengen van een rechtsverhouding tussen de Staat en een concreet afgebakende groep individuen. De Staat kan de gevorderde ge- c.q. verboden immers alleen in zijn geheel nakomen of niet. Het is niet mogelijk om dit ten opzichte van een bepaalde groep personen wel te doen, maar niet ten opzichte van een andere groep personen. Daarnaast geldt dat deze vorderingen op de toekomst gericht zijn met het doel onrechtmatigheden te voorkomen. Zij kunnen dus niet als een opstap tot een schadevergoedingsvordering dienen.
30. Ook de door eiseressen gevorderde verklaring voor recht kan niet als een opstap tot een schadevergoedingsactie dienen. Het feit dat eiseressen niet opkomen voor de belangen van een nauw afgebakende groep personen, maar een ideële actie hebben ingesteld, brengt met zich

¹¹ Neergelegd in art. 14 lid 2 en 24 van 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 (*PbEU* 2013, L 180) (hierna: *Opvangrichtlijn*). Voor een nadere uitwerking van de relevante (Unierechtelijke) rechten, zie sectie 4.3.3.

¹² Zoals gegarandeerd in art. 19 en 25 *Opvangrichtlijn*.

¹³ Zie art. 18 lid 3 en 21-25 *Opvangrichtlijn*.

¹⁴ R.J.B. Schutgens & J.J.J. Sillens, ‘Samenloop van ideële en collectieve belangenbehartiging: de ontvankelijkheidsbeslissing in *FNV & CNV/Temper*’, *NTBR* 2023/26, afl. 6, p. 259.

dat de gevorderde verklaring voor recht zich niet leent voor collectieve binding (en/of het vaststellen van aansprakelijkheid jegens een specifieke groep personen).¹⁵ Zij kan dus ook niet dienen als opmaat naar een schadeclaim. In dit geval staat immers vast dat niet jegens elke persoon voor wier belang wordt opgekomen onrechtmatig gehandeld is. Dit geldt bijvoorbeeld voor eenieder die er belang bij heeft dat de Staat in zijn algemeenheid fundamentele rechten in acht neemt en voor asielzoekers in het algemeen. Dit geldt ook voor de belangen van asielzoekers die in de Griekse kampen hebben verbleven of daar nog zullen verblijven en wier fundamentele rechten als gevolg van de EU-Turkijedeal zijn geschonden. Zoals hierboven toegelicht is de vraag óf, op welke wijze en in welke mate de fundamentele rechten van personen die in de Griekse opvangkampen hebben verbleven of daar zullen verblijven zijn of worden geschonden als gevolg van de EU-Turkijedeal afhankelijk van tal van factoren, zodat in zijn algemeenheid niet te zeggen is jegens welke individuen de Staat al dan niet concreet onrechtmatig heeft gehandeld. De gevorderde verklaring voor recht brengt dus geen individuele rechtsverhouding tot stand tussen de Staat en een concreet afgebakende groep individuen, die op basis van de gevorderde verklaring voor recht eenvoudig een schadevergoedingsvordering kunnen instellen. Een persoon die een schadevergoedingsvordering wil instellen zal immers alsnog moeten stellen en onderbouwen dát, hoe en in welke mate zijn of haar fundamentele rechten concreet zijn geschonden. Is dit niet het geval, dan is er immers geen sprake van schade, één van de vereisten voor een onrechtmatige daad. De gevorderde verklaring voor recht brengt daarom geen rechtsverhouding tot stand tussen de Staat en een concreet afgebakende groep personen.

31. Op basis van voorgaande dienen de vorderingen van eiseressen aangemerkt te worden als een ideële vordering, c.q. algemeen belangactie waarbij zij niet opkomen voor de belangen van een nauw omschreven groep personen.¹⁶ Eiseressen lichten hieronder toe welke criteria onder 3:305a BW en Titel 14A Rv van toepassing zijn op zuiver ideële acties en dat eiseressen aan deze criteria voldoen.

3.2 Eiseressen voldoen aan de vereisten van artikel 3:305a BW

32. Op ideële acties zonder financieel belang als de onderhavige is het lichte regime van artikel 3:305a lid 6 BW van toepassing, zodat niet aan de aangescherpte ontvankelijkheidseisen van lid 2 onderdelen a tot en met e en lid 5 hoeft te worden voldaan.¹⁷ Eiseressen hebben geen

¹⁵ Vergelijk ook de zaak (onder het oude recht) van Bureau Clara Wichmann tegen de Staat over het passief kiesrecht van vrouwen: Rechtbank 's-Gravenhage, 7 september 2005, ECLI:NL:RBSGR:2005:AU2088, r.o. 2.1. In die zaak werd (onder meer) een verklaring voor recht toegewezen dat de Staat handelde in strijd met art. 7 sub a en sub c Vrouwenverdrag en daarmee onrechtmatig jegens Clara Wichmann c.s. “en de andere personen voor wiens belangen zij in rechte opkomen.” Daarmee is niet vast komen te staan dat de Staat jegens elk persoon die onderdeel uitmaakt van die groep (te weten iedere burger in Nederland, r.o. 3.5) onrechtmatig gehandeld heeft; noch had een afwijzing van de (geabstraheerde) vordering ertoe geleid dat een individu geen beroep meer zou kunnen doen op haar rechten gelet op haar individuele omstandigheden. Een nauw(ere) omschreven groep jegens wie wél vastgesteld zou kunnen worden dat sprake was van onrechtmatig handelen (hetgeen nodig zou zijn geweest voor een toewijzing van de vordering als collectieve binding het uitgangspunt zou zijn), was waarschijnlijk moeilijk vast te stellen geweest.

¹⁶ Vgl. Rechtbank Den Haag 15 november 2023, ECLI:NL:RBDHA:2023:17145 (*RBV/Staat*), r.o. 5.9.

¹⁷ Ingeval van eiseressen geldt dat zowel de aard van de vorderingen als de aard van de rechtspersonen pleiten voor toepassing van het lichte regime. Zie bijvoorbeeld: rechtbank Den Haag 10 augustus 2022 (tussenvonnissen), ECLI:NL:RBDHA:2022:8059 (*Stichting Brein/gedaagde*), r.o. 4.7, waarin de rechtbank oordeelt: “BREIN vordert geen schadevergoeding maar maatregelen ter handhaving van rechten van intellectuele eigendom. Zij dient een breed gedragen maatschappelijk belang. De aard van de vordering geeft dan ook aanleiding om het lichte regime toe te passen”; rechtbank

winstoogmerk¹⁸ en de belangen die zij nastreven zijn ook niet (rechtstreeks) op geld waardeerbaar.¹⁹ Hieronder zetten eiseressen uiteen dat zij voldoen aan de vereisten onder artikel 3:305a lid 1 en 3 BW. Overigens voldoen eiseressen ook aan de vereisten van het strikte regime.²⁰

3.2.1 *Eiseressen voldoen aan de vereisten van art. 3:305a lid 1 BW*

33. Aan de vereisten van artikel 3:305a lid 1 BW is voldaan: eiseressen behartigen blijkens hun statuten het algemeen belang dat de Staat de fundamentele rechten en vrijheden van de mens respecteert en naleeft, en meer specifiek de rechten en vrijheden van kinderen en mensen op de vlucht.

- a. AIN is een vereniging met volledige rechtsbevoegdheid die onderdeel uitmaakt van de internationale organisatie Amnesty International, en heeft als doel het behartigen van de belangen van eenieder, in de zin dat AIN ernaar streeft dat iedereen waar ook ter wereld de rechten geniet die zijn vastgelegd in de Universele verklaring voor de Rechten van de Mens en andere mensenrechtendocumenten. Dit streven wordt inhoud gegeven door o.a. het voeren van actie gericht op het voorkomen en beëindigen van ernstige inbreuken op deze rechten en het voeren van actie ten bate van individuele slachtoffers.²¹
- b. SB is een stichting met volledige rechtsbevoegdheid en heeft als doel onder meer het onder de aandacht brengen van het publiek en beleidsmakers van de noden van vluchtelingen, en op te komen voor de rechten en belangen van vluchtelingen.²²
- c. DfC is een stichting met volledige rechtsbevoegdheid die zich onder meer ten doel stelt juridische en andere adviezen te verstrekken aan kinderen die het slachtoffer zijn of dreigen te worden van schendingen van de rechten van het kind zoals omschreven in het Internationaal Verdrag inzake de Rechten van het Kind of op andere wijze erkend, en voor hun belangen op te komen en deze te verdedigen.²³

34. Eiseressen zetten zich ook feitelijk in voor het ideële doel waarvoor zij middels deze procedure opkomen. Eiseressen ontplooiën al langere tijd activiteiten die ertoe strekken de naleving van mensenrechten, waaronder die van kinderen en mensen op de vlucht, door de Staat te waarborgen. Meer in het bijzonder geldt:

- a. AIN heeft ongeveer 262.631 vaste leden en een uitgebreide achterban van meer dan 433.394 belangstellenden.²⁴ AIN, dan wel Amnesty International, heeft onderzoek verricht en rapporten gepubliceerd over de mensenrechtenschendingen in de opvangkampen op

Den Haag 8 maart 2023, ECLI:NL:RBDHA:2023:2657 (*Republiek en Republieken/Staat en Koning*), r.o. 2.21; gerechtshof Den Haag 25 april 2023 (tussenvonnis), ECLI:NL:GHDHA:2023:735 (*Clintel*), r.o. 5.18; en rechtbank Den Haag 15 november 2023, ECLI:NL:RBDHA:2023:17145 (*RBV/Staat*), r.o. 5.22.

¹⁸ Zie hieronder, sectie 3.2.2.

¹⁹ Vgl. gerechtshof Den Haag 25 april 2023 (tussenuitspraak), ECLI:NL:GHDHA:2023:735 (*Clintel*), r.o. 5.18.

²⁰ Zie hieronder, sectie 3.2.3.

²¹ Art. 2 lid 1 Statuten SB (**productie 2**).

²² Artikel 2 lid 1 Statuten SB (**productie 2**).

²³ Artikel 2 Bestuursreglement DfC (**productie 4**).

²⁴ Zie het jaarverslag 2022 van AIN, beschikbaar op <https://www.amnesty.nl/jaarverslag/jaarverslag-2022> (geraadpleegd op 24 november 2023).

de Griekse eilanden.²⁵ Daarnaast heeft AIN getracht overheden, waaronder de Nederlandse Staat, ertoe te bewegen maatregelen te nemen om het naleven van de mensenrechten in het kader van de EU-Turkijedeal en andere migratiedeals te waarborgen, door brieven te schrijven, actie te voeren en publicaties te verspreiden waarin op de negatieve consequenties van de EU-Turkije deal wordt gewezen.²⁶

- b. SB verleent directe hulp aan mensen die vastzitten aan de Europese buitengrenzen. Sinds 2015 is SB actief op Lesbos, en biedt daar medische, psychosociale en materiële hulp aan de personen die vastzitten in de opvangkampen op Lesbos die ten behoeve van de uitvoering van de EU-Turkijedeal worden gebruikt en waar de toegang tot zorg beperkt is.²⁷ Ook zet SB zich in voor het beschermen en bevorderen van de fundamentele rechten en belangen van vluchtelingen en asielzoekers, door mensenrechtenschendingen en falend beleid vast te leggen, en verhalen van vluchtelingen en asielzoekers te delen met beleidsmakers en besluitvormers.²⁸
- c. DfC heeft zich ingezet voor de rechten van kinderen in vluchtelingenkampen. Op 19 maart 2016 waarschuwde DfC voor de gevolgen die de EU-Turkijedeal zou hebben voor kinderen die in Griekenland bescherming zoeken en ook nadien zette DfC zich in voor het lot van kinderen in de Griekse kampen.²⁹ Daarnaast trad DfC op als coördinator van het Separated Children in Europe Programme, een netwerk van 31 organisaties uit 28 Europese Landen, dat zich o.a. met publicaties ervoor inzette dat Nederland en Europa niet weggijken voor

²⁵ Zie bijvoorbeeld: Amnesty International (hierna: AI), “‘Our hope is broken’ - European paralysis leaves thousands of refugees stranded in Greece” d.d. 22 september 2016 (**productie 10**); AI, ‘A Blueprint for Despair: human rights impact of the EU-Turkey deal’ d.d. 14 februari 2017 (**productie 11**); AI, ‘Greece: Lives on Hold. Update on Situation of Refugees and Migrants on the Greek Islands’ d.d. 14 juli 2017 (**productie 12**); AI, ‘Greece: Authorities must investigate allegations of excessive use of force and ill-treatment of asylum-seekers in Lesbos’ d.d. 28 juli 2017 (**productie 13**); AI, ‘Greece: Violence, lies and pushbacks – Refugees and migrants still denied safety and asylum at Europe’s borders’ d.d. 23 juni 2021 (**productie 18**).

²⁶ Zie bijvoorbeeld: Brief AIN aan Rutte d.d. 11 maart 2016 in **productie 39**, p. 35-37; Brief NGO’s aan ambassadeurs in Griekenland d.d. 21 november 2017 in **productie 38**, p. 10; AI, ‘Turkey: Illegal mass returns of Syrian refugees expose fatal flaws in EU-Turkey deal’ d.d. 1 april 2016 (**productie 6**); AI e.a., ‘Joint NGO statement ahead of the European Council of 28-29 June 2016: NGO’s strongly condemn new EU policies to contain migration’ d.d. juni 2016 (**productie 7**); AIN, ‘Hoe de Nederlandse voorzittershamer een botte bijl voor vluchtelingen werd’ d.d. 30 juni 2016 (**productie 8**); AIN, ‘Zeg maar dag tegen de deal’ d.d. 1 september 2016 (**productie 9**); AIN, ‘Verdieping: de risico’s van migratiedeals’ n.d. (**productie 21**); AIN, ‘De risico’s van vluchtelingendeals’ n.d. (**productie 22**). Op 19 februari 2019 bood AIN samen met andere ngo’s een petitie aan Nederlandse kamerleden aan, waarin zij de Staat oproepen om de omstandigheden in de Griekse kampen te verbeteren en 1000 asielzoekers uit de kampen over te nemen, zie AIN, ‘Kijk niet weg’: stop de humanitaire ramp op de Griekse eilanden’ d.d. 19 februari 2019 (**productie 15**) DfC, AIN, SB et al., Brief aan woordvoerders Asiel en Migratie Tweede Kamer, ‘De humanitaire situatie op de Griekse eilanden en de rol van Nederland’ d.d. november 2018 (**productie 14**). Zie ook dit opiniestuk over de migratiedeal tussen de EU en Tunesië: Eve Geddie, Directeur AI European Institutions Office, ‘In Tunisia, the EU is repeating an old and dangerous mistake’, *Politico* 21 september 2023, <https://www.politico.eu/article/eu-team-europe-tunisia-president-kais-saied-ybia-refugee-migrant-crisis/> (geraadpleegd op 30 oktober 2023).

²⁷ <https://bootvluchteling.nl/watwijdopen/>; <https://bootvluchteling.nl/watwijdopen/medische-hulp/>

²⁸ Zie <https://bootvluchteling.nl/watwijdopen/advocacy/>; Ook SB heeft de petitie aangeboden aan de Nederlandse regering ondersteund, zie AIN, ‘Kijk niet weg’: stop de humanitaire ramp op de Griekse eilanden’ d.d. 19 februari 2019 (**productie 15**). SB, AI et al., ‘EU-Turkey deal leading to short-sighted and dangerous migration policies three years on’ d.d. 14 maart 2019 (**productie 16**); DfC, AIN, SB et al., Brief aan woordvoerders Asiel en Migratie Tweede Kamer, ‘De humanitaire situatie op de Griekse eilanden en de rol van Nederland’ d.d. november 2018 (**productie 14**). Zie bijvoorbeeld ook: SB, ‘Eurocommissaris Johansson brengt bezoek aan Lesbos’ d.d. 30 maart 2023 (**productie 20**); SB, ‘Dichtbij de mensen zijn, wat er ook gebeurt: waarom wij in het kamp gaan werken’ d.d. 29 oktober 2020 (**productie 17**); SB, ‘Een jaar na de brand: hoe wij ons blijven inzetten voor verandering’ d.d. 8 september 2021 (**productie 19**).

²⁹ DfC, ‘Grote zorgen over ‘Turkije-deal’, kinderrechten niet onderhandelbaar’ (persbericht) d.d. 19 maart 2016 (**productie 5**); DfC, AIN, SB et al., Brief aan woordvoerders Asiel en Migratie Tweede Kamer, ‘De humanitaire situatie op de Griekse eilanden en de rol van Nederland’ d.d. november 2018 (**productie 14**).

de gevolgen van de EU-Turkijedeal.³⁰ Tevens is DfC een kinderrechtenhelpdesk in Griekenland gestart en procedeert DfC in Europa om op te komen voor de rechten van minderjarige asielzoekers.³¹ Zo heeft DfC bijvoorbeeld geïntervenieerd in meerdere zaken voor het EHRM over de leefomstandigheden voor asielzoekers in Griekse opvangkampen ten gevolge van de EU-Turkijedeal.³²

35. Artikel 3:305a lid 1 BW vereist voorts dat de belangen ter bescherming waarvan de rechtsvordering strekt voldoende gelijksoortig zijn. Dit vereiste wordt als volgt uitgelegd:

“Aan de eis van gelijksoortige belangen van andere personen is voldaan indien de belangen ter bescherming waarvan de rechtsvorderingen strekken zich lenen voor bundeling, zodat een efficiënte en effectieve rechtsbescherming ten behoeve van de belanghebbenden kan worden bevorderd. Aldus kan immers in één procedure worden geoordeeld over de door de rechtsvordering aan de orde gestelde geschilpunten en vorderingen, zonder dat daarbij de bijzondere omstandigheden aan de zijde van de individuele belanghebbenden betrokken behoeven te worden. Voldoende gelijksoortigheid van belangen hoeft niet mee te brengen dat de posities, achtergronden en belangen van degenen ten behoeve van wie een collectieve actie wordt ingesteld identiek of zelfs overwegend gelijk zijn. In een collectieve actie past een zekere abstracte toetsing. Bij collectieve acties gaat het in de regel om vorderingen die er toe strekken een oordeel te verkrijgen over de (on)toelaatbaarheid van een bepaalde handelwijze van een gedaagde. De vervolgvraag naar de gevolgen van een eventueel ontoelaatbaar handelen voor individuele gedupeerden moet in veel gevallen afzonderlijk worden beantwoord.”³³

36. Nu eiseressen met de collectieve actie een ideëel doel nastreven, c.q. een algemeen belang behartigen, is de gelijksoortigheid van de belangen ter bescherming waarvan de vordering strekt een gegeven.³⁴ Het algemeen belang van de vorderingen van eiseressen omvat het maatschappijbrede belang dat de Staat zich aan mensenrechten houdt, evenals de belangen van asielzoekers in het algemeen en het belang van personen wier rechten als gevolg van de EU-Turkijedeal zijn geschonden of nog zullen worden geschonden. De vraag die in deze procedure centraal staat – kort gezegd: of de Staat onrechtmatig heeft gehandeld door het sluiten en in stand houden van de EU-Turkijedeal – kan in algemene zin worden beantwoord, zonder dat acht hoeft te worden geslagen op specifieke omstandigheden van verschillende personen.³⁵ Aldus kan met deze collectieve actie een efficiënte en effectieve rechtsbescherming van dit algemene belang worden bevorderd.

³⁰ Zie bijv. <https://www.separated-children-europe-programme.org/p/1/77/scep-statements/> en <https://www.separated-children-europe-programme.org/p/1/230/separated-children-in-dire-conditions-in-greek-refugee-camps/> (geraadpleegd op 24 november 2023).

³¹ <https://defenceforchildren.nl/wat-doen-we/dossiers/europese-vluchtelingenopvang/>, geraadpleegd op 24-11-23.

³² EHRM 4 april 2023, *A.D. t. Griekenland* (nr. 55363/19), r.o. 13-19; EHRM 13 juni 2023, *H.A. e.a. t. Griekenland* (nrs. 4892/18 en 4920/18), r.o. 36-37, 50; EHRM 23 november 2023, *M.B. t. Griekenland* (nr. 8389/20), r.o. 14, 17, en EHRM 23 november 2023, *M.L. t. Griekenland* (nr. 8386/20), r.o. 16, 19.

³³ Zie letterlijk: rechtbank Amsterdam 13 juli 2022, ECLI:NL:RBAMS:2022:4035 (*FNV en CNV/Temper*), r.o. 4.19. Zie in vergelijkbare zin: HR 9 april 2010, ECLI:NL:HR:2010:BK4549 (*Staat en SGP/Clara Wichmann*), r.o. 4.3.2; HR 26 februari 2010, ECLI:NL:HR:2010:BK5756 (*Stichting Baas in Eigen Huis/Plazacasa*) r.o. 4.2; en na invoering van de Wamca: rechtbank Amsterdam 30 juni 2021, ECLI:NL:RBAMS:2021:3307 (*Data Privacy Stichting/Facebook*), r.o. 7.8; rechtbank Amsterdam 9 december 2020, ECLI:NL:RBAMS:2020:6122, 4.3.

³⁴ Vgl. HR 9 april 2010, ECLI:NL:HR:2010:BK4547 (*Staat en SGP/Clara Wichmann*), r.o. 4.3.2; rechtbank Den Haag 15 november 2023, ECLI:NL:RBDHA:2023:17145 (*RBV/Staat*), r.o. 5.8.

³⁵ Vgl. rechtbank Den Haag 6 september 2023 (tussenvonnis), ECLI:NL:RBDHA:2023:14320 (*Stichting Sinti, Roma, en Reizigers/Gemeente Den Haag*), r.o. 4.32; Rechtbank Den Haag 15 november 2023, ECLI:NL:RBDHA:2023:17145 (*RBV/Staat*), r.o. 5.10.

37. Tot slot vereist artikel 3:305a lid 1 BW dat de belangen ter bescherming waarvan de vordering strekt voldoende gewaarborgd zijn door eiseressen. Daartoe is blijkens artikel 3:305a lid 2 BW vereist dat eiseressen voldoende representatief zijn. Het representativiteitsvereiste voorkomt dat iedere willekeurige organisatie zich kan opwerpen als verdediger van de belangen van gedupeerden.³⁶ Artikel 3:305a lid 2 BW verwijst als relevante criteria voor het vaststellen van voldoende representativiteit naar de achterban en de omvang van de vertegenwoordigde vorderingen. Zoals ook door de Staat wordt onderkend, lenen deze criteria zich goed voor het vaststellen van de representativiteit bij collectieve groepsacties, zoals groepsacties ter verkrijging van schadevergoeding.³⁷ Zij lenen zich echter minder goed voor het bepalen van de representativiteit bij ideële acties, die, evenals de onderhavige actie, de belangen van grote groepen mensen tezamen raken, terwijl de gevolgen van een eventuele aantasting van de belangen voor ieder van hen moeilijk te voorzien zijn.³⁸ Bij een ideële, c.q. algemeen-belangactie als de onderhavige is deze vaststelling dan ook naar zijn aard anders.³⁹ Zo overwoog de rechtbank Amsterdam in de zaak *Fossielvrij/KLM*:

“De actie van Fossielvrij is in wezen een algemeen-belangactie. In het kader van een algemeen-belangactie is het voor de belangenorganisatie eigenlijk niet doenlijk om haar achterban met naam en toenaam te noemen, laat staan om duidelijk te maken dat het met het oog op haar representativiteit voldoende personen betreft. Van de belangenorganisatie kan bij een algemeen-belangactie wel worden verlangd dat zij duidelijk maakt dat zij een adequate spreekbuis is van de groep waarvoor wordt opgekomen.”⁴⁰

38. Voor het oordeel dat Fossielvrij een adequate spreekbuis is voor de groep waarvoor wordt opgekomen, verwees de rechtbank onder meer naar de activiteiten die Fossielvrij had uitgevoerd (zo was zij mede-eiseres in de zaak van Milieudefensie en anderen tegen Shell, en mede-organisator van de Klimaatmars 2022), voorbeelden van opiniestukken in kranten en radio- en televisieoptredens, de steun die Fossielvrij genoot van haar achterban en andere organisaties, en de financiële steun die zij van charitatieve instellingen ontving. In de zaak *RBV/Staat* waarin RBV eveneens voor een algemeen belang opkwam dat raakte aan de belangen van een grote en diffuse groep personen, zette de rechtbank uiteen dat het criterium van representativiteit aan de hand van de aard van de zaak en de omstandigheden van het geval dient te worden ingevuld. Zij merkte RBV als voldoende representatief aan, vanwege de steun die RBV genoot van andere relevante belangenorganisaties, waarbij niet vereist is dat deze de specifieke vorderingen van RBV steunen.⁴¹
39. Voor het ideële doel, c.q. algemeen belang waarvoor eiseressen middels deze procedure opkomen zijn zij niet aan te merken als willekeurige organisaties. Dat blijkt niet alleen uit de doelstellingen neergelegd in hun statuten, maar ook uit de activiteiten die zij ter realisering van

³⁶ Kamerstukken II 2016-2017, 34608, nr. 3, p. 19.

³⁷ Kamerstukken II 2023-2024, 36169, nr. 40, p. 7-8, 10. Zie ook Gerechtshof Den Haag 19 maart 2024, ECLI:NL:GHDHA:2024:363 (*Defence for Children en NJCM/Staat e.a.*), r.o. 6.8, waarin het Hof overwoog: “De representativiteits eis geldt dus weliswaar formeel ook voor ideële acties, maar dat is het gevolg van een amendement dat feitelijk gericht was op massaschadeprocedures. Dat amendement beoogde niet af te doen aan het nut van ideële acties [...]”

³⁸ Kamerstukken II 2023-2024, 36169, nr. 40, p. 7-8, 10.

³⁹ Vgl. hof Den Haag 25 april 2023 (tussenuitspraak), ECLI:NL:GHDHA:2023:735, r.o. 5.24.

⁴⁰ Rechtbank Amsterdam 7 juni 2023 (tussenvonnissen), ECLI:NL:RBAMS:2023:3499 (*Fossielvrij/KLM*), r.o. 4.17; en in vergelijkbare zin Rechtbank Den Haag 15 november 2023, ECLI:NL:RBDHA:2023:17145 (*RBV/Staat*), r.o. 5.17.

⁴¹ Rechtbank Den Haag 15 november 2023, ECLI:NL:RBDHA:2023:17145 (*RBV/Staat*), r.o. 5.18.

die doelstelling verrichten. Daar komt bij dat zowel AIN als DfC als partij in andere algemeen belangprocedures zijn opgetreden, en daarin ook ontvankelijk zijn verklaard.⁴² Relevant is ook dat eiseressen door andere relevante belangenorganisaties gesteund worden in hun inzet om de Staat aansprakelijk te houden voor het sluiten en in stand houden van de EU-Turkijedeal. Dit blijkt uit het feit dat naast eiseressen negen relevante belangenorganisaties de stuitingsbrief d.d. 16 maart 2021 gericht aan de Staat hebben ondertekend.⁴³ Aldus kunnen eiseressen als een ‘adequate spreekbuis’ worden aangemerkt voor het met deze procedure gemoeide algemeen belang. Ook de Staat ziet eiseressen als een ‘adequate spreekbuis’ voor de gemoeide belangen, nu de Staat eiseressen kennelijk beschouwt als een relevante gesprekspartner op dit gebied. Dit blijkt uit het feit dat de Staat eiseressen heeft uitgenodigd voor bestuurlijk overleg op dit gebied.⁴⁴ Eiseressen zijn dan ook voldoende representatief voor de belangen waarvoor zij in deze procedure opkomen.

3.2.2 *Eiseressen voldoen aan de vereisten van art. 3:305a lid 3 BW*

40. Aan de vereisten van artikel 3:305a lid 3 BW is eveneens voldaan. De bestuurders en oprichters van eiseressen hebben geen rechtstreeks of middellijk winstoogmerk dat via de rechtspersoon wordt gerealiseerd (artikel 3:305a lid 3 sub a BW).⁴⁵ Nu de vordering betrekking heeft op het handelen van de Nederlandse Staat, die gedaagde is, is sprake van een voldoende nauwe band van de rechtsvordering met de Nederlandse rechtssfeer (artikel 3:305a lid 3 sub b BW). Het handelen van de Nederlandse Staat kan – ongeacht de vraag waar de gevolgen zich hebben voorgedaan – enkel aan de Nederlandse rechter worden voorgelegd. Tot slot hebben eiseressen voldoende getracht het gevorderde te bereiken door het voeren van overleg met de Staat (artikel 3:305a lid 3 sub c BW). Bij brief van 17 maart 2023 hebben zij de Staat gesommeerd om aansprakelijkheid te erkennen, en de Staat verzocht om daarover in gesprek te gaan (**productie 24**). Naar aanleiding van de aansprakelijkstelling zijn eiseressen door de ministeries van Justitie en Veiligheid en Buitenlandse Zaken uitgenodigd voor een bestuurlijk overleg op 14 juni 2023. Een tweede gesprek vond plaats op 4 juli 2023. Op verzoek van de Staat zijn partijen overeengekomen dat deze gesprekken los stonden van de aansprakelijkstelling. Tijdens deze gesprekken is over de aansprakelijkstelling daarom niet gesproken. Bij e-mail van 21 juli 2023 hebben eiseressen de Staat daarom verzocht om alsnog inhoudelijk op de aansprakelijkstelling te reageren (**productie 25**). Bij brief van 14 september 2023 heeft de Staat daarop aangegeven dat hij mede in het licht van hetgeen tijdens de gesprekken tussen partijen is gewisseld geen aanleiding ziet om aansprakelijkheid te erkennen (**productie 26**). Op 29 september 2023 hebben eiseressen laten weten zich tegen deze achtergrond vrij te achten om een vordering in rechte aanhangig te maken (**productie 27**).

⁴² DfC: Rechtbank Den Haag 26 januari 2022 (tussenvonnis), ECLI:NL:RBDHA:2022:535; AIN: Rechtbank Den Haag 19 mei 2021 (tussenvonnis), ECLI:NL:RBDHA:2021:10080, en in hoger beroep: hof Den Haag 5 april 2022 (tussenuitspraak), ECLI:NL:GHDHA:2022:1316.

⁴³ Stuitingsbrief d.d. 16 maart 2021 (**productie 23**).

⁴⁴ Er hebben twee gesprekken tussen eiseressen en het Ministerie van Justitie en Veiligheid en het Ministerie van Buitenlandse Zaken plaatsgevonden, op 14 juni en 4 juli 2023. Hoewel de uitnodiging volgde op de aansprakelijkstelling van de Staat, zijn partijen op verzoek van de Staat overeengekomen dat de gesprekken los staan van de aansprakelijkstelling.

⁴⁵ Artikel 2 lid 4 Statuten AIN, artikel 2 lid 3 Statuten SB en artikel 7 lid 6 Bestuursreglement DfC (**producties 1, 2 en 4**).

3.2.3 Ten overvloede: eiseressen voldoen aan de vereisten van art. 3:305a leden 2 en 5 BW

41. Ten overvloede wordt opgemerkt dat – hoewel voor de onderhavige vordering niet noodzakelijk – ook aan de vereisten van artikel 3:305a lid 2 onderdelen a tot en met e en lid 5 BW wordt voldaan. Eiseressen beschikken over:

- a. een toezichthoudend orgaan (lid 2 sub a), namelijk een Ledenraad en bestuur⁴⁶, c.q. een Raad van Toezicht;⁴⁷
- b. passende en doeltreffende mechanismen voor deelname aan of vertegenwoordiging bij de besluitvorming van personen tot bescherming van wier belangen de rechtsvordering strekt (lid 2 sub b). In het geval van AIN kunnen leden kiezen voor en, indien verkozen, lid worden van de Ledenraad.⁴⁸ Voor alle eiseressen geldt dat de achterban rechtstreeks input kan leveren via het contactformulier op de website.⁴⁹
- c. voldoende middelen om de kosten voor het instellen van een rechtsvordering te dragen, mede door een donatie. Zeggenschap over de rechtsvordering ligt volledig bij eiseressen (lid 2 sub c);
- d. een algemeen toegankelijke internetpagina⁵⁰, met daarop: de statuten van eiseressen,⁵¹ de bestuursstructuur van eiseressen, het laatst vastgestelde bestuursverslag, de jaarlijkse verantwoording van de Ledenraad en bestuur, c.q. de Raad van Toezicht;⁵² de bezoldiging van de bestuurders en de leden van het toezichthoudend orgaan, de doelstellingen en werkwijzen van eiseressen, informatie over de lopende procedure(s) en een overzicht van de wijze waarop personen tot bescherming van wier belangen de rechtsvordering strekt zich kunnen aansluiten bij eiseressen en de wijze waarop zij deze aansluiting kunnen beëindigen,⁵³ (lid 2 sub d); en
- e. voldoende ervaring en deskundigheid ten aanzien van het instellen en voeren van de rechtsvordering. Bij alle eiseressen zijn verschillende juristen betrokken, en AIN en DfC hebben ook al vaker een vordering in rechte ingesteld (lid 2 sub e);

⁴⁶ Artikel 10(3) en 15-16 Statuten AIN (**productie 1**).

⁴⁷ Artikel 3 en 4 lid 1 Statuten SB, artikel 4 lid 1 Statuten DfC (**producties 2 en 3**).

⁴⁸ Artikel 15 Statuten AIN (**productie 1**).

⁴⁹ Te raadplegen via <https://www.amnesty.nl/wie-we-zijn/contact>; <https://bootvluchteling.nl/contact/>; en <https://www.defenceforchildren.nl/contact/> (geraadpleegd 24 november 2023).

⁵⁰ Te raadplegen via <https://www.amnesty.nl/>; <https://bootvluchteling.nl/>; en <https://www.defenceforchildren.nl> (geraadpleegd 24 november 2023).

⁵¹ Te raadplegen via <https://www.amnesty.nl/wie-we-zijn/onze-organisatie/statuten-en-algemeen-reglement>; <https://bootvluchteling.nl/wp-content/uploads/2023/03/01.-Afschrift-Digitaal-statutenwijziging.-08-09-2021.pdf>; <https://www.defenceforchildren.nl/media/1383/17-04-05-statutenwijziging-stichting.pdf> (geraadpleegd 24 november 2023).

⁵² Te raadplegen via <https://www.amnesty.nl/wie-we-zijn/over-ons/jaarverslag-overzichtspagina>; <https://bootvluchteling.nl/financien/>; en <https://www.defenceforchildren.nl/over-ons/jaarverslagen/> (geraadpleegd 24 november 2023).

⁵³ Aansluiten en aansluiting beëindigen kan via <https://www.amnesty.nl/forms/donatie-lid>, dan wel <https://www.amnesty.nl/steun-ons/opzeggen-lidmaatschap#:~:text=Wijzigen%20of%20opzeggen%20lidmaatschap&text=Stuur%20de%20bevestigingsmail%20die%20je%20opzegging%20f%20wijziging%20sneller%20verwerken>; <https://bootvluchteling.nl/word-vrijwilliger/>; en <https://actie.defenceforchildren.nl/doneren/> (geraadpleegd 24 november 2023).

- f. een (gepubliceerd) bestuursverslag en een jaarrekening (lid 5).⁵⁴
42. Op grond van het voorgaande kan aldus geconcludeerd worden dat eiseressen eveneens voldoen aan het 'zware regime' van artikel 3:305a BW.

3.3 Exclusieve belangenbehartiger (1018e Rv)

43. Eiseressen stellen deze procedure gezamenlijk in zodat geen sprake is van concurrerende vorderingen. Bovendien komen zij in deze procedure alle gezamenlijk op voor hetzelfde, hierboven omschreven ideële doel, dienen zij gezamenlijke processtukken in en worden gemeenschappelijk vertegenwoordigd door dezelfde advocaten. Eiseressen menen dat het daarom niet noodzakelijk is om onder hen één exclusieve belangenbehartiger aan te wijzen, maar dat zij gezamenlijk kunnen worden aangemerkt als exclusieve belangenbehartiger, dan wel overeenkomstig artikel 1018e lid 4 Rv alle (gezamenlijk) worden aangewezen als exclusieve belangenbehartigers mocht een andere belangenorganisatie binnen de termijn bedoeld in artikel 1018d Rv een concurrerende vordering aanhangig maken.⁵⁵ Voor zover uw rechtbank alsnog één van de eiseressen wil aanwijzen als exclusieve belangenbehartiger, stellen eiseressen voor dat AIN als zodanig wordt aangewezen, omdat zij eerder collectieve vorderingen heeft ingesteld en de grootste organisatie onder eiseressen is. Eiseressen voldoen echter alle aan de vereisten voor ontvankelijkheid, zoals hierboven uiteengezet.

3.4 Toepassing van een opt-out/in regeling ex art. 1018f Rv passend, noch vereist

44. Overeenkomstig artikel 1018f lid 1 Rv leidt de procedure niet tot gebondenheid van personen behorend tot de nauw omschreven groep personen wier belangen in de collectieve vordering worden behartigd die binnen een door de rechter bepaalde termijn na de uitspraak bedoeld in artikel 1018e lid 1 en 2 Rv de rechtbank hebben geïnformeerd zich van de behartiging van hun belangen in de collectieve vordering te willen bevrijden. De ideële aard van de zaak van eiseressen brengt met zich dat in dit geval voorbij gegaan dient te worden aan het vaststellen van een nauw omschreven groep en een opt-out/in procedure. Niet voor niets hebben verschillende rechtbanken deze procedurele stappen niet van toepassing geacht in ideële zaken en/of als de aard van de vorderingen daar aanleiding toe gaf, zoals eiseressen hieronder toelichten. Eiseressen vragen de rechtbank in deze zaak hetzelfde te doen.

3.4.1 Geen opt-out/in indien er geen nauw omschreven groep personen kan worden vastgesteld

45. In de wetsgeschiedenis van de WAMCA wordt overwogen dat de ontvankelijkheidsvereisten van artikel 3:305a BW en de bijzondere procedurevoorschriften van Titel 14A *in beginsel* voor elke collectieve actie gelden.⁵⁶ Hieruit volgt dat de rechter van de wetgever de ruimte krijgt om in individuele gevallen te bepalen welke ontvankelijkheidsvereisten er in een concreet geval aan

⁵⁴ Te raadplegen via <https://www.amnesty.nl/wie-we-zijn/over-ons/jaarverslag-overzichtspagina>; <https://bootvluchteling.nl/financien/>; en <https://www.defenceforchildren.nl/over-ons/jaarverslagen/> (geraadpleegd 24 november 2023).

⁵⁵ Vgl. Rechtbank Oost-Brabant 18 mei 2022, ECLI:NL:RBOBR:2022:1995, r.o. 5.26; Rechtbank Amsterdam, 13 juli 2022, ECLI:NL:RBAMS:2022:4035, r.o. 4.39-4.41; Rechtbank Den Haag 8 maart 2023, ECLI:NL:RBDHA:2023:2657, (*Republiek/Republikein t. Staat*), r.o. 2.29; Rechtbank Amsterdam 7 juni 2023, ECLI:NL:RBAMS:2023:3499 (*Fossielvrij/KLM*), r.o. 4.29; Gerechtshof Den Haag 12 september 2023, ECLI:NL:GHDHA:2023:1758, r.o. 6.2.

⁵⁶ *Kamerstukken II* 2016-2017, 34608, nr. 3 (MvT WAMCA), pp. 31-32.

een belangenorganisatie die een collectieve actie start gesteld moeten worden, en welke bijzondere procedurevoorschriften van toepassing verklaard worden in die zaak. Bij veel ideële acties ligt het voor de hand om een uitzondering te maken op deze voorschriften. Het was blijkens de wetsgeschiedenis niet de bedoeling van de wetgever om het onder de WAMCA moeilijker te maken om in ideële collectieve acties als de onderhavige voor de belangen van anderen of voor het algemeen belang op te komen.⁵⁷ Bij strikte toepassing van de ‘nauw omschreven groep’ ex artikel 1018e lid 2 Rv en de daaraan gekoppelde opt-out/in regeling ex artikel 1018f Rv is dit wel het geval, terwijl dit bij ideële acties als de onderhavige geen redelijk doel dient.

46. Zowel uit de wet als uit de wetsgeschiedenis blijkt dat de wetgever bij nut en noodzaak van collectieve binding van een vast te stellen nauw omschreven groep in ideële zaken eigenlijk niet heeft stilgestaan.⁵⁸ De wet zelf stelt daarover niets. In de afzonderlijke artikelen van Titel 14A is stevast de collectieve schadevergoedingsactie als uitgangspunt genomen.⁵⁹ Artikel 1018f Rv, dat de opt-outregeling verder uitwerkt, gaat uit van een (exclusieve) belangenbehartiger die aan de strenge ontvankelijkheidsvereisten van artikel 3:305a BW heeft voldaan.⁶⁰ Ook daaruit kan men afleiden dat toepassing van dit artikel bij ideële zaken die wél onder de uitzondering van artikel 3:305a lid 6 vallen omdat het een ideële vordering betreft en/of de zaak of de aard van de vorderingen daartoe aanleiding geeft, niet als zodanig door de wetgever werd geanticipeerd.
47. In ideële zaken of collectieve acties die niet zien op schadevergoeding, ligt collectieve binding van een nauw omschreven groep – en in het verlengde daarvan de mogelijkheid voor individuen uit die groep om zich aan binding te onttrekken door middel van een opt-out/in – niet voor de hand. Schutgens en Sillen schrijven daarover:

“Voor collectieve acties die zuiver zijn gericht op financiële afhandeling van aansprakelijkheid voor massaschade (de, naar het soms lijkt, vrijwel allesbepalende context die de totstandkoming van de WAMCA heeft gekleurd) ligt het inderdaad zeer voor de hand om in beginsel alle individuele gedupeerden die liever hun eigen aansprakelijkheidsrechtelijke boontjes doppen van een opt-out-mogelijkheid te voorzien. Echter, voor ideële of collectieve acties die niet zien op geldelijke schadevergoeding, maar die erop gericht zijn via een gebodsactie of een declaratoir de gedaagde te bewegen om in de ‘werkelijke wereld’ zijn gedrag of beleid aan te passen – zoals in de Temper-zaak en vele (andere) ideële acties – kon en kan het nog altijd goed voorkomen dat een opt-out voor het individu zich lastig verdraagt met die bedoeling van de vordering. Voor

⁵⁷ *Kamerstukken II* 2017-2018, 34608, nr. 6 (Nota naar Aanleiding van het Verslag WAMCA), p. 11: ten aanzien van ideële zaken is in de wetsgeschiedenis overwogen dat het belangenorganisaties die voldoen aan art. 3:305a lid 6 BW “niet de bedoeling is om het deze organisaties met het wetsvoorstel onnodig moeilijk te maken hun werk voort te zetten”.

⁵⁸ De bijzondere aard van ideële vorderingen is in zijn geheel nauwelijks aan de orde geweest bij de totstandkoming van de WAMCA. Dit geldt ook voor toepassing van het representativiteitsvereiste verwijzend naar de omvang van de vertegenwoordigde vorderingen onder art. 3:305a lid 2 BW, zoals de minister opmerkte in *Kamerstukken II* 2023-2024, 36169, nr. 40, p. 3.

⁵⁹ Zo benoemt artikel 1018k lid 1 Rv, onder verwijzing naar art. 1018i Rv, in de eerste volzin de verbindendheid van de uitspraak voor personen die deel uitmaken van de nauw omschreven groep en die niet van de opt-out regeling gebruik hebben gemaakt, om daarover in de laatste volzin op te merken dat “*deze personen [...] aanspraak maken op een vergoeding op de wijze en onder de voorwaarden vermeld in de uitspraak waarbij een collectieve schadeafwikkeling is vastgesteld.*”

⁶⁰ Zie bijvoorbeeld lid 2, waarin wordt verwezen naar art. 3:305a lid 2 onder d BW.

deze, vooral bij ideële acties vaak spelende, thematiek was bij de totstandkoming van de WAMCA weinig oog.”⁶¹

48. Onttrekking door een individu aan een uitspraak die het algemeen belang betreft laat zich, zoals ook Schutgens en Sillen schrijven, moeilijk indenken. In jurisprudentie van vóór de WAMCA, waarin een dergelijk beginsel van collectieve binding ontbrak, is veelvuldig aan de orde geweest dat het collectieve belang waarvoor wordt opgekomen groter kan zijn dan de optelsom van de specifieke personen. Dat blijkt bijvoorbeeld uit de vaste lijn in de rechtspraak dat niet doorslaggevend werd geacht of alle personen wier belangen door een vordering werden geraakt, het ook met de vordering eens waren.⁶² Deze lijn van jurisprudentie werd ook na invoering van de WAMCA voortgezet.⁶³
49. In het geval van een algemeen belangactie die strekt tot behartiging van fundamentele rechten zoals de onderhavige heeft strikte toepassing van collectieve binding overigens ook zeer onwenselijke gevolgen. Deze kwamen scherp naar voren in de zaak van DfC tegen de Staat en drinkwaterbedrijf Dunea, waarin onder meer een verklaring voor recht gevorderd dat onrechtmatig wordt gehandeld jegens kinderen in het algemeen en minderjarige kinderen die op een adres in Nederland wonen waarop de levering van drinkwater wegens wanbetaling wordt of reeds is beëindigd.⁶⁴ Omdat echter (kennelijk) uit is gegaan van collectieve binding, zou een verloren zaak als gevolg hebben dat individuele (vertegenwoordigers van) kinderen zich nooit meer op een schending van hun grondrecht kunnen beroepen als het gaat om waterafsluiting. De vorderingen zijn inderdaad afgewezen. Maar kennelijk vond de rechtbank een dergelijk gevolg zelf onwenselijk, want in het eindvonnis overwoog de rechtbank dat er in een individueel geval waarin alle omstandigheden worden meegewogen wel degelijk sprake zou kunnen zijn van onrechtmatig handelen.⁶⁵ Daarmee heeft de rechtbank elke collectieve binding feitelijk teniet gedaan. De uitspraak is in hoger beroep vernietigd. Hoewel het Hof zich daarin niet specifiek uitlaat over de toepassing van een opt-out/in vereiste, overweegt het (in de context van het representativiteitsvereiste) dat het bij ideële acties “vrijwel onmogelijk” is om te toetsen of een belangenorganisatie “in kwantitatieve zin” representatief is.⁶⁶
50. Niet voor niets is in een flink aantal ideële zaken helemaal niet stilgestaan bij collectieve binding of de opt-out regeling.⁶⁷ Daarmee hebben de rechters in die zaken terecht gebruik gemaakt van de ruimte die de wetgever hen heeft gelaten om de procedurevoorschriften van Titel 14A Rv te passeren. Het is ook niet aannemelijk dat het belang van de gedaagde partijen daarmee op enige wijze is geschaad. Een hausse aan claims, die door toepassing van Titel 14A Rv zou moeten

⁶¹ R.J.B. Schutgens & J.J.J. Sillen, ‘Samenloop van ideële en collectieve belangenbehartiging: de ontvankelijkheidsbeslissing in FNV & CNV/Temper’, *NTBR* 2023/26, afl. 6, p. 261.

⁶² Zie bijv. HR 26 februari 2010, ECLI:NL:HR:2010:BK5756 (*Stichting Baas in eigen Huis/Plazacasa*); en HR 9 april 2010, ECLI:NL:HR:2010:BK4547, (*Clara Wichmann/Staat en SGP*).

⁶³ Rechtbank Den Haag 9 februari 2022, ECLI:NL:RBDHA:2022:1747 (*Marktonderzoekassociatie/Staat en CBS*), r.o. 4.13. Gerechtshof Den Haag 19 maart 2024, ECLI:NL:GHDHA:2024:363 (*Defence for Children en NJCM/Staat e.a.*), r.o. 6.8.

⁶⁴ Rechtbank Den Haag 9 februari 2022 (aanvullend vonnis), ECLI:NL:RBDHA:2022:939 (*Defence for Children en NJCM/Staat e.a.*).

⁶⁵ Rechtbank Den Haag 6 april 2022, ECLI:NL:RBDHA:2022:3043 (*Defence for Children en NJCM/Staat e.a.*), r.o. 4.26.

⁶⁶ Gerechtshof Den Haag 19 maart 2024, ECLI:NL:GHDHA:2024:363 (*Defence for Children en NJCM/Staat e.a.*), r.o. 6.8.

⁶⁷ Zie bijv. Rechtbank Den Haag 2 juni 2021, ECLI:NL:RBDHA:2021:16864 (*Clara Wichmann/Staat inz. anticonceptie*); Rechtbank Den Haag, 19 mei 2021, ECLI:NL:RBDHA:2021:10080 (*Amnesty International/Staat – etnisch profileren*); en Gerechtshof Den Haag, 5 april 2022, ECLI:NL:GHDHA:2022:1316 (*Amnesty International/Staat – etnisch profileren*).

worden voorkomen, ligt immers niet bepaald voor de hand,⁶⁸ terwijl de rechtspraak in een voorkomend geval voldoende instrumenten ter beschikking staan om bijvoorbeeld misbruik van procesrecht te adresseren.

51. Uit de jurisprudentie over de WAMCA volgt dan ook dat rechtbanken in ideële zaken waarin géén schadevergoeding wordt gevorderd, de ruimte hebben genomen om géén toepassing te geven aan de procedurele voorschriften uit Titel 14A Rv. Er wordt dan op basis van de aard van de zaak, althans de specifieke vorderingen, beoordeeld of het nodig en wenselijk (of zelfs mogelijk) is om een nauw omschreven groep vast te stellen die gebonden zou zijn aan de uitspraak, en of het mogelijk is voor een individu om zich aan een veroordelende uitspraak te onttrekken door middel van een opt-out/in procedure. Is er geen nauw omschreven groep personen vast te stellen die direct gebonden zou worden door de uitspraak, dan dient een opt-out/in regeling geen redelijk doel. Verschillende rechtbanken oordeelden dat toepassing van een opt-out/in regeling in dat geval achterwege dient te blijven:
- a. Zie bijv. *Fossielvrij/KLM*, waarin de rechtbank overweegt dat het “in wezen een algemeen-belangactie” betreft, waarbij de groep personen wiens belangen gemoeid zijn met de door *Fossielvrij* ingestelde vordering zich lastig laat individualiseren. Daarom ziet de rechtbank af van vaststelling van de nauw omschreven groep personen en van toepassing van het opt-out/in vereiste.⁶⁹
 - b. Ook in de zaak *Stichting de Republiek/Staat* overwoog de rechtbank dat “zoals vaker bij ideële vorderingen” geen nauw omschreven groep vast te stellen is, omdat de Stichting een algemeen belang behartigt. Dat betekent dat die groep niet kan worden aangeschreven en evenmin denkbaar is dat sommigen zich aan de uitspraak onttrekken, nu toewijzing van de vordering gevolgen voor iedereen zal hebben die verwikkeld is of raakt in procedures waarin de Koning partij is.⁷⁰
 - c. In de zaak *FNV en CNV/Temper* maakte de rechtbank een onderscheid tussen de door eiseressen ingestelde algemeen belang actie en een actie strekkende tot behartiging van de belangen van *Temper*-werkers. Voor de algemeen belang actie diende toepassing van de opt-out/in regeling volgens de rechtbank achterwege te blijven omdat deze “niet is gericht op een concrete, laat staan (praktisch) identificeerbare groep van personen. Daarnaast geldt dat geen van partijen heeft gesteld dat deze groep (van werkenden) direct nadeel kan ondervinden van een veroordelend vonnis”.⁷¹
 - d. Ook in de zaak *RBV/Staat* liet de rechtbank Den Haag toepassing van de opt-out/in procedure achterwege, omdat *RBV* niet opkwam voor een duidelijk afgebakende groep waartoe ook personen behoorden die in de toekomst mogelijk hinder zouden ervaren en

⁶⁸ Anders dan voor massaschadeclaims, heeft de WAMCA voor collectieve acties met een ideëel karakter juist een drempelverhogende werking. De WAMCA-procedure is immers zeer langdurig en kostbaar. Ondertussen kunnen er in een procedure die zich niet op schadevergoeding richt geen reële proceskosten worden toegekend 1018I lid 2 Rv; terwijl de belangenbehartiger wel aan het risico wordt blootgesteld om veroordeeld te worden in de proceskosten – tot een vijfvoud daarvan – van de gedaagde partij art. 1018I lid 1.

⁶⁹ Rechtbank Amsterdam 7 juni 2023, ECLI:NL:RBAMS:2023:3499 (*Fossielvrij/KLM*), r.o. 4.17, 4.32 en 4.34

⁷⁰ Rechtbank Den Haag 8 maart 2023, ECLI:NL:RBDHA:2023:2657 (*Republiek en Republiek/Staat*), r.o. 2.28.

⁷¹ Rechtbank Amsterdam 21 december 2022, ECLI:NL:RBAMS:2022:7764 (*FNV en CNV/Temper*), r.o. 2.8.

evenmin denkbaar was dat iemand zich aan de gevolgen van een toe- of afwijzend vonnis zou kunnen onttrekken.⁷²

52. In ideële zaken waar een verklaring voor recht wordt gevorderd en waarin wél een opt-out regeling is toegepast, is in de regel sprake van een duidelijk individualiseerbare rechtsverhouding die zich ook leent voor de vaststelling van schadeplichtigheid.⁷³
53. Tot slot onderkent ook de minister voor Rechtsbescherming dat het in sommige ideële acties vanwege de aard van de vordering niet mogelijk is om de uitspraak slechts bindend te maken voor een deel van de personen wier belangen met de ideële actie zijn gemoeid.⁷⁴ Dit is bijvoorbeeld het geval bij ge- of verbodsvorderingen die bepaalde handelingen vergen of verbieden. Zij kunnen alleen gelden tegenover eenieder of tegenover niemand. Vóór inwerkingtreding van de WAMCA hield het wettelijke regime ook rekening met dit soort vorderingen, in welk geval de mogelijkheid om zich tegen de werking van een uitspraak te verzetten niet gold. Bij invoering van de WAMCA en de introductie van het opt-out/in vereiste onder 1018f Rv is geen rekening gehouden met vorderingen die naar hun aard tegenover iedereen gelden.⁷⁵ Volgens de minister is het voor ideële acties niet mogelijk, nodig of wenselijk dat een belangenorganisatie steeds toestemming moet hebben van of vooraf informatie moet verstrekken aan de individuele personen wiens belangen met de actie gemoeid zijn.⁷⁶

3.4.2 *Geen nauw omschreven groep in deze zaak*

54. De gedachte van collectieve binding die ten grondslag ligt aan het vereiste van een nauw omschreven groep en de opt-out/in regeling is niet mogelijk in deze procedure. Met hun ideële actie komen eiseressen op voor het maatschappijbrede belang dat de Staat mensenrechten respecteert, voor de belangen van asielzoekers in het algemeen, evenals voor de belangen van personen wier fundamentele rechten als gevolg van de EU-Turkijedeal zijn of- zullen worden geschonden. Zoals eiseressen hierboven in sectie 3.1 uiteen hebben gezet, laat de groep personen waarvoor zij opkomen zich niet individualiseren. Reeds daarom kan aan een collectieve binding of een opt-out / opt-in procedure geen uitvoering worden gegeven.
55. Daar komt bij dat de door eiseressen gevorderde verklaring voor recht zich niet leent voor individuele binding (en/of het vaststellen van aansprakelijkheid jegens een specifieke groep personen), en dus ook niet kan dienen als opmaat naar een schadeclaim. Zoals toegelicht in secties 3.1 en 3.4.1 zal er geen sprake zijn van concreet onrechtmatig handelen van de Staat jegens iedere persoon wiens belang met de door eiseressen ingestelde ideële actie is gemoeid. Zou desondanks worden uitgegaan van de gedachte van collectieve binding en het opt-out/in vereiste worden toegepast, dan dreigt eenzelfde risico als in de procedure van DfC tegen de Staat en drinkwaterbedrijf Dunea: een afwijzend vonnis zou – zonder correctie zoals toegepast in die zaak – betekenen dat geen enkel individu dat schade heeft geleden als gevolg van het

⁷² Rechtbank Den Haag 15 november 2023, ECLI:NL:RBDHA:2023:17145 (*RBV/Staat*), r.o. 5.26.

⁷³ Zie bijv. Rechtbank Midden-Nederland 28 december 2022, ECLI:NL:RBMNE:2022:5565; en Rechtbank Den Haag 10 augustus 2022, ECLI:NL:RBDHA:2022:8059, die zien op auteursrechthebbenden of Rechtbank Amsterdam 28 oktober 2020, ECLI:NL:RBAMS:2020:5271, r.o. 3.1; Rechtbank Amsterdam 18 november 2020, ECLI:NL:RBAMS:2020:5826, r.o. 2.7, betreffende beeldmateriaal van specifieke kinderen die slachtoffer zijn geworden van kinderporno.

⁷⁴ *Kamerstukken II 2023-2024*, 36169, nr. 40, p. 8-9.

⁷⁵ *Ibid.*, p. 9.

⁷⁶ *Ibid.*, p. 8.

handelen van de Staat nog een individuele vordering zou kunnen aanspannen. Al zou uw rechtbank concluderen dat in zijn algemeenheid niet kan worden gezegd dat de Staat onrechtmatig heeft gehandeld door het tot stand brengen, uitvoeren en in stand houden van de EU-Turkijedeal; dat betekent niet dat de Staat jegens *niemand* onrechtmatig heeft gehandeld door dit te doen. Het is daarom niet passend, noch wenselijk om in dit geval een nauw omschreven groep aan te wijzen jegens wie de gevorderde verklaring voor recht collectieve binding zou hebben.

56. Daar komt bij dat niet aannemelijk is dat toewijzing van de gevorderde verklaring voor recht nadelige gevolgen zou hebben voor personen wier belangen met de vordering gemoeid zijn. Moeilijk voor te stellen is immers dat personen concreet nadeel ondervinden van het met de vordering nagestreefde ideële doel dat de Staat fundamentele rechten respecteert. In de zaak van FNV en CNV/Temper oordeelde de rechtbank dat toepassing van het opt-out/in-regime mede daarom achterwege kon blijven voor de algemeen-belangvordering in die zaak.⁷⁷
57. Ook het door eiseressen gevorderde gebod dat de Staat – samengevat – zich ervoor inspant dat de EU-Turkijedeal ten uitvoer wordt gelegd zonder dat dit tot schending van fundamentele rechten leidt en zich – mocht dit niet mogelijk zijn – uit de deal terugtrekt, evenals het verbod om te handelen op een wijze die mensenrechtenschendingen op de Griekse eilanden verergert, lenen zich naar hun aard niet ervoor dat bepaalde individuen zich aan de werking van een toe- of afwijzing daarvan kunnen onttrekken. De gevorderde ge- en verboden zijn immers ondeelbaar. De Staat kan deze ge-/verboden alleen nakomen tegenover eenieder of tegenover niemand.⁷⁸ Zij lenen zich naar hun aard niet ervoor dat individuen zich aan de werking van een toe- of afwijzend vonnis kunnen onttrekken, welke mogelijkheid het opt-out/in regime beoogt te bieden.
58. Het hiervoor omschreven kader maakt duidelijk dat de vorderingen van eiseressen zich naar hun aard niet lenen voor de binding van een specifieke groep personen, noch voor onttrekking daaraan door een individu. De door eiseressen ingestelde vorderingen raken niet de belangen van een nauw omschreven groep personen, maar strekken tot verwezenlijking van het ideële doel dat de Staat fundamentele rechten respecteert. Omdat er geen nauw omschreven groep vastgesteld kan worden, zal een toewijzend of afwijzend vonnis voor individuen geen rechtsverhouding creëren. Zij lenen zich naar hun aard dan ook niet voor toepassing van het opt-out/in systeem. Recent nog oordeelde uw rechtbank dat vaststelling van een nauw omschreven groep en de opt-out/in regeling in dat geval achterwege dient te blijven.⁷⁹
59. Op basis van het voorgaande verzoeken eiseressen de rechtbank primair geen “nauw omschreven groep” in de zin van artikel 1018e lid 2 Rv vast te stellen en evenmin toepassing te geven aan de opt-out/in-regeling ex artikel 1018f Rv. Voor zover uw rechtbank desondanks zou willen overgaan tot het vaststellen van een nauw omschreven groep en toepassing van een opt-out/in-regeling, verzoeken eiseressen in de gelegenheid gesteld te worden zich bij akte uit te laten over de formulering waarmee de nauw omschreven groep wordt vastgesteld, evenals over de formulering en praktische inrichting van de opt-out/in regeling.

⁷⁷ Rechtbank Amsterdam 21 december 2022, ECLI:NL:RBAMS:2022:7764 (*FNV en CNV/Temper*), r.o. 2.8.

⁷⁸ Zie in dezelfde zin *Kamerstukken II* 2023-2024, 36169, nr. 40, p. 8-9.

⁷⁹ Rechtbank Den Haag, 6 maart 2024, ECLI:NL:RBDHA:2024:3007, (*Greenpeace/Staat*), r.o. 5.24.

3.5 Geen termijn ex 1018 g Rv

60. In het licht van het voorgaande menen eiseressen dat het ook niet nodig is een termijn vast te stellen voor het beproeven van een vaststellingsovereenkomst over massaschade ex artikel 1018g Rv.

4 ACHTERGROND, TEKST EN JURIDISCHE CONTEXT VAN DE EU-TURKIJEDEAL

61. Voordat in sectie 5 wordt ingegaan op de gevolgen van de EU-Turkijedeal en de rol die de Staat speelde bij het bevorderen, sluiten, mede-uitvoeren en in stand houden daarvan, bespreken eiseressen in deze sectie de relevante feitelijke (sectie 4.1) en juridische achtergrond (sectie 4.3) van de deal, alsook de tekst en afspraken die daarin op 18 maart 2016 werden neergelegd (sectie 4.2).
62. De nadruk in deze sectie ligt op de situatie zoals die bestond in maart 2016, toen de EU-Turkijedeal werd gesloten. Zo wordt in sectie 4.3 gekeken naar het destijds – en nog altijd – geldende relevante overkoepelende juridische kader waaraan de deal moest voldoen, het Gemeenschappelijk Europees Asielsysteem (hierna: GEAS). Daarbij gaan eiseressen in het bijzonder in op de status van Griekenland en Turkije binnen dit stelsel, nu dit de twee landen waren die een centrale rol toebedeeld kregen in de uitvoering van de deal. Zo wordt duidelijk dat op grond van de feitelijke situatie in deze landen in 2016 niet viel te verwachten dat de deal in overeenstemming met dit wettelijke kader kon worden uitgevoerd.

4.1 Achtergrond: de burgeroorlog in Syrië

63. In 2011 breekt in Syrië oorlog uit. Uit angst voor hun veiligheid vluchten veel Syriërs naar omliggende landen: aan het eind van 2015 zijn meer dan 4,6 miljoen Syriërs het land ontvlucht.⁸⁰ In december 2015 bevinden zich circa 2,5 miljoen Syrische vluchtelingen in Turkije, ruim een miljoen in Libanon, en circa 650.000 in Jordanië.⁸¹
64. In 2015 komen via de Middellandse Zee, mede als gevolg van de Syrische oorlog, 1.000.573 personen in de EU aan.⁸² Volgens United Nations High Commissioner for Refugees (hierna: UNHCR) komt 84% van de personen die in Europa aankomen uit de “world’s top 10 refugee producing countries, strengthening UNHCR’s belief that most of the people arriving in Europe were fleeing war and prosecution”.⁸³ Van de miljoen personen die in 2015 de Middellandse Zee naar de EU oversteken, komen er zo’n 800.000 in Griekenland aan.⁸⁴ Het aantal personen dat de zee oversteeft naar Griekenland bereikt in oktober 2015 zijn hoogtepunt: die maand komen

⁸⁰ 4.643.051 bij UNHCR geregistreerde Syrische vluchtelingen op 31 december 2015. Zie: Overzicht gevluchte Syriërs, geregistreerd in Turkije, Libanon en Jordanië (UNHCR 2015) (**productie 102**).

⁸¹ Overzicht gevluchte Syriërs, geregistreerd in Turkije, Libanon en Jordanië (UNHCR 2015) (**productie 102**).

⁸² UNHCR, ‘Over one million sea arrivals reach Europe in 2015’ d.d. 30 december 2015 (**productie 84**). Dit aantal is minder dan het aantal vluchtelingen dat op dat moment wordt opgevangen in Libanon (op een bevolking van 6,4 miljoen inwoners, ten opzichte van 443,7 miljoen inwoners in de EU), Zie: Eurostat, ‘Population change – Demographic balance and crude rates at national level’ <https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/bookmark/7030e42c-ce1d-4793-b54a-95576c49e058?lang=en> (geraadpleegd op 13 december 2023); World Bank, ‘Population, total – Lebanon; <https://data.worldbank.org/indicator/SP.POP.TOTL?locations=LB> (geraadpleegd op 14 december 2023).

⁸³ De helft van de personen die via de Middellandse Zee in Europa aankomen is Syrisch, 20% Afghaans, en 7% Irakees. UNHCR, ‘Over one million sea arrivals reach Europe in 2015’ d.d. 30 december 2015 (**productie 84**).

⁸⁴ Ibid.

211.663 mensen aan. In februari 2016 – de maand voordat de deal gesloten wordt – is dat aantal gedaald, tot 57.066 personen.⁸⁵ Veel daarvan reizen via de Westelijke Balkanroute – door Macedonië, Servië, Hongarije en Kroatië – door naar andere EU-lidstaten om daar asiel aan te vragen, in plaats van in Griekenland.⁸⁶

65. Er wordt onderscheid gemaakt tussen drie verschillende routes over de Middellandse Zee: de *Western Mediterranean route*, naar Spanje; de *Central Mediterranean Route*, tussen Noord-Afrika en Italië, en de *Eastern Mediterranean route*, tussen Turkije en Griekenland. Zoals gezegd kwamen de meeste vluchtelingen en asielzoekers die in 2015 de Middellandse Zee naar Europa oversteken aan via de oostelijke route, grofweg 800.000 van de miljoen (dus zo'n 80%). De boottocht die vluchtelingen en asielzoekers over de Middellandse Zee wagen bij gebrek aan legale reismogelijkheden is gevaarlijk. In 2015 verdrinken naar schatting van het IOM in totaal 3.771 mensen. Veruit de meeste verdrinkingen – 2.892 – vinden plaats op de *Central Mediterranean route* tussen Noord-Afrika en Italië. Op de *Eastern Mediterranean route*, tussen Turkije en Griekenland, verdrinken in 2015 805 personen.⁸⁷
66. Tegen deze achtergrond ontstaat in 2015 binnen de Europese Unie de overtuiging dat er iets moet gebeuren om het aantal aankomsten in de EU te beperken. Deze plannen leiden uiteindelijk tot de EU-Turkijedeal. Een belangrijke aanjager van deze plannen is Nederland, op dat moment voorzitter van de Raad van de Europese Unie. De grote rol van Nederland bij het daadwerkelijk tot stand brengen van de deal wordt nader besproken in sectie 5.

4.2 Tekst EU-Turkijedeal

67. Met verschillende voorbereidende tussenstappen – nader besproken in sectie 5.2 – wordt op 18 maart 2016 de EU-Turkijedeal gesloten tussen de EU-lidstaten en Turkije. De afspraken worden op dezelfde dag bekend gemaakt in een persverklaring van de Europese Raad, genaamd 'Verklaring EU-Turkije, 18 maart 2016'.⁸⁸ In de Verklaring – die al snel bekend komt te staan als de EU-Turkijedeal – wordt beschreven dat Turkije en de EU-lidstaten deze afspraken maken "[t]eneinde het bedrijfsmodel van de mensensmokkelaars te breken en migranten een alternatief te bieden voor het wagen van hun leven".⁸⁹ Om die reden is besloten tot deze "tijdelijke en buitengewone maatregel" met als doel "een eind te maken aan de irreguliere

⁸⁵ UNHCR, 'Mediterranean Situation / Greece', <https://data2.unhcr.org/en/situations/mediterranean/location/5179> (geraadpleegd op 13 december 2023).

⁸⁶ AIDA, 'Country report: Greece' d.d. november 2015 (**productie 73**), p. 25, 49; Frontex, 'Migratory Routes: Western Balkan route', online via: <https://www.frontex.europa.eu/what-we-do/monitoring-and-risk-analysis/migratory-routes/western-balkan-route/> (geraadpleegd op 8 maart 2024).

⁸⁷ IOM, 'IOM Counts 3,771 Migrant Fatalities in Mediterranean in 2015' d.d. 5 januari 2016 (**productie 85**).

⁸⁸ Europese Raad, 'Verklaring EU-Turkije' (Persmededeling 144/16) d.d. 18 maart 2016 (**productie 69**).

⁸⁹ De aanname dat het ondermijnen van mensensmokkel mensenlevens beschermt wordt in de politiek vaak gemaakt. Data om deze aanname te onderbouwen is echter niet beschikbaar. Veel academici betogen daarentegen juist dat maatregelen die bedoeld zijn om irreguliere migratie te onderbinden juist de oorzaak vormen voor het ontstaan van een smokkelindustrie of zelfs bijdragen aan het gevaar waar mensen die irregulier reizen aan blootgesteld worden. Voor een bespreking van deze opvattingen en de literatuur daarover, zie L. Komp, *Border Deaths at Sea under the Right to Life in the European Convention on Human Rights*, Routledge, 2023, p. 9-16. Zie ook Hein de Haas, *Hoe migratie echt werkt*, Het Spectrum, 2023, p. 353-374.

migratie van Turkije naar de EU”.⁹⁰ De belangrijkste rol in de beoogde uitvoering van de afspraken wordt toegewezen aan twee landen: Griekenland en Turkije.

68. In de deal worden verschillende afspraken gemaakt, waarvan de meest relevante hieronder worden weergegeven:

“Alle nieuwe irreguliere migranten die per 20 maart 2016 vanuit Turkije oversteken naar Griekenland, worden naar Turkije teruggestuurd. Dit zal gebeuren in volledige overeenstemming met het EU-recht en het internationaal recht, en enige vorm van collectieve uitzetting is derhalve uitgesloten.”

“Alle migranten zullen bescherming genieten in overeenstemming met de betreffende internationale normen en met inachtneming van het beginsel van non-refoulement.”

“Migranten die op de Griekse eilanden aankomen, zullen deugdelijk worden geregistreerd en eventuele asielverzoeken zullen door de Griekse autoriteiten individueel worden verwerkt overeenkomstig de richtlijn asielprocedures, in samenwerking met het UNHCR.”

“Migranten die geen asiel aanvragen of wier asielverzoek overeenkomstig de richtlijn ongegrond of niet-ontvankelijk wordt bevonden, zullen naar Turkije worden teruggestuurd. Turkije en Griekenland zullen met de steun van de instellingen en agentschappen van de EU de nodige stappen ondernemen en zo nodig bilaterale regelingen treffen, bijvoorbeeld betreffende de aanwezigheid per 20 maart 2016 van Turkse functionarissen op de Griekse eilanden en van Griekse functionarissen in Turkije, teneinde de nodige verbindingen tot stand te brengen en aldus ertoe bij te dragen dat die regelingen soepel functioneren.”

“Voor elke Syriër die vanaf de Griekse eilanden naar Turkije wordt teruggestuurd, zal een andere Syriër vanuit Turkije in de EU worden hervestigd, rekening houdend met de kwetsbaarheidscriteria van de VN. [...] Indien deze regelingen niet volstaan om de irreguliere migratie te stoppen, en de terugkeeraantallen benaderen bovengenoemde aantallen, zal dit mechanisme worden herzien. Indien de terugkeeraantallen bovengenoemde aantallen overschrijden, zal dit mechanisme worden stopgezet.”

“Al deze elementen zullen parallel worden behandeld en gezamenlijk op maandbasis worden gemonitord.”

⁹⁰ Eiseressen wijzen daarbij op het volgende: zoals uit de hierboven aangehaalde cijfers blijkt vertoont de migratie naar de EU voorafgaand aan het sluiten van de EU-Turkijedeal in maart 2016 al een dalende trend. Sommige migratiwetenschappers zijn dan ook tot de conclusie gekomen dat de invloed van de EU-Turkijedeal op de daadwerkelijke migratie naar de EU zeer beperkt is geweest, zie bijv. Hein de Haas, *Hoe migratie echt werkt*, Het Spectrum, 2023, p. 436: “Ook de geclaimde beleidssuccessen zouden kritischer tegen het licht gehouden moeten worden. Zo beweerden politici in 2016 dat de ‘Turkije-deal’ tussen de EU en Turkije ervoor had gezorgd dat de migratie van Syrische vluchtelingen naar Griekenland werd gestelpt. De media slikten het verhaal voor zoete koek maar verzuimden op te merken dat de cijfers al drastisch waren gedaald vóórdat het beleid in de praktijk werd gebracht.”. Zie bijv. ook T. Spijkerboer, ‘Fact Check: Did the EU-Turkey Deal Bring Down the Number of Migrants and Border Deaths?’, *University of Oxford, Faculty of Law blog* d.d. 28 september 2016, <https://blogs.law.ox.ac.uk/research-subject-groups/centre-criminology/centreborder-criminologies/blog/2016/09/fact-check-did-eu> (geraadpleegd op 27 maart 2023). De Haas beschrijft ook waarom migratiemaatregelen van overheden doorgaans niet werken en juist de oorzaak zijn van de problemen die zij zeggen te bestrijden, zoals mensensmokkel (*Hoe migratie echt werkt*, pp. 353-374, 395-414). Voor de goede orde: de vraag of de deal al dan niet effectief is geweest in het beperken van het aantal aankomsten in Europa of het bestrijden van mensensmokkel is volgens eiseressen geen relevante factor bij de rechtsvragen die in deze zaak voorliggen. Dergelijke maatregelen dienen immers altijd binnen de grenzen van het toepasselijke recht te blijven, vgl. sectie 6.2.1, laatste alinea.

69. Kern van de deal is dat alle asielzoekers die op de Griekse (Egeïsche) eilanden arriveren worden teruggebracht naar Turkije. Voor iedere Syriër die teruggebracht wordt, dient een Syriër vanuit Turkije naar Europa hervestigd te worden. Dit model, dat dus niet geldt voor niet-Syrische asielzoekers, wordt door de Staat aangeduid als *'ship back and fly in'*.⁹¹ Uit de deal blijkt dat de afspraken met Turkije enkel van toepassing zijn op asielzoekers die op de Egeïsche eilanden aankomen. Dat is ook hoe Turkije de afspraken van de deal interpreteert.⁹² Deze geografische beperking zal een belangrijke rol gaan spelen tijdens de uitvoering van de deal de jaren hierna en de gevolgen die dit heeft voor de asielzoekers die hierdoor worden geraakt.
70. Hoewel de lidstaten zich in de deal committeren aan een uitvoering in overeenstemming met internationale verdragen en Unierecht is niet bepaald op welke manier dat wordt gemonitord en gegarandeerd, wat er met de deal (en de asielzoekers) gebeurt als dit niet het geval is, of wie daarvoor de verantwoordelijkheid draagt. Verder staat niet in de deal aan welke voorwaarden Griekenland en Turkije moeten voldoen voordat de deal in werking treedt. Wel staat in de deal dat deze twee dagen na het sluiten ervan, op 20 maart 2016, in werking treedt, ondanks de problemen die op dat moment in beide landen bestaan (zie hieronder). Kortom, vanaf dat moment zullen 'irreguliere migranten' die vanuit Turkije op de Griekse eilanden arriveren daar worden vastgehouden in afwachting van hun (beoogde) terugkeer naar Turkije. Het doel is dat de uitzettingen naar Turkije vanaf de Griekse eilanden op 4 april 2016 van start gaan.⁹³ Zoals in sectie 5 zal worden toegelicht, zal dit echter jarenlang niet tot nauwelijks gebeuren.⁹⁴

4.3 Het GEAS en de situatie in Turkije en Griekenland in maart 2016

71. Om de inhoud en implementatie van de EU-Turkijedeal, en de rol van Nederland daarin, juridisch te kunnen duiden is het van belang te kijken naar de inhoud van het geldende Europees asielrecht en de status die de landen Griekenland en Turkije op grond van dit stelsel hadden op het moment dat de deal werd gesloten. Zoals hieronder zal blijken voldeden beide landen op het moment van het sluiten van de deal niet aan de relevante normen. Daarmee stond de premisse van de deal – dat het mogelijk zou zijn om mensen na een 'rapid procedure' terug te sturen naar Turkije – bij voorbaat op losse schroeven. Zoals zal blijken in sectie 5 was de Staat hiervan goed op de hoogte.

4.3.1 De normen van het GEAS

72. De Europese Unie kent een overkoepelend geharmoniseerd asielsysteem: het GEAS. In dit systeem zijn minimumnormen neergelegd voor de behandeling van asielzoekers en asielaanvragen in de Europese Unie. Deze minimumnormen moeten worden gelezen in het licht van de verplichtingen die volgen uit het primaire Unierecht, waaronder het Handvest van de Grondrechten van de EU (EU Handvest), alsook de verdragen waaraan de EU en haar lidstaten zijn verbonden.

⁹¹ Dit blijkt uit de interne Wob-stukken van de betrokken Nederlandse ministeries, zie sectie 5.2.

⁹² Besproken in secties 5.2 en 5.3.

⁹³ E-mail d.d. 18 maart 2016 met bijlage 'Implementing the EU-Turkey Statement' en E-mail d.d. 21 maart 2016 'Aanwijzen nationaal contactpunt Hervestiging Turkije' in **productie 37**, p. 64, 66; Verslag strategisch overleg (AZ, BZ, DGVZ) d.d. 31 maart 2016 in **productie 30**, p. 18-19.

⁹⁴ Zie i.h.b. secties 5.3.1.2, 5.3.1.3 en 5.4.2.

73. Het GEAS is opgebouwd uit vijf rechtsinstrumenten: de Opvangrichtlijn, de Kwalificatierichtlijn⁹⁵, de Procedurerichtlijn⁹⁶, de Dublinverordening⁹⁷ en de Eurodacverordening^{98,99}. Tezamen omvatten de rechtsinstrumenten van het GEAS alle aspecten van de asielprocedure. Zo bevat de Dublinverordening de criteria om vast te stellen welke lidstaat verantwoordelijk is voor de behandeling van een asielverzoek. De Eurodacverordening regelt het vaststellen van de identiteit van asielzoekers door het afnemen en bewaren van vingerafdrukken in een EU-brede database. In de Procedurerichtlijn zijn de gemeenschappelijke procedures voor de behandeling van asielverzoeken neergelegd, evenals de rechten die asielzoekers gedurende die procedure hebben. De Kwalificatierichtlijn biedt de gemeenschappelijke criteria aan de hand waarvan wordt bepaald welke personen in aanmerking kunnen komen voor vluchtelingenstatus of subsidiaire beschermingsstatus. Ook kent de Kwalificatierichtlijn bepaalde minimumrechten toe aan personen die internationale bescherming genieten.¹⁰⁰ Tot slot bepaalt de Opvangrichtlijn dat asielzoekers gedurende de asielprocedure recht hebben op opvang en aan welke minimumnormen deze moet voldoen.
74. Met het GEAS beoogt de EU o.a. eenieder die internationale bescherming nodig heeft een passende status te verlenen en de naleving van het beginsel van *non-refoulement* te garanderen.¹⁰¹ Het beginsel van *non-refoulement* verbiedt staten om personen uit te zetten of terug te sturen naar een staat waar hij of zij een reëel risico loopt op vervolging op grond van ras, godsdienst, nationaliteit, het behoren tot een bepaalde sociale groep, of politieke overtuiging, of andere mensenrechtenschendingen.¹⁰² Ook indirect *refoulement*, het uitzetten van iemand naar een staat vanwaar hij zou worden uitgezet naar een andere staat waar hij dat reële risico loopt, is verboden.¹⁰³ Het GEAS stoelt bovendien op de “volledige en niet-restrictieve toepassing” van het Vluchtelingenverdrag¹⁰⁴ en het bijbehorende Protocol van New York van

⁹⁵ Richtlijn 2011/95/EU van het Europees Parlement en de Raad van 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 (*PbEU* 2011, L 337) (hierna: Kwalificatierichtlijn).

⁹⁶ Richtlijn 2013/32/EU van het Europees Parlement en de Raad van 26 juni 2013 betreffende gemeenschappelijke procedures voor de toekenning en intrekking van de internationale bescherming (*PbEU* 2013, L 180) (hierna: Procedurerichtlijn).

⁹⁷ Verordening (EU) 604/2013 van het Europees Parlement en de Raad van 26 juni 2013 tot vaststelling van de criteria en instrumenten om te bepalen welke lidstaat verantwoordelijk is voor de behandeling van een verzoek om internationale bescherming dat door een onderdaan van een derde land of een staatloze bij een van de lidstaten wordt ingediend (*PbEU* 2013, L 180) (hierna: Dublinverordening).

⁹⁸ Verordening (EU) 603/2013 van het Europees Parlement en de Raad van 26 juni 2013 betreffende de instelling van „Eurodac” voor de vergelijking van vingerafdrukken ten behoeve van een doeltreffende toepassing van Verordening (EU) nr. 604/2013 tot vaststelling van de criteria en instrumenten om te bepalen welke lidstaat verantwoordelijk is voor de behandeling van een verzoek om internationale bescherming dat door een onderdaan van een derde land of een staatloze bij een van de lidstaten wordt ingediend en betreffende verzoeken van rechtshandavingsinstanties van de lidstaten en Europol om vergelijkingen van Eurodac-gegevens ten behoeve van rechtshandhaving, en tot wijziging van Verordening (EU) nr. 1077/2011 tot oprichting van een Europees Agentschap voor het operationeel beheer van grootschalige ITsystemen op het gebied van vrijheid, veiligheid en recht (*PbEU* 2013, L 180) (hierna: Eurodacverordening).

⁹⁹ Het systeem kent tevens een agentschap: het Asielagentschap van de Europese Unie (EUAA), tot 2022 het Europees Ondersteuningsbureau voor asielzaken (hierna: EASO).

¹⁰⁰ Zoals het recht om een verblijfstitel te ontvangen (artikel 24 Kwalificatierichtlijn), het recht op toegang tot sociale voorzieningen (artikel 29 Kwalificatierichtlijn), het recht op toegang tot werk (artikel 26 Kwalificatierichtlijn), onderwijs (artikel 27 Kwalificatierichtlijn) en huisvesting (artikel 32 Kwalificatierichtlijn).

¹⁰¹ Artikel 78 lid 1 VWEU, zie ook HvJ EU 21 december 2011, ECLI:EU:C:2011:865 (*NS t. Verenigd Koninkrijk en ME e.a. t. Ierland*), r.o. 7 en 9.

¹⁰² Zie o.a. Artikel 33 lid 1 Vluchtelingenverdrag; artikel 19 lid 2 Handvest.

¹⁰³ Vgl. EHRM 7 maart 2000, *T.I. t. VK* (nr. 43844/98).

¹⁰⁴ Verdrag betreffende de status van vluchtelingen (Genève, 28 juli 1951) (hierna: Vluchtelingenverdrag).

- 1967.¹⁰⁵ In het verdrag is het verbod op *refoulement* neergelegd, en het omschrijft wie een vluchteling is, en op welk soort bescherming, bijstand en rechten een vluchteling recht heeft.
75. Daarnaast beoogt het GEAS om de rechten van asielzoekers te waarborgen in overeenstemming met de relevante fundamentele rechten neergelegd in het EU Handvest. Zo vermelden alle tot de GEAS behorende richtlijnen uitdrukkelijk de grondrechten te eerbiedigen en de beginselen van het EU Handvest in acht te nemen. Meer bepaald beogen de richtlijnen te waarborgen dat de menselijke waardigheid ten volle wordt geëerbiedigd en te bevorderen dat de artikelen 1, 4, 6, 7, 18, 21, 24 en 47 van het Handvest worden toegepast en dienovereenkomstig worden uitgevoerd.¹⁰⁶
76. In deze bepalingen van het EU Handvest zijn o.a. het verbod van foltering en onmenselijke of vernederende behandelingen of bestraffingen, het recht op vrijheid en veiligheid, het recht op onderwijs, het recht op asiel, het recht op bescherming bij verwijdering en uitzetting, en het recht op een doeltreffende voorziening in recht neergelegd. Het beleid dat de EU onder het GEAS voert, moet tevens in overeenstemming zijn met andere toepasselijke verdragen, waaronder de toepasselijke normen uit het EVRM.¹⁰⁷
77. Om deze doelen te bereiken zijn in de richtlijnen en verordeningen de minimumstandaarden neergelegd waaraan de lidstaten bij de behandeling van asielzoekers en asielverzoeken moeten voldoen. Daarbij gaat het GEAS uit van de gedeelde fundamentele waarden van de EU-lidstaten, en van gedeelde verantwoordelijkheid tussen de lidstaten om de bescherming van vluchtelingen en asielzoekers te garanderen.¹⁰⁸ Aldus mogen EU-lidstaten er in beginsel van uitgaan dat de andere lidstaten verzoekers om internationale bescherming en hun verzoeken behandelen in overeenstemming met het EU Handvest, het Vluchtelingenverdrag en het EVRM (het *interstatelijk vertrouwensbeginnel*).¹⁰⁹ Zoals eiseressen hieronder toelichten was deze aanname ten tijde van het sluiten van de EU-Turkijedeal – en tot de dag van vandaag – niet van toepassing op Griekenland.
78. Eiseressen lichten dat hieronder nader toe in relatie tot de relevante normen van het GEAS. Alvorens dat te doen bespreken eiseressen de status van Turkije onder de Procedurerichtlijn, nu die van essentieel belang is met betrekking tot de doelstelling van de EU-Turkijedeal om de asielverzoeken van (met name) Syriërs niet-ontvankelijk, c.q. ongegrond te verklaren en hen terug te sturen naar Turkije.

4.3.2 Turkije was (en is) geen veilig derde land op grond van de Procedurerichtlijn

79. Voor een uitvoering van de EU-Turkijedeal in overeenstemming met de relevante internationaal- en Unierechtelijke normen is de status van Turkije onder de Procedurerichtlijn van

¹⁰⁵ Zie bijv. HvJ EU 21 december 2011, ECLI:EU:C:2011:865 (*NS t. Verenigd Koninkrijk en ME e.a. t. Ierland*), r.o. 7; Dublinverordening, considerans 3.

¹⁰⁶ Zie Procedurerichtlijn, considerans 60; Kwalificatierichtlijn, considerans 16; Opvangrichtlijn, considerans 35; Dublinverordening, considerans 39; Eurodacverordening, considerans 50.

¹⁰⁷ Artikel 78 lid 1 VWEU; zie ook artikel 52 lid 3 EU Handvest.

¹⁰⁸ Art. 80 VWEU, zie ook https://home-affairs.ec.europa.eu/policies/migration-and-asylum/common-european-asylum-system_en; Op dit moment is een wetgevingsproces gaande voor de invoering van een nieuw pact over asiel en migratie. Daaronder blijft sprake van een gemeenschappelijk systeem waarin de fundamentele rechten van asielzoekers gewaarborgd moeten worden met inachtneming van onder meer het EU Handvest, het EVRM en het Vluchtelingenverdrag.

¹⁰⁹ Zie HvJ EU 19 maart 2019, ECLI:EU:C:2019:218 (*Jawo*), r.o. 81-82.

doorslaggevend belang. De deal veronderstelt immers dat asielzoekers die de Griekse eilanden bereiken (snel) teruggestuurd kunnen worden naar Turkije. Deze terugkeer is rehtens alleen mogelijk als Turkije op grond van de Procedurerichtlijn kan worden aangemerkt als veilig derde land, dan wel als eerste land van asiel. Deze sectie zet daarom de relevante normen onder de Procedurerichtlijn uiteen en licht toe dat en waarom Turkije ten tijde van het sluiten van de EU-Turkijedeal niet kon worden aangemerkt als veilig derde land, noch als eerste land van asiel voor Syrische asielzoekers. In sectie 5 hieronder zal worden toegelicht dat de Staat hiervan op de hoogte was en dus begreep, althans had moeten begrijpen dat de EU-Turkijedeal niet in lijn met relevante Unierechtelijke normen zou kunnen worden uitgevoerd.

80. De Procedurerichtlijn bepaalt hoe lidstaten asielverzoeken in behandeling moeten nemen. Op basis van artikel 33 lid 2 (b) en (c) kan een asielverzoek niet-ontvankelijk worden verklaard, indien een ander land kan worden aangemerkt als een 'veilig derde land' of als een 'eerste land van asiel' voor de verzoeker. Een lidstaat is dan niet verplicht te onderzoeken of de verzoeker op grond van de Kwalificatierichtlijn in aanmerking komt voor internationale bescherming.
81. Artikel 35 Procedurerichtlijn schrijft voor dat een land voor een bepaalde verzoeker kan worden aangemerkt als eerste land van asiel als hij opnieuw tot het grondgebied van dat land zou worden toegelaten en:
 - a. de verzoeker in dat land is erkend als vluchteling en hij die bescherming nog kan genieten, of
 - b. hij anderszins voldoende bescherming geniet in dat land, met inbegrip van het genot van het beginsel van *non-refoulement*.¹¹⁰
82. Artikel 38 Procedurerichtlijn bepaalt dat een veilig derde land voor de verzoeker aan de volgende cumulatieve voorwaarden moet voldoen:
 - a. het leven en de vrijheid worden niet bedreigd om redenen van ras, religie, nationaliteit, lidmaatschap van een bepaalde sociale groep of politieke overtuiging;
 - b. er bestaat geen risico op ernstige schade in de zin van de Kwalificatierichtlijn;¹¹¹
 - c. het beginsel van *non-refoulement* overeenkomstig het Vluchtelingenverdrag wordt nageleefd;
 - d. het verbod op verwijdering in strijd met het recht op vrijwaring tegen foltering en andere wrede, onmenselijke of vernederende behandeling, zoals neergelegd in het internationaal recht, wordt nageleefd, en

¹¹⁰ Artikel 35 Procedurerichtlijn. Overigens wordt voor de toepassing van het begrip 'eerste land van asiel' op de bijzondere omstandigheden van een verzoeker verwezen naar de definitie van 'veilig derde land' in artikel 38 Procedurerichtlijn.

¹¹¹ Artikel 15 Kwalificatierichtlijn bepaalt dat *ernstige schade* bestaat uit: a) de doodstraf of executie; of b) foltering of onmenselijke of vernederende behandeling of bestraffing van een verzoeker in zijn land van herkomst; of c) ernstige en individuele bedreiging van het leven of de persoon van een burger als gevolg van willekeurig geweld in het kader van een internationaal of binnenlands gewapend conflict.

- e. de mogelijkheid bestaat om de vluchtelingenstatus te verzoeken, en, indien hij als vluchteling wordt erkend, bescherming te ontvangen overeenkomstig het Vluchtelingenverdrag.
83. Artikel 38 lid 2 sub a Procedurerichtlijn bepaalt bovendien dat de toepassing van het begrip veilig derde land is onderworpen aan voorschriften in het nationale recht waarbij een band tussen de verzoeker en het betrokken derde land wordt vereist op grond waarvan het voor de betrokkene redelijk zou zijn naar dat land te gaan.
84. Op het moment dat de EU-Turkijedeal wordt gesloten, is het niet gebruikelijk dat asielaanvragen in Griekenland of andere EU-lidstaten niet-ontvankelijk worden verklaard omdat Turkije een veilig derde land of eerste land van asiel in de zin van artikel 35 en 38 Procedurerichtlijn zou zijn.¹¹² Dit heeft te maken met zowel de juridische als feitelijke positie van asielzoekers en vluchtelingen in Turkije.
85. Turkije kent de vluchtelingenstatus conform het Vluchtelingenverdrag alleen toe aan Europese vluchtelingen. Het land heeft (en had) het Vluchtelingenverdrag namelijk wel ondertekend, maar niet het Protocol uit 1967, waardoor sprake is van de restrictie dat alleen vluchtelingen afkomstig uit Europa als zodanig worden erkend.¹¹³ Dat betekent in de praktijk dat vluchtelingen die ten tijde van het sluiten van de EU-Turkijedeal in Turkije aankwamen geen aanspraak kunnen maken op de rechten neergelegd in het Vluchtelingenverdrag.¹¹⁴ Dat laatste is op grond van de Procedurerichtlijn een hard vereiste.
86. De Turkse wet kent in 2016 – en nog altijd¹¹⁵ – verschillende regimes voor de bescherming van vluchtelingen en asielzoekers, ieder van toepassing op andere groepen asielzoekers en vluchtelingen. Daarbij geldt het beschermingsregime van het Vluchtelingenverdrag zoals gezegd alleen voor Europeanen.¹¹⁶ Er zijn daarnaast verschillende andere beschermingsregimes voor niet-Europeanen, zoals tijdelijke bescherming voor Syriërs,¹¹⁷ voorwaardelijk vluchtelingschap voor andere niet-Europese asielzoekers, en de humanitaire verblijfsvergunning.¹¹⁸
87. Het voert voor deze dagvaarding te ver om per regime te beschrijven hoe dit precies in elkaar zit, maar zowel *de jure* als *de facto* voldoet de bescherming van asielzoekers en vluchtelingen in Turkije in 2016 – en overigens nog steeds¹¹⁹ – niet aan de vereisten van het Vluchtelingenverdrag. Dit volgt ook uit rapporten die na de start van de EU-Turkijedeal worden opgesteld. Bijvoorbeeld: voor Syriërs wordt buiten vluchtelingenkampen geen (financiële hulp

¹¹² Als we hierna in de dagvaarding spreken over vraag of Turkije een veilig derde land is, spreken we zowel over artikel 35 als 38 Procedurerichtlijn.

¹¹³ Artikel I lid 3 Protocol betreffende de status van vluchtelingen (New York, 31 januari 1967) jo. artikel I(A)-(B) Vluchtelingenverdrag.

¹¹⁴ Deze vluchtelingen waren (en zijn) immers niet afkomstig uit Europa.

¹¹⁵ AIDA, 'Country Report: Türkiye' 2022 Update (**productie 81**), p. 70, 122, 134-135, 146.

¹¹⁶ Neergelegd in Law No. 6458 on Foreigners and International Protection (Turkije), in 2014 in werking getreden. Online in het Engels te vinden op: https://www.unhcr.org/tr/wp-content/uploads/sites/14/2017/04/LoFIP_ENG_DGMM_revised-2017.pdf (ingezien op 22 februari 2024).

¹¹⁷ Neergelegd in de Temporary Protection Regulation (Turkije), in 2014 in werking getreden. Online in het Engels te vinden op: <https://www.goc.gov.tr/kurumlar/goc.gov.tr/Gecici-Koruma-Yonetmeligi-Ingilizce.pdf> (ingezien op 22 februari 2024).

¹¹⁸ Raad van Europa, 'Report of the fact-finding mission to Turkey by Ambassador Tomas Bocek' (SG/Inf(2016)29) d.d. 10 augustus 2016 (**productie 64**), p. 5-7.

¹¹⁹ Zie bijvoorbeeld: AIDA, 'Country Report: Türkiye' 2022 Update (**productie 81**), p. 32, 122, 140-142, 146-147.

voor) accommodatie geboden, hun toegang tot gezondheidszorg is in de praktijk beperkt en er is geen vooruitzicht op duurzame integratie.¹²⁰ Gezien het grote aantal Syrische vluchtelingen in Turkije zijn er in 2016 grote achterstanden bij de registratie van Syriërs, terwijl toegang tot de basisvoorzieningen van die registratie afhankelijk is.¹²¹ Voor vluchtelingen met een voorwaardelijke en subsidiaire beschermingsstatus blijkt toegang tot onderwijs en de arbeidsmarkt zeer beperkt.¹²² Bovendien hebben zij geen recht op gezinshereniging en evenmin een vooruitzicht op een lange termijn-verblijfsvergunning.¹²³ Sommige Irakezen verblijven in Turkije op basis van een zogenaamde humanitaire verblijfsvergunning,¹²⁴ die geen beschermingsstatus biedt. De rechten van vergunninghouders en hun toegang tot voorzieningen is beperkt.¹²⁵ De Raad van Europa concludeert in augustus 2016 dan ook dat asielzoekers die worden teruggestuurd naar Turkije daar geen aanspraak kunnen maken op bescherming op grond van het Vluchtelingenverdrag en evenmin op de in dat verdrag gegarandeerde materiële rechten.¹²⁶

88. Naast de hierboven besproken obstakels bij de (toegang tot) effectieve bescherming van vluchtelingen in Turkije, zijn er ook grote zorgen over de waarborging van het beginsel van *non-refoulement*. Op 23 november 2015 bericht Human Rights Watch over *pushbacks* aan de Turks-Syrische grens.¹²⁷ Het rapport benoemt incidenten waarbij honderden mensen die de grens over zijn gestoken eerst worden vastgehouden op een militaire basis, waarna ze teruggestuurd worden naar Syrië, evenals gevallen waarin grenswachten tientallen Syriërs direct terug de grens over sturen, waarbij ook mensen geslagen werden.¹²⁸ In december 2015 bericht ook Amnesty International over onrechtmatige detentie en uitzetting van vluchtelingen uit Turkije naar Syrië.¹²⁹ Volgens het rapport worden vluchtelingen en asielzoekers die proberen over te steken naar de EU vanaf september 2015 opgepakt en overgebracht naar geïsoleerde detentiecentra in Oost-Turkije, zonder te worden geïnformeerd over hun bestemming. Ook ontbrak een juridische basis voor de detentie, en was voor de asielzoekers en vluchtelingen in kwestie onduidelijk waarom zij gedetineerd werden. Bovendien mochten zij geen contact hebben met

¹²⁰ Zo telt tijd die een persoon die tijdelijke bescherming geniet in Turkije doorbrengt niet voor het volbrengen van de vereisten voor een lange termijn verblijfsvergunning of het Turks staatsburgerschap, Raad van Europa, 'Report of the fact-finding mission to Turkey by Ambassador Tomas Bocek' (SG/Inf(2016)29) d.d. 10 augustus 2016 (**productie 64**), p. 5-7. Dat was in 2022 nog altijd het geval: AIDA, 'Country Report: Türkiye' 2022 Update (**productie 81**), p. 149.

¹²¹ Directorate General for Migration Management (hierna: DGMM), opgericht bij Law No. 6458 on Foreigners and International Protection (Turkije), in 2014 in werking getreden; Raad van Europa, 'Report of the fact-finding mission to Turkey by Ambassador Tomas Bocek' (SG/Inf(2016)29) d.d. 10 augustus 2016, p. 7-8, 15 (**productie 64**).

¹²² AI, 'No Safe Refuge. Asylum-seekers and refugees denied effective protection in Turkey' d.d. 3 juni 2016 (**productie 88**), p. 23-33.

¹²³ Maybritt Jill Alpes et al., 'Post-deportation risks under the EU-Turkey Statement: What happens after readmission to Turkey?', *Robert Schuman Centre for Advanced Studies Policy Brief* 2017/30 d.d. november 2017, p. 3.

¹²⁴ Raad van Europa, 'Report of the fact-finding mission to Turkey by Ambassador Tomas Bocek' (SG/Inf(2016)29) d.d. 10 augustus 2016 (**productie 64**), p. 7.

¹²⁵ Ibid.

¹²⁶ Ibid., p. 6-30 (secties III-XI). En zie ook: Raad van Europa, Parliamentary Assembly Resolution 2109 (2016), 'The situation of refugees and migrants under the EU-Turkey Agreement of 18 March 2016' d.d. 20 april 2016 (**productie 62**), para. 2.5: "returns of asylum seekers, whether Syrian or not, to Turkey as a "safe third country" are contrary to European Union and/or international law; as Turkey does not provide them with protection in accordance with the 1951 Convention relating to the Status of Refugees, non-Syrians do not have effective access to the asylum procedure and there have been reports of onward refoulement of both Syrians and non-Syrians".

¹²⁷ Human Rights Watch, 'Turkey: Syrians Pushed Back at the Border' d.d. 23 november 2015 (**productie 83**).

¹²⁸ Ibid.

¹²⁹ AI, 'Europe's Gatekeeper. Unlawful detention and deportation of refugees from Turkey' d.d. 16 december 2015 (**productie 82**).

een advocaat of hun familieleden, en was sprake van mishandeling in detentie. Amnesty International bericht verder over Syrische vluchtelingen en asielzoekers die na detentie onrechtmatig worden uitgezet naar Irak en Syrië.¹³⁰ Human Rights Watch bericht in februari 2016 dat Turkije de Turks-Syrische grens voor bijna alle Syrische vluchtelingen gesloten houdt,¹³¹ terwijl de Raad van Europa vaststelt dat Syriërs worden opgepakt en meteen Syrië terug in gestuurd, of eerst gedetineerd in Turkije om daarna *en masse* naar Syrië te worden uitgezet.¹³² Het spreekt voor zich dat het bestaan van pushbacks vanuit Turkije naar Syrië eraan in de weg staan dat, c.q. een sterke contra-indicatie zijn dat Turkije op grond van de Procedurerichtlijn kan worden aangemerkt als veilig derde land. Daarnaast vergen deze feiten en omstandigheden op grond van de jurisprudentie van het EHRM een actueel en zorgvuldig onderzoek naar het risico op indirect *refoulement* bij uitzetting naar het vermeende veilige derde land.¹³³ Het door een regering aanmerken van Turkije als veilig derde land, doet niet af aan deze verplichting.¹³⁴

89. Daarnaast was onduidelijk of voor personen die via Turkije naar de Griekse eilanden waren gereisd wel sprake zou zijn van een zodanig nauwe band tussen de verzoeker en Turkije dat het voor de verzoeker redelijk zou zijn naar dat land te gaan, zoals de Procedurerichtlijn vereist.¹³⁵ Vlak voor inwerkingtreding van de deal wordt in een intern document van het ministerie van Veiligheid en Justitie dan ook benoemd dat het ontwikkelen van duidelijke criteria voor het vaststellen van een redelijke band met Turkije “voor Turkije als veilig derde land (...) nog nodig [is]”.¹³⁶ Kort na het sluiten van de deal wijst UNHCR erop dat enkel doorreis niet leidt tot een voldoende betekenisvolle band tussen de verzoeker en het land.¹³⁷
90. Voorgaande analyse dat Turkije ten tijde van de totstandkoming van de EU-Turkijedeal voor Syriërs niet kon worden aangemerkt als veilig derde land wordt onderschreven door deskundige op het gebied van asielrecht Prof. Cathryn Costello, die destijds aan de University of Oxford verbonden was. In november 2016 heeft zij een deskundigenbericht opgesteld, waarin zij analyseert of Turkije in het kader van de EU-Turkijedeal daadwerkelijk kan worden aangemerkt als veilig derde land. Zij concludeert dat het vanwege de juridische en feitelijke situatie in Turkije niet aannemelijk is dat een kwalificatie van Turkije als een veilig derde land stand zou houden.¹³⁸
91. Zoals nader zal worden besproken in secties 5.2 en 6.2.3.1 waarschuwen verschillende organisaties en deskundigen de Staat dan ook al voorafgaand aan het sluiten van de EU-Turkijedeal dat het ‘*ship back-fly in*’-model niet zal werken. Ook intern op de ministeries blijkt

¹³⁰ Ibid. Zo zijn tussen 17 en 20 november 2015 vanaf het Erzurum Removal Centre in totaal 130 personen de Syrische grens over gestuurd. Ook werden Syriërs gedwongen om hun akkoord te geven voor ‘vrijwillige’ terugkeer naar Syrië.

¹³¹ Human Rights Watch, ‘Turkey: Let Stranded Syrians Seek Protection’ d.d. 10 februari 2016 (**productie 86**).

¹³² Raad van Europa, ‘Report of the fact-finding mission to Turkey by Ambassador Tomas Bocek’ (SG/Inf(2016)29) d.d. 10 augustus 2016 (**productie 64**), p. 28.

¹³³ Zie bijv.: EHRM 21 november 2019, *Ilias en Ahmed t. Hongarije* [GC] (nr. 47287/15) r.o. 139, 152.

¹³⁴ Ibid.

¹³⁵ Artikel 38 lid 2 sub a en preambulaire overweging 44 Procedurerichtlijn.

¹³⁶ ‘Overzicht minimale stappen voor terugname naar Turkije van derdelanders’, in: Dossier bezoek pDGVZ aan Ankara d.d. 27 januari 2016 in **productie 39**, p. 30-31.

¹³⁷ UNHCR, ‘Legal considerations on the return of asylum-seekers and refugees from Greece to Turkey’ d.d. 23 maart 2016 (**productie 104**), p. 6. Overigens oordeelde het HvJ EU in 2020 ook dat “de omstandigheid dat een persoon die om internationale bescherming verzoekt, over het grondgebied van een derde land is gereisd, op zich geen geldige reden [kan] vormen om aan te nemen dat die verzoeker redelijkerwijs naar dat land kan terugkeren”, HvJ EU 19 maart 2020, ECLI:EU:C:2020:218 (*Tompa*), r.o. 47.

¹³⁸ Deskundigenbericht Cathryn Costello d.d. 28 november 2016 (**productie 106**).

dat men zich hiervan bewust is, maar dat desondanks wordt aangestuurd op snelle implementatie en uitvoering van de deal, hetgeen ook gebeurt.¹³⁹

92. Zolang Turkije niet – zonder meer – als veilig derde land kan worden aangemerkt, kan de deal niet worden uitgevoerd, althans niet in overeenstemming met internationaal en Europees recht. Dit maakt dat nog belangrijker wordt dat Griekenland in staat is om de rechten van asielzoekers te waarborgen. Zoals eiseressen hieronder toelichten was echter duidelijk dat Griekenland daartoe niet in staat zou zijn.

4.3.3 *Systematische tekortkomingen van het Griekse asielsysteem*

93. Zoals besproken geldt op grond van het GEAS dat binnen de EU een minimaal niveau van bescherming aan asielzoekers dient te worden geboden. Toen de EU-lidstaten de afspraken in de EU-Turkijedeal maakten, moest daarom voldoende duidelijk zijn dat deze kon worden uitgevoerd in overeenstemming met deze minimumnormen. Een van de afspraken in de deal is dat asielzoekers die op de Griekse eilanden aankomen deugdelijk worden geregistreerd en eventuele asielverzoeken door de Griekse autoriteiten individueel worden verwerkt overeenkomstig de Procedurerichtlijn. Een belangrijke voorwaarde voor de uitvoerbaarheid van de deal was dus of Griekenland in staat zou zijn deze procedures conform de relevante eisen uit te voeren. Een tweede voorwaarde was dat Griekenland in staat moest worden geacht om de asielzoekers tijdens deze procedures op te vangen conform de normen van de Opvangrichtlijn.
94. Hieronder worden de relevante normen uit de Procedurerichtlijn en Opvangrichtlijn besproken. Vervolgens wordt ingegaan op de situatie in Griekenland, waarbij binnen het Griekse asielsysteem op het moment dat de deal werd gesloten sprake was van 'systematische tekortkomingen' en de gevolgen daarvan voor Griekenland binnen het Dublin-systeem.

4.3.3.1 Procedurerichtlijn

95. De Procedurerichtlijn bevat de minimeisen waaraan een asielprocedure moet voldoen. Daarbij biedt de richtlijn twee alternatieve mogelijkheden om een asielaanvraag te beoordelen: de reguliere procedure of de verkorte, zogenaamde grensprocedure. Een beslissing in de reguliere asielprocedure dient overeenkomstig artikel 31 lid 2, 3 en 4 Procedurerichtlijn in beginsel binnen 6 maanden genomen te worden. Deze termijn kan eenmalig met ten hoogste negen maanden verlengd worden.
96. De grensprocedure is vastgelegd in artikel 43 Procedurerichtlijn, dat bepaalt dat de aanvraag onder de omstandigheden genoemd in artikel 31 lid 8 Procedurerichtlijn kan worden afgewezen of op grond van artikel 33 Procedurerichtlijn niet-ontvankelijkheid kan worden verklaard. Kern van de EU-Turkijedeal was dat de aanvragen van Syrische asielzoekers in de grensprocedure overeenkomstig artikel 33 niet-ontvankelijk zouden worden verklaard omdat Turkije voor hen een veilig derde land zou zijn.
97. De grensprocedure biedt lidstaten de mogelijkheid om mensen de toegang tot het grondgebied te weigeren in afwachting van een beslissing op de ontvankelijkheid c.q. gegrondheid van het verzoek. Daarbij geldt dat deze beslissing binnen vier weken genomen dient te worden. In de

¹³⁹ Zie secties 5.2.2 en 5.3.1.

specifieke situatie dat de massale aankomst van asielzoekers het onmogelijk maakt om de grensprocedure aan de grens en binnen vier weken toe te passen, biedt artikel 43 lid 3 Procedurerichtlijn lidstaten de mogelijkheid deze procedure desondanks toe te passen, indien en zolang asielzoekers “op normale wijze worden ondergebracht op plaatsen nabij de grens of transitzone”.¹⁴⁰ In dat geval kunnen de lidstaten overeenkomstig artikel 7 Opvangrichtlijn een gebied aanwijzen waarbinnen asielzoekers zich vrij kunnen bewegen, mits het aangewezen gebied van dien aard is dat daardoor het recht op privéleven niet wordt aangetast en binnen het aangewezen gebied alle voorzieningen vereist onder de Opvangrichtlijn beschikbaar zijn.¹⁴¹

98. Zowel de grensprocedure als de reguliere procedure om op de aanvraag te beslissen dient te voldoen aan de vereisten van Hoofdstuk II van de Procedurerichtlijn. Relevante waarborgen in Hoofdstuk II zijn o.a. de volgende:
- a. Art. 6 bepaalt dat een asielverzoek binnen 3 tot maximaal 10 werkdagen moet zijn geregistreerd en dat de persoon die het verzoek heeft gedaan ook daadwerkelijk de mogelijkheid heeft het zo snel mogelijk in te dienen.
 - b. Art. 8 bepaalt dat lidstaten aan mogelijke verzoekers informatie moeten verstrekken over de mogelijkheden om een asielverzoek te doen en zo nodig tolkdiensten ter beschikking moeten stellen. Tevens dienen relevante organisaties toegang te krijgen tot aanvragers.
 - c. Art. 10 bepaalt dat de beslissing over een asielaanvraag moet zijn gebaseerd op deugdelijk en individueel onderzoek verricht door competente personen.
 - d. Art. 12 bepaalt dat verzoekers in een taal die zij begrijpen worden geïnformeerd over de procedure, hun rechten, de gevolgen van bepaalde handelingen, de termijnen en de middelen die zij kunnen aanwenden tegen een beslissing. Daarbij moeten zij kostenvrij gebruik kunnen maken van een tolk indien nodig. Tevens dienen zij contact op te kunnen nemen met de UNHCR, en dienen zij binnen een redelijke termijn op de hoogte te worden gesteld van de beslissing.
 - e. Art. 14 tot 17 bepalen dat met iedere verzoeker een persoonlijk onderhoud plaatsvindt, afgenomen door een bekwaam persoon en indien nodig met behulp van een tolk. De passende geheimhouding dient daarbij gewaarborgd te worden en de verzoeker dient in de gelegenheid gesteld te worden de gronden van zijn verzoek uiteen te zetten en eventuele ontbrekende elementen of tegenstrijdigheden toe te lichten. Indien de verzoeker minderjarig is, dient het onderhoud op kindvriendelijke manier plaats te vinden. Van het onderhoud wordt een verslag opgesteld, dan wel een opname bewaard.
 - f. Art. 19 tot 23 bepalen dat verzoekers in eerste aanleg recht hebben op kosteloze juridische en procedurele informatie en in hoger beroep op kosteloze juridische bijstand.
 - g. Art. 24 bepaalt dat verzoekers die bijzondere procedurele waarborgen behoeven passende steun krijgen, zodat zij aanspraak kunnen maken op hun rechten en kunnen voldoen aan

¹⁴⁰ Art. 43 lid 3 Procedurerichtlijn.

¹⁴¹ HvJ EU 14 mei 2020, ECLI:EU:C:2020:367 (*Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság Dél-alföldi Regionális Igazgatóság*), r.o. 247.

de op hen rustende verplichtingen onder de richtlijn. Ten opzichte van deze personen is toepassing van de grensprocedure zoals bedoeld in artikel 43 niet toegestaan, indien de passende steun niet in dat kader kan worden verleend, in het bijzonder indien bijzondere procedurele waarborgen vereist zijn als gevolg van foltering, verkrachting of andere vormen van psychisch, fysiek of seksueel geweld.

- h. Art. 25 bepaalt dat maatregelen genomen dienen te worden zodat niet-begeleide minderjarigen zo snel mogelijk worden vertegenwoordigd en bijgestaan door een vertegenwoordiger die over de nodige deskundigheid daarvoor beschikt en die de niet-begeleide minderjarige kan informeren over en voorbereiden op het persoonlijk onderhoud.
 - i. Art. 26 behelst een verbod om personen in bewaring te houden uitsluitend omdat zij een verzoeker zijn.
 - j. Art. 29 bepaalt dat UNHCR toegang heeft tot verzoekers en relevante informatie en in elke fase van de procedure een zienswijze kan geven in verband met individuele verzoeken.
99. Zoals hierboven besproken beoogt de Procedurerichtlijn de menselijke waardigheid te waarborgen en te bevorderen dat bepaalde fundamentele rechten onder het EU Handvest, waaronder het recht op asiel, worden geëerbiedigd.¹⁴²

4.3.3.2 Opvangrichtlijn

100. De Opvangrichtlijn bevat de minimumnormen waaraan de opvang van asielzoekers in de lidstaten moet voldoen. Zij is van toepassing op alle verzoekers die op het grondgebied van de lidstaat mogen verblijven.¹⁴³ Overeenkomstig artikel 43 lid 2 Procedurerichtlijn hebben ook personen wier aanvraag (oorspronkelijk) in het kader van de grensprocedure zou worden beoordeeld, maar in wier geval niet binnen 4 weken een besluit is genomen recht op toegang tot het grondgebied (en een reguliere procedure) en daarmee recht op opvang overeenkomstig de Opvangrichtlijn.
101. In de richtlijn zijn onder meer de volgende waarborgen en plichten opgenomen:
- a. Art. 8 lid 1 bepaalt dat iemand niet in bewaring mag worden gehouden om de enkele reden dat hij een verzoeker om internationale bescherming is.
 - b. Art. 14 lid 2 bepaalt dat minderjarigen uiterlijk drie maanden na de dag waarop asiel is aangevraagd toegang dienen te krijgen tot onderwijs;
 - c. Art. 17 lid 2 schrijft voor dat materiële opvangvoorzieningen worden verstrekt die een levensstandaard bieden die de bestaansmiddelen van asielzoekers garandeert en hun fysieke en geestelijke gezondheid beschermt;

¹⁴² Preambulaire overweging 60 van de Procedurerichtlijn.

¹⁴³ In de zaak VL oordeelde het HvJ EU dat de Opvangrichtlijn al van toepassing is vanaf het moment dat de wens om asiel te willen aanvragen wordt geuit en niet pas vanaf het moment dat het asielverzoek is geregistreerd of formeel is ingediend. HvJ EU 25 juni 2020, ECLI:EU:C:2020:495 (VL t. *Ministerio Fiscal*), r.o. 89, 94.

- d. Art. 18 schrijft voor dat de huisvesting in natura toereikend dient te zijn, de fysieke en geestelijke gezondheid dient te beschermen en rekening houdt met kwetsbaren¹⁴⁴;
 - e. Art. 19 en 25 bepalen dat de nodige medische zorg wordt verleend die ten minste de spoedeisende behandelingen en essentiële behandeling van ziekten en ernstige mentale stoornissen omvat en dat passende (psychische) zorg wordt geboden aan kwetsbaren, zoals slachtoffers van verkrachting, foltering en geweld.
 - f. Art. 21-25 (en in artikel 18 lid 3) schrijft voor dat rekening moet worden gehouden met genderspecifieke eisen en de specifieke situatie van kwetsbaren bij het bieden van voorzieningen;
 - g. Art. 22 bepaalt dat – teneinde artikel 21 doeltreffend toe te passen – moet worden beoordeeld of de verzoeker bijzondere opvangbehoeften heeft;
 - h. Art. 23 schrijft voor dat lidstaten ervoor zorgen dat kinderen een levensstandaard hebben die past bij hun fysieke, geestelijke, spirituele, morele en sociale ontwikkeling en dat kinderen in opvangcentra kunnen deelnemen aan vrijetijdsactiviteiten, met inbegrip van spel- en recreatieve activiteiten die passen bij hun leeftijd, en aan activiteiten in de open lucht;
 - i. Art. 24 bepaalt dat moet worden gezorgd voor speciale voorzieningen – onder meer een vertegenwoordiger – en passende opvanglocaties voor niet-begeleide minderjarigen (amv's).
102. De norm dat de opvangomstandigheden zodanig zijn dat de geestelijke en fysieke gezondheid van de asielzoekers wordt beschermd (artikel 17 lid 2 Opvangrichtlijn) vormt 'de hoofdregel' van de Opvangrichtlijn.¹⁴⁵ Verschillende verplichtingen en normen in de richtlijn – zoals medische en psychische zorg, toereikende huisvesting en bescherming van kwetsbaren – vormen hiervan een nadere invulling en moeten worden gewaarborgd om aan de maatstaf van artikel 17 lid 2 Opvangrichtlijn te voldoen. Daarnaast hebben de bepalingen in de Opvangrichtlijn als doel het waarborgen van verscheidende fundamentele rechten die zijn opgenomen in de hierboven genoemde internationale mensenrechtenverdragen, het EU Handvest en het Internationaal Verdrag Inzake de Rechten van het Kind ('IVRK').¹⁴⁶

4.3.3.3 Dublinverordening

103. Bovenstaande normen zijn ook relevant in het kader van de Dublinverordening. De Dublinverordening zet criteria uiteen aan de hand waarvan bepaald wordt welke EU-lidstaat verantwoordelijk is voor behandeling van het asielverzoek. De criteria worden opgesomd in de volgorde waarin zij toegepast dienen te worden.¹⁴⁷ De criteria houden rekening met de gerechtvaardigde belangen van asielzoekers. Zo is op basis van artikel 8-11 Dublinverordening in beginsel de lidstaat verantwoordelijk voor de behandeling van het asielverzoek, waarin ook

¹⁴⁴ Indien dit niet mogelijk is, moet een alternatief worden geboden – bijvoorbeeld middels een financiële uitkering – waarmee deze standaard wordt gewaarborgd, zie HvJ EU 27 februari 2014, ECLI:EU:C:2014:103 (*Saciri*).

¹⁴⁵ Vgl. Gerechtshof Den Haag, 20 december 2022, ECLI:NL:GHDHA:2022:2429 (*VWN / Staat en COA*), r.o. 9.4-9.5, 10.2.

¹⁴⁶ Considerans 9, 11, 22 en 35 Opvangrichtlijn.

¹⁴⁷ Art. 7 lid 1 Dublinverordening.

het verzoek van familieleden van de persoon in behandeling is. Is dit niet het geval, dan dient aan de hand van artikel 12-15 te worden bepaald welke lidstaat verantwoordelijk is voor de behandeling van het verzoek. In dat geval is de eerste lidstaat waar de asielzoeker het EU-grondgebied binnenkomt in beginsel verantwoordelijk voor de asielprocedure.¹⁴⁸ Op grond van artikel 3 lid 3 behoudt iedere lidstaat het recht om een verzoeker met inachtneming van de regels van de Procedurerichtlijn terug te sturen naar een veilig derde land.

104. Op grond van bovengenoemde criteria wordt de lidstaat bepaald die verantwoordelijk is voor de behandeling van het asielverzoek en wordt de asielzoeker naar die lidstaat overgedragen. Daarbij is de Dublinverordening gebaseerd op het beginsel van interstatelijk vertrouwen: lidstaten gaan uit van het vermoeden dat de verzoeker in de verantwoordelijke lidstaat behandeld zal worden in overeenstemming met het Handvest, het Vluchtelingenverdrag en het EVRM zoals vereist onder het GEAS.¹⁴⁹ Dit is echter anders als de feitelijke situatie dusdanig afwijkt van de geldende normen van het GEAS dat niet langer van dit interstatelijke vertrouwen kan worden uitgegaan. Zo bepaalt artikel 3 lid 2 Dublinverordening dat een lidstaat een asielzoeker niet mag overdragen naar de verantwoordelijke lidstaat, indien “ernstig moet worden gevreesd dat de asielprocedure en de opvangvoorzieningen voor verzoekers in die lidstaat systeemfouten bevatten die resulteren in onmenselijke of vernederende behandelingen in de zin van artikel 4 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie”.
105. Op het moment dat de EU-Turkijedeal werd gesloten, was dit voor Griekenland het geval. Zo had Griekenland op het moment van het sluiten van de EU-Turkijedeal de destijds geldende Opvangrichtlijn niet omgezet naar nationaal recht, terwijl dit uiterlijk in juni 2015 diende te gebeuren. Dit gebeurde pas in 2018.¹⁵⁰ Ook de Procedurerichtlijn was niet omgezet.¹⁵¹ Daarnaast werden Dublinoverdrachten van EU-lidstaten naar Griekenland vanaf 2011 gestaakt als gevolg van twee uitspraken van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) en het Hof van Justitie van de Europese Unie (HvJ EU).¹⁵² De ernstige gebreken in de opvangvoorzieningen en asielprocedure in Griekenland maakten dat zulke overdrachten in strijd met artikel 3 EVRM en artikel 4 Handvest waren.
106. In de zaak *M.S.S. tegen Griekenland en België* oordeelde het EHRM dat de detentie- en leefomstandigheden van een asielzoeker in Griekenland zodanig slecht waren, dat zij

¹⁴⁸ Artikel 13 lid 1 Dublinverordening. Om vast te stellen via welke lidstaat de asielzoeker de EU is binnengekomen, wordt op grond van de Eurodacverordening gebruik gemaakt van het Eurodacsysteem, waarin vingerafdrukken van personen die irregulier in de EU aankomen worden opgeslagen en kunnen worden vergeleken.

¹⁴⁹ Zie bijvoorbeeld ABRvS 26 april 2023, ECLI:NL:RVS:2023:1655, r.o. 3.1.

¹⁵⁰ Artikel 31 lid 1 Opvangrichtlijn bepaalt dat de richtlijn op uiterlijk 20 juli 2015 omgezet moet zijn in nationaal recht. In Griekenland is de Opvangrichtlijn uiteindelijk pas in 2018 omgezet in nationaal recht, door middel van Law No. 4540/2018, online in het Engels te vinden op: <https://www.refworld.org/legal/legislation/natlegbod/2018/en/122792> (ingezien op 22 februari 2024). Zie ook deze website van de Europese Unie over de Opvangrichtlijn en welke EU-lidstaat wanneer heeft voldaan aan het vereiste van omzetting van de richtlijn in nationaal recht: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/NIM/?uri=celex%3A32013L0033#GRC>.

¹⁵¹ De omzettingstermijn van de Procedurerichtlijn verstreek op 20 juli 2015, met uitzondering van voor artikel 31 lid 3-5, waarvoor de omzettingstermijn 20 juli 2018 was, zie artikel 51 lid 1 en 2 Procedurerichtlijn. Griekenland zette de Procedurerichtlijn pas om nadat de EU-Turkijedeal werd gesloten, door middel van Griekse asielwet Law No. 4375/2016, online in het Engels te vinden op: <https://www.refworld.org/legal/legislation/natlegbod/2016/en/110141> (ingezien op 22 februari 2024). Zie ook sectie 5.1.2.3.

¹⁵² EHRM 21 januari 2011, *M.S.S. t. België en Griekenland* (nr. 30696/09) and HvJ EU 21 december 2011, ECLI:EU:C:2011:865 (*NS t. Verenigd Koninkrijk en ME e.a. t. Ierland*).

schendingen van artikel 3 EVRM opleverden.¹⁵³ Het Hof wees onder meer op het gebrek aan accommodatie en voedsel, aan toegang tot sanitaire voorzieningen, toegang tot de asielprocedure en de rechter, evenals op het ernstige risico op *refoulement*.¹⁵⁴ De detentiecentra zaten overvol en waren vies, en er bestond een tekort aan ruimte en ventilatie.¹⁵⁵ Het Hof oordeelde tevens dat de Dublinoverdracht van de asielzoeker van België aan Griekenland een schending van artikel 3 EVRM opleverde, omdat België hem daarmee had blootgesteld aan de risico's die de tekortkomingen in de asielprocedure in Griekenland met zich meebrachten, evenals aan detentie- en leefomstandigheden die vernederende behandelingen in de zin van artikel 3 EVRM vormden.¹⁵⁶ Volgens het Hof stond voldoende vast dat voor asielzoekers in Griekenland een risico op vernederende behandeling bestond.¹⁵⁷

107. Later dat jaar kwam het HvJEU tot een soortgelijk oordeel.¹⁵⁸ Het HvJ overweegt dat de Dublinverordening uitgelegd en toegepast dient te worden conform de grondrechten, meer in het bijzonder de beginselen neergelegd in het Handvest.¹⁵⁹ Daarom moet artikel 4 EU Handvest, waarin het verbod op een onmenselijke of vernederende behandeling is neergelegd, aldus worden uitgelegd dat een Dublinoverdracht niet is toegestaan wanneer ernstig moet worden gevreesd dat het systeem van de asielprocedure en de opvangvoorzieningen zodanig tekortschieten, waardoor asielzoekers die aan deze lidstaat worden overgedragen, er onmenselijk of vernederend worden behandeld in de zin van artikel 4 Handvest.¹⁶⁰ In Griekenland was sprake van zulke systematische tekortkomingen.¹⁶¹
108. Als gevolg van de uitspraken van het EHRM en het HvJEU konden lidstaten bij de opvangvoorzieningen, de asielprocedure en de toegang tot een daadwerkelijk rechtsmiddel bij Griekenland niet langer uitgaan van het interstatelijk vertrouwensbeginsel, en vonden geen Dublinoverdrachten naar Griekenland meer plaats. Aan deze situatie was op het moment dat de EU-Turkijedeal werd gesloten – 18 maart 2016 – nog niets veranderd. Pas op 8 december 2016, toen de EU-Turkijedeal al ruim negen maanden van kracht was, deed de Europese Commissie de aanbeveling om vanaf 15 maart 2017 weer geleidelijk asielzoekers terug te sturen naar Griekenland op basis van de Dublinverordening, mits Griekenland voor de desbetreffende verzoeker een individuele garantie gaf. Daarbij diende tevens rekening te worden gehouden met de opvangcapaciteiten, de behandeling van asielverzoeken conform de Procedurerichtlijn en de nog altijd ontoereikende behandeling van kwetsbare personen.¹⁶² In de aanbeveling worden nog

¹⁵³ EHRM 21 januari 2011, *M.S.S. t. België en Griekenland* (nr. 30696/09), r.o. 234, 264.

¹⁵⁴ *Ibid.*, r.o. 167-169, 170, 173, 182, 183, 192.

¹⁵⁵ *Ibid.*, r.o. 161-162.

¹⁵⁶ *Ibid.*, r.o. 358, 360, 367.

¹⁵⁷ *Ibid.*, r.o. 347-350.

¹⁵⁸ HvJ EU 21 december 2011, ECLI:EU:C:2011:865 (*NS t. Verenigd Koninkrijk en ME e.a. t. Ierland*).

¹⁵⁹ *Ibid.*, r.o. 99.

¹⁶⁰ *Ibid.*, r.o. 86, 106. Het expliciete verbod om asielzoekers over te dragen aan de verantwoordelijke lidstaat omdat ernstig moet worden gevreesd voor structurele tekortkomingen neergelegd in art 3 lid 2 van de Dublinverordening die in 2013 in werking is getreden, is een codificatie van deze jurisprudentie.

¹⁶¹ Hiervoor verwijst het HvJ EU ook naar de hierboven besproken uitspraak van het EHRM. HvJ EU 21 december 2011, ECLI:EU:C:2011:865 (*NS t. Verenigd Koninkrijk en ME e.a. t. Ierland*), r.o. 88-89; In 2019 werd in de zaak *Ilias en Ahmed t. Hongarije* door het EHRM een schending van artikel 3 EVRM aangenomen, omdat Hongarije onvoldoende onderzoek had gedaan naar de mogelijkheid van *chain refoulement* vanuit Servië naar Griekenland, waar een risico bestond op een behandeling in strijd met artikel 3 EVRM, zie EHRM 21 november 2019, *Ilias en Ahmed t. Hongarije* [GC] (nr. 47287/15) r.o. 158, 162-163.

¹⁶² 'Aanbeveling van de Commissie aan de lidstaten inzake de hervatting van overdrachten aan Griekenland uit hoofde van Verordening (EU) nr. 604/2013', C(2016) 8525 d.d. 8 december 2016, par. 34.

altijd bestaande fundamentele tekortkomingen in het Griekse asielstelsel benoemd en de vooruitgang die nog moet worden geboekt “wil er voor asielzoekers sprake zijn van voldoende, adequate, specifieke en permanente open opvangfaciliteiten die alle van voldoende kwaliteit zijn, in overeenstemming met het EU-acquis”.¹⁶³

109. Volgend op de aanbeveling van de Europese Commissie trachtte de Nederlandse regering in oktober 2018 Dublin-overdrachten naar Griekenland te hervatten. Toen nam de staatssecretaris de eerste besluiten, waarin hij een asielaanvraag niet in behandeling nam en de verzoeker op grond van de Dublinverordening en op basis van een door Griekenland verstrekte garantie wilde overdragen aan Griekenland. Deze zaken werden voorgelegd aan de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State. Daarin oordeelde de Afdeling dat het vertrouwensbeginsel nog altijd niet toegepast kon worden ten opzichte van Griekenland, en dat er nog altijd aanzienlijke tekortkomingen in de asielprocedure in Griekenland bestaan.¹⁶⁴ Zo bleven ten tijde van de uitspraak nog altijd zo’n 80% van de asielzoekers verstoken van juridische bijstand in beroepsprocedures, ondanks de hulp die ook niet-gouvernementele organisaties (hierna: ngo’s) boden. De Afdeling concludeerde dan ook dat de staatssecretaris op dat moment “geen vreemdelingen mag overdragen aan Griekenland.”¹⁶⁵ Tot op de dag van vandaag stuurt Nederland geen asielzoekers terug naar Griekenland onder de Dublinverordening vanwege de systematische tekortkomingen van het asielsysteem.¹⁶⁶ Voorgaande betekent dat Griekenland in de ogen van de Staat zelf gedurende de hele looptijd van de EU-Turkijedeal onvoldoende waarborgen bood om personen op grond van het interstatelijke vertrouwensbeginsel op basis van de Dublinverordening terug te kunnen sturen naar Griekenland.

4.3.4 Conclusie

110. Voorgaande is van belang, omdat hieruit volgt dat op het moment dat de EU-Turkijedeal werd gesloten, en ook nadien, Griekenland juridisch noch feitelijk voldeed aan de voorwaarden om asielzoekers op grond van de Dublinverordening naar dit land terug te mogen sturen. Hoewel de EU-Turkijedeal niet behelsde dat asielzoekers vanuit andere EU-lidstaten naar Griekenland zouden worden gestuurd op grond van de Dublinverordening, is dit relevant. Het toont immers aan dat er in Griekenland ten tijde van de totstandkoming van de deal en nadien sprake was van structurele en systematische tekortkomingen binnen het asielsysteem, zowel bij het behandelen van asielverzoeken (de Procedurerichtlijn) als bij de opvang van asielzoekers (de Opvangrichtlijn). Desondanks beoogde de EU-Turkijedeal dat Griekenland de betrokken asielzoekers zou opvangen en hun asielaanvragen zou behandelen. Door de EU-Turkijedeal zou

¹⁶³ Ibid., paras. 12-14 (citaat para. 14).

¹⁶⁴ ABRvS 23 oktober 2019, ECLI:NL:RVS:2019:3537, r.o. 4.4. en 7.5-7.6, en ECLI:NL:RVS:2019:3538, r.o. 2.4 en 4.5-4.6.

¹⁶⁵ ABRvS 23 oktober 2019, ECLI:NL:RVS:2019:3537, r.o. 9, en ECLI:NL:RVS:2019:3538, r.o. 6.

¹⁶⁶ Na de uitspraken van de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State (ABRvS, 23 oktober 2019, ECLI:NL:RVS:2019:3537 en ECLI:NL:RVS:2019:3538) is nog wel een paar keer het voornemen uitgesproken om Dublin-transfers te hervatten, maar dit is in de praktijk niet gebeurd. Er is daarom ook geen Nederlandse jurisprudentie hierover na 2019. Op 28 juli 2021 oordeelde de Raad van State nog wel dat de staatsecretaris ook geen statushouders mocht terugsturen naar Griekenland. De Raad van State overwoog dat de Griekse autoriteiten “weliswaar niet onverschillig staan tegenover de situatie van statushouders, maar dat zij in de praktijk vaak niet kunnen voorkomen dat statushouders in een situatie terecht komen waarin zij niet kunnen voorzien in de belangrijkste basisbehoeften, zoals wonen, eten en zich wassen”, ABRvS 28 juli 2021, ECLI:NL:RVS:2021:1626, r.o. 8.

de druk op Griekenland, die al was toegenomen door de *de facto* sluiting van de Balkan-route,¹⁶⁷ alleen nog verder toenemen.

111. Tegen deze achtergrond was de veronderstelling dat Griekenland in staat zou zijn om in het kader van de grensprocedure binnen vier weken te beslissen op de aanvragen van personen die vanuit Turkije naar de Griekse eilanden waren gereisd en deze personen in die periode “op normale wijze” op te vangen niet reëel. Er bestond aldus een zeer ernstig risico dat Griekenland er niet in zou slagen de betrokken asielaanvragen tijdig en conform de Procedurerichtlijn te behandelen, en tevens een zeer ernstig risico dat Griekenland de betrokken asielzoekers niet zou kunnen opvangen conform de minimumnormen van de Opvangrichtlijn. De situatie in Griekenland was ten tijde van de totstandkoming van de EU-Turkijedeal zo ernstig dat er zelfs een reëel risico op behandeling van asielzoekers in strijd met het verbod op vernederende behandeling en bestraffing bestond.
112. Dit geldt te meer, nu ook de aanname dat Turkije overeenkomstig de Procedurerichtlijn zou kunnen worden aangemerkt als veilig derde land onhoudbaar, althans zeer onzeker was zoals hierboven uiteengezet. Dit maakte het voorzienbaar dat asielzoekers niet, zoals beoogd door de EU-Turkijedeal, teruggestuurd konden worden naar Turkije. De druk op het reeds disfunctionele Griekse asielsysteem die op dat moment al tot ernstige schendingen van fundamentele rechten van asielzoekers had geleid, zou daarmee verder oplopen.

5 FEITEN

113. Zoals uiteengezet in de vorige sectie was er ten tijde van de totstandkoming van de EU-Turkijedeal in Griekenland sprake van ernstige en systematische tekortkomingen in de behandeling van asielprocedures, evenals bij de opvang van asielzoekers. Daarnaast was het niet aannemelijk dat Turkije kon worden aangemerkt als een veilig derde land in de zin van de Procedurerichtlijn. Onder deze omstandigheden was voorzienbaar dat de deal niet uitvoerbaar zou zijn zoals beoogd en dat deze een grote groep asielzoekers zou blootstellen aan schendingen van fundamentele rechten, althans dat daarop een ernstig risico bestond. Desondanks werd besloten de EU-Turkijedeal twee dagen na het sluiten ervan – op 18 maart 2016 – in werking te laten treden.
114. Zoals eiseressen hieronder toelichten (sectie 5.1) verwezenlijkten de voorzienbare risico's zich ook daadwerkelijk en leidde de EU-Turkijedeal er in de periode 2016-2020 toe dat een grote groep mensen in overbevolkte kampen werd blootgesteld aan schendingen van fundamentele rechten. De ernst van de schendingen is bevestigd in verschillende uitspraken van het EHRM, waarin is vastgesteld dat de situatie in enkele kampen zelfs in strijd was met artikel 3 EVRM, het verbod op marteling, onmenselijke en vernederende behandeling en bestraffing. Deze jurisprudentie zal nader worden besproken in sectie 6.
115. In sectie 5.2 wordt de belangrijke rol die de Staat speelde bij de totstandkoming van de afspraken in de EU-Turkijedeal en de uitvoering daarvan (sectie 5.3) besproken in de periode 2016-2020, tot het uitbreken van de coronapandemie. Eiseressen zullen daarbij ingaan op de

¹⁶⁷ Vgl. Aanbeveling van de Commissie aan de lidstaten inzake de hervatting van overdrachten aan Griekenland uit hoofde van Verordening (EU) nr. 604/2013 (C(2016)8525) d.d. 8 december 2016, para. 4.

kennis die de Staat had van de situatie in Turkije en Griekenland op het moment van het sluiten van de deal en dus van de onhaalbaarheid van de gemaakte afspraken. Daarnaast gaan zij in op de kennis van de Staat van de mensenrechtenschendingen in de Griekse kampen en de inzet van de Staat op instandhouding van de deal. Deze feiten en omstandigheden onderbouwen het onrechtmatig handelen van de Staat, zoals nader uiteen wordt gezet in sectie 6.

116. Tot slot zal in sectie 5.4 de situatie in de kampen na de corona-uitbraak in 2020 worden besproken en de huidige positie van de Staat ten opzichte van de EU-Turkijedeal. Hoewel door de corona-uitbraak sprake is geweest van een tijdelijke daling van het aantal personen in de kampen, is op dit moment alweer sprake van overbevolking in de kampen en bestaat er een zeer groot risico dat opnieuw een onhoudbare situatie zal ontstaan.

5.1 2016-2020: De gevolgen van de EU-Turkijedeal

117. Hieronder wordt eerst een overzicht gegeven van de Griekse opvangkampen en de bezetting daarvan (sectie 5.1.1). Dit laat zien dat vrijwel direct na het sluiten van de deal sprake is van overbevolking in de kampen die vervolgens jarenlang zal aanhouden. Eiseressen geven in dit hoofdstuk vervolgens een beschrijving van de situatie in de kampen in de periode vanaf het sluiten van de EU-Turkijedeal tot maart 2020, als de situatie in de kampen zich op een dieptepunt bevindt (sectie 5.1.2). Op dat moment breekt de coronacrisis uit, hetgeen een nieuwe fase van de EU-Turkijedeal inluidt die wordt besproken in sectie 5.4.

5.1.1 Het aantal personen op de hotspot-eilanden

118. Vijf eilanden dienen als zogenaamde 'hotspots'¹⁶⁸ waar de asielzoekers worden opgevangen: Lesbos, Samos, Chios, Leros en Kos:



Bron: Bijlage 4 bij Europese Commissie, 'Aanpak van de vluchtelingencrisis: voortgang van de uitvoering van de prioritaire maatregelen van de Europese migratieagenda' (COM(2015)510 final) d.d. 14 oktober 2015 (**productie 44**), p. 2.

¹⁶⁸ Europese Commissie, 'Een Europese migratieagenda' (COM(2015)240 final) d.d. 13 mei 2015 (**productie 43**), p. 6.

119. Hoewel de vijf Griekse eilanden al voor inwerkingtreding van de EU-Turkijedeal worden aangewezen als hotspot, verandert hun functie wezenlijk als gevolg van de EU-Turkijedeal. Voorafgaand aan de EU-Turkijedeal fungeren de hotspots als de plek waar personen die via de Egeïsche Zee arriveren op zo kort mogelijke termijn werden doorgeleid naar de juiste procedure op het vasteland of relocatie naar andere landen binnen de EU. Door het in werking treden van de EU-Turkijedeal verandert de functie van de hotspots in opvangkampen, waarin mensen werden vastgehouden met het doel hen terug te sturen naar Turkije.¹⁶⁹
120. Asielzoekers die aankomen op de eilanden en daar een verzoek om internationale bescherming indienen, ontvangen een asielzoekerskaart. Daarop staat een stempel met de geografische restrictie, waaruit volgt dat de vrijheid van beweging is beperkt tot het eiland van aankomst.¹⁷⁰ De asielzoekers mogen en kunnen de eilanden dus niet verlaten. Dit zorgt er in combinatie met voortdurende aankomsten en te weinig vertrek vanaf de eilanden – zowel in het kader van readmissie naar Turkije, als in het kader van overplaatsing naar het Griekse vasteland of andere EU lidstaten¹⁷¹ – voor dat het aantal mensen op de eilanden maand na maand en jaar na jaar toeneemt. Vanaf het moment dat de EU-Turkijedeal van kracht wordt, is vrijwel direct sprake van overbevolking in de kampen, hetgeen zal aanhouden tot april 2021, meer dan een jaar na het uitbreken van de coronacrisis in maart 2020.¹⁷² Aan het begin van de EU-Turkijedeal is volgens het *Operational Plan* in de hotspots een volledige capaciteit van 7.150 plekken.¹⁷³ Dit wordt hierna iets opgehoogd naar 7.450, maar dat blijkt vrijwel meteen onvoldoende voor de hoeveelheid personen die op de eilanden worden opgevangen. In de eerste zes maanden na de inwerkingtreding van de EU-Turkijedeal, tussen april en oktober 2016, stijgt het aantal personen in de kampen snel, terwijl het aantal opvangplekken gelijk blijft.¹⁷⁴
- Lesbos: tussen april en oktober 2016 stijgt het aantal personen van 4.266 naar 6.005, terwijl er plek is voor 3.500 personen.
 - Samos: tussen april en oktober 2016 stijgt het aantal personen van 852 naar 1.850, terwijl er plek is voor 850 personen.
 - Chios: tussen april en oktober 2016 stijgt het aantal personen van 2.014 naar 4.056, terwijl er plek is voor 1.100 personen.
 - Kos: tussen april en oktober 2016 stijgt het aantal personen van 102 naar 1.887, terwijl er plek is voor 1.000 personen.

¹⁶⁹ Europees Parlement, IPOL Study 'Implementation of the 2015 Council Decisions Establishing Provisional Measures in the Area of International Protection for the Benefit of Italy and Greece' (PE 583 132) d.d. maart 2017 (**productie 70**), p. 48.

¹⁷⁰ Zie bijv. AIDA, 'Country Report: Greece' 2016 Update (**productie 74**), p. 94-95.

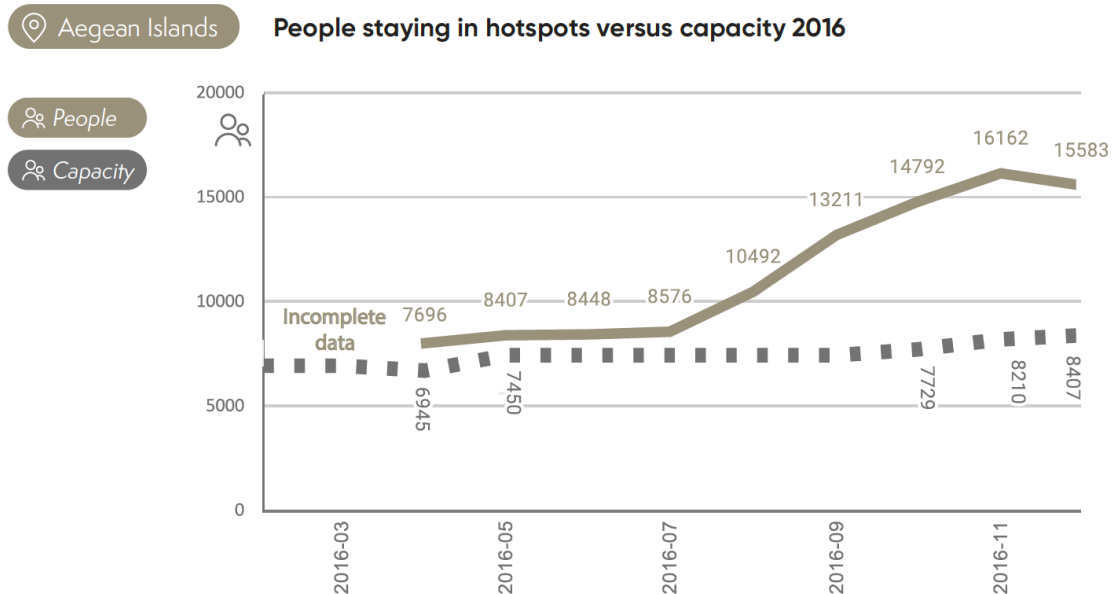
¹⁷¹ De oorzaken hiervan worden nader besproken in sectie 5.3. Tevens een terminologische kanttekening: Terugkeer vanuit de Griekse eilanden naar Turkije = *readmissie*. Hervestiging = *resettlement* = overname van Syriërs van Turkije naar EU onder het 1:1 regime van de EU-Turkijedeal. Herplaatsing = *relocation* = overname van personen 'die duidelijk internationale bescherming nodig hebben' vanaf Griekenland/Italië naar andere EU-lidstaten onder een besluit van de Raad uit 2015.

¹⁷² SB, 'Visualising data' (**productie 100**), fig. 1.1.

¹⁷³ E-mail d.d. 15 april 2016 met bijlage 'Concept Operational Plan' in **productie 37**, p. 131-132.

¹⁷⁴ SB, 'Visualising data' (**productie 100**). De data is afkomstig uit de dataset waarop het rapport van SB is gebaseerd, zie ook p. 2. van het rapport. Eiseressen bieden aan dit in te brengen indien gewenst.

- e. Leros: tussen april en oktober 2016 stijgt het aantal personen van 342 naar 728, terwijl er plek is voor 1.000 personen.
121. Afgezien van Leros is in alle hotspots dus al vrij kort na inwerkingtreding van de EU-Turkijedeal sprake van overbevolking die in zeer korte tijd sterk toeneemt. Eiseressen verwijzen voor een volledig overzicht naar het rapport van Stichting Bootvluchteling dat is gevoegd bij deze dagvaarding, waarin de cijfers per kamp van 2016 tot en met 2023 zijn weergegeven (**productie 100**).¹⁷⁵ Uit de daarin opgenomen grafiek over 2016 is te zien dat aan het einde van 2016 bijna twee keer zoveel personen in de kampen verblijven als de capaciteit toestaat:



Bron: SB, 'EU-Turkey Deal: Visualising data from the Greek hotspots 2016-2023' (hierna: SB, 'Visualising data') (**productie 100**), figure 2.4.

122. Vanaf mei 2017 tot het uitbreken van de coronacrisis in maart 2020 neemt het aantal aankomsten op de eilanden – een aantal uitzonderingen daargelaten – maandelijks toe, afgezet tegen dezelfde maand in het jaar ervoor.¹⁷⁶ Zo is er tussen mei 2017 en maart 2020 in slechts acht maanden geen stijging van de instroom te zien ten opzichte van dezelfde maand in het jaar ervoor.¹⁷⁷ In de overige 27 maanden is dat wel het geval.¹⁷⁸
123. In schril contrast met de hoge aankomstcijfers staat het aantal personen dat onder de EU-Turkijedeal van de Griekse eilanden naar Turkije wordt teruggestuurd: tussen 2016 en 2020 zijn dat er slechts 2.140. Onderstaande tabel geeft per jaar weer hoeveel personen van Griekenland naar Turkije zijn teruggestuurd vanaf de eilanden, hoeveel Syriërs zich daaronder bevinden, en hoeveel van die Syriërs teruggestuurd worden omdat hun asielaanvraag in beroep niet-

¹⁷⁵ Ibid. De data in dit rapport is gebaseerd op verschillende bronnen, te weten UNHCR's data portal, IOM's Global Data Institute Tracking Matrix, data van de Griekse regering en rapporten van Aegean Boat Report (zie p. 2). Data van dit rapport kunnen daarom beperkt afwijken van cijfers genoemd in UNHCR-rapporten en interne stukken van de Staat.

¹⁷⁶ Op die manier wordt rekening gehouden met het 'seizoenseffect': in de winter is de instroom vanwege het weer doorgaans lager dan in de zomer. Er is dus sprake van een stijging in het aantal aankomsten als de instroom die maand hoger is dan in dezelfde maand een jaar eerder.

¹⁷⁷ Uitgaande van dezelfde maand het jaar ervoor, zie de noot hierboven. SB, 'Visualising data' (**productie 100**), figures 3.1-6.1 en de dataset, zie p. 2 van het rapport.

¹⁷⁸ Ibid.

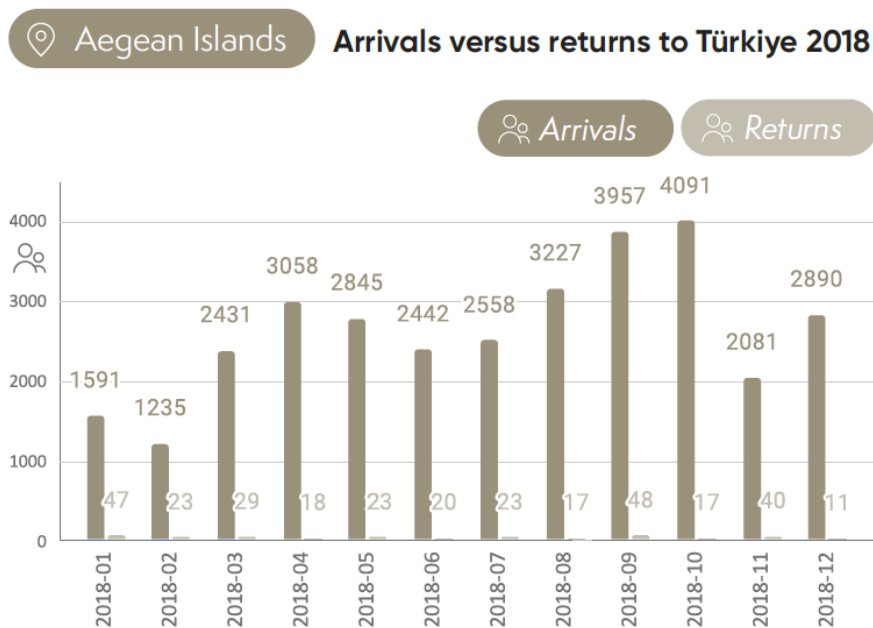
ontvankelijk is verklaard.¹⁷⁹ Ook is opgenomen hoeveel Afghanen zich onder de teruggestuurde personen bevinden, omdat die groep vanaf 2018 de grootste is binnen de aankomsten op de eilanden.¹⁸⁰

	2016-17	2018	2019	2020*	Totaal
Readmissies naar Turkije (dit jaar), waarvan:	1.484**	322	195	139	2.140
> Syriërs, waarvan:	228	109	30	37	404
> in beroep niet-ontvankelijk	5	31	7	1	44
> Afghanen	87	15	24	24	150

* Tot en met maart 2020: daarna ligt readmissie naar Turkije volledig stil.

** Waarvan 801 in 2016 en 683 in 2017.

124. Hoe het aantal readmissies naar Turkije zich verhoudt tot het aantal aankomsten op de eilanden laat onderstaande tabel zien, die ziet op 2018 (de andere jaren tonen een vergelijkbaar beeld):



Bron: SB, 'Visualising data' (productie 100), figure 4.1.

125. Door de toename van de aankomsten en de zeer beperkte readmissie naar Turkije¹⁸¹ neemt de overbevolking tot de uitbraak van de coronacrisis maandelijks toe. Dit leidt uiteindelijk tot een

¹⁷⁹ Bron: UNHCR. Zie: Readmissie Griekenland naar Turkije 2017-2020 (UNHCR) (productie 110). SB komt in haar rapport, gebaseerd op meer bronnen dan enkel UNHCR, uit op 2.077 readmissies in deze periode, zie SB, 'Visualising data' (productie 100).

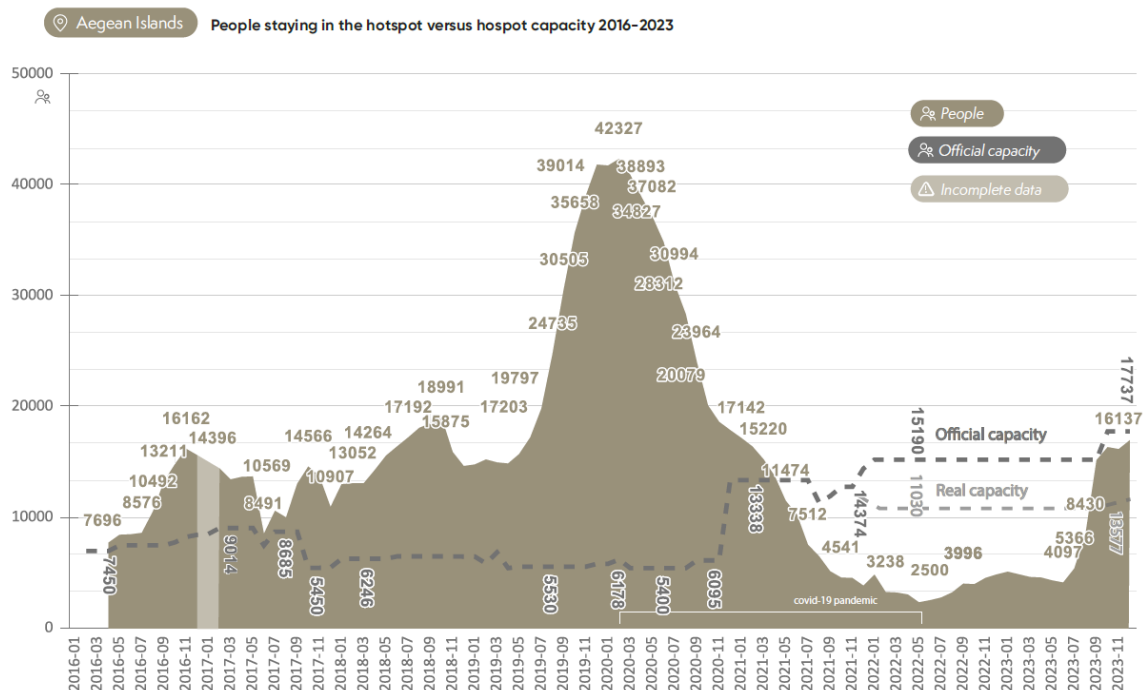
¹⁸⁰ Zie ook sectie 5.3.1.3.

¹⁸¹ Hierop wordt nader ingegaan in secties 5.3.1.2, 5.3.1.3, 5.3.2.1 en 5.4.2.1.

situatie waarin de capaciteit van de verschillende opvanglocaties drie tot twaalf keer wordt overschreden, zoals zichtbaar in onderstaande tabel.¹⁸²

	Capaciteit	Hoogste bezetting (maand)	Aantal x overbevolkt
Lesbos	2.840	21.894 (februari 2020)	7,7
Samos	648	8.064 (december 2019)	12,4
Chios	1.014	5.851 (januari 2020)	5,6
Leros	860	2.773 (december 2019)	3,2
Kos	816	4.338 (januari 2020)	5,3

126. Desondanks wordt de capaciteit voor de opvang in de jaren hierna, tot aan 2021, niet verhoogd, maar daalt deze zelfs.¹⁸³ Zoals blijkt uit onderstaande grafiek is het gevolg dat de asielzoekers van 2016 tot 2020 aanhoudend in overbevolkte kampen zitten.



Bron: SB, 'Visualising data' (productie 100), figure 1.1.

127. Dat het aantal mensen op de eilanden vanaf maart 2020 daalt, is dus geen gevolg van beleid, maar van de coronacrisis. Inmiddels zijn de effecten van deze crisis uitgewerkt en is het aantal personen in de kampen weer op het niveau van 2016-2019.¹⁸⁴

5.1.2 De feitelijke situatie op de hotspot-eilanden

128. Hieronder volgt een beschrijving van de situatie op de Griekse hotspot-eilanden en de gevolgen voor de asielzoekers die daar werden opgevangen door de jaren heen. De kern van deze

¹⁸² SB, 'Visualising data' (productie 100), fig. 1.2, 1.3, 1.4, 1.5 en 1.6. De data is afkomstig uit de dataset waarop het rapport van SB is gebaseerd, zie ook p. 2. van het rapport. Eiseringen bieden aan dit in te brengen indien gewenst.

¹⁸³ Ibid., fig. 1.1, p. 5.

¹⁸⁴ Zie sectie 5.4.

dagvaarding is dat het sluiten van de deal – gezien de tekst van de deal en de beoogde uitvoering daarvan – voorzienbare mensenrechtenschendingen op deze eilanden tot gevolg had. Voor de overbevolking die op deze eilanden zou ontstaan werd specifiek gewaarschuwd. Uit de cijfers die in voorgaande sectie zijn weergegeven blijkt dat deze vrees in de jaren na het sluiten van de deal werd bewaarheid. De mensenrechtenschendingen en schendingen van Unierecht vonden plaats in een groot deel van de kampen in de hier beschreven periode 2016-2020, met name in de zogenaamde Registration and Identification Centres: de kampen Moria (Lesbos), VIAL (Chios), Vathy (Samos), Pyli (Kos), Lepida (Leros). Er waren uitzonderingen en kampen waar de omstandigheden (iets) beter waren, zoals Kara Tepe op Lesbos, hoewel ook van deze kampen discutabel is of de eisen van de Opvangrichtlijn en relevante verdragen voldoende in acht werden genomen.

129. Onderstaande informatie zal duidelijk maken dat de schendingen van mensenrechten en de in sectie 4.3.3.2 genoemde normen van de Opvangrichtlijn een zeer grote groep asielzoekers trof op een wijze die hun fysieke en geestelijke gezondheid ernstig in gevaar bracht (in strijd met artikel 17 lid 2 Opvangrichtlijn), in strijd was met de menselijke waardigheid (artikel 1 EU Handvest) en in verschillende gevallen zelfs de grens van inhumane en vernederende behandeling en het recht op leven (verboden op grond van artikel 2 en 3 EVRM en 2 en 4 EU Handvest) overschreed.¹⁸⁵ Daarbij springen de volgende tekortkomingen in het oog:
- a. Geen privacy, geen of onvoldoende sanitaire faciliteiten, onvoldoende voedsel en onvoldoende bescherming tegen zware weersomstandigheden. In veel gevallen zelfs het volledig ontbreken van accommodatie door overbevolking, waardoor asielzoekers gedwongen zijn in zelfgemaakte tentenkampen te wonen (zie sectie 5.1.2.1).
 - b. Geen, dan wel onvoldoende bescherming van kwetsbaren (zoals zwangere vrouwen, kinderen, alleenstaande minderjarige vreemdelingen, mensen met psychische problemen) en het ontbreken van voldoende en adequate medische zorg, waaronder psychische zorg (zie sectie 5.1.2.2).
 - c. Geen of onvoldoende toegang tot de asielprocedures en juridische bijstand en veel te lange procedures die niet voldoen aan de eisen van de Procedurerichtlijn (zie sectie 5.1.2.3).
130. Overige kwesties, zoals de onrechtmatige detentie van asielzoekers tijdens de beginperiode van de deal en het ontbreken van onderwijs voor kinderen worden hier niet nader beschreven, maar dragen wel bij aan de schending van de fundamentele rechten van de asielzoekers in de kampen, die hun geestelijke en fysieke gezondheid verder in gevaar bracht.¹⁸⁶
131. De informatie hieronder is afkomstig van onder meer de Fundamental Rights Agency van de Europese Unie (dat toezicht houdt op de naleving van fundamentele rechten binnen de EU) (hierna: EU FRA), UNHCR, de Raad van Europa, de *special rapporteur* van de Verenigde Naties en daarnaast van respectabele ngo's, zoals Artsen Zonder Grenzen (hierna ook Médecins sans

¹⁸⁵ Zoals in verschillende zaken bij het EHRM is vastgesteld, zie sectie 6.2.2.3.

¹⁸⁶ Zie bijv. Human Rights Watch 'Without Education They Lose Their Future': Denial of Education to Child Asylum Seekers on the Greek Islands' (18 July 2018), in: SB, 'EU-Turkey Deal: Documenting Conditions in the Greek Hotspots 2016-2023' d.d. 18 maart 2024 (hierna: SB, 'Documenting Conditions') (productie 99), nr. 102, p. 50; en met betrekking tot detentie: AIDA, 'Country Report: Greece' 2016 Update (productie 74), p. 30-31.

Frontières en MSF), Amnesty International en Human Rights Watch. In aanvulling daarop bevat onderstaand overzicht verklaringen van hulpverleners die werkzaam waren in de kampen om op die wijze ook inzicht te geven in de situatie op interpersoonlijk niveau. Tevens overleggen eiseressen een korte video, waarin drie personen die in de kampen hebben gezeten anoniem over hun ervaring vertellen.¹⁸⁷ Het is, noodzakelijkerwijs, slechts een greep uit de enorme hoeveelheid informatie die bekend is over de situatie in de Griekse kampen in deze periode.

132. Bij de dagvaarding is een rapport gevoegd van rapport van Stichting Bootvluchteling, waarin een selectie van de beschikbare informatie over de omstandigheden in de hotspots in chronologische volgorde is gepresenteerd (**productie 99**).¹⁸⁸ Indien in dit hoofdstuk bronnen en citaten uit dit rapport zijn opgenomen verwijzen eiseressen in de voetnoot zowel naar de originele bron als de weergave van deze bron in het rapport.

5.1.2.1 Overbevolking en het gebrek aan voorzieningen

133. Van meet af aan wordt gewaarschuwd voor de problemen waar de EU-Turkijedeal toe zal leiden. In het bijzonder is snel duidelijk dat de opvangvoorzieningen op de hotspot-eilanden onvoldoende capaciteit bieden voor de opvang van asielzoekers en snel overbevolkt raken. Daarnaast, dan wel als gevolg daarvan zijn er onvoldoende faciliteiten (huisvesting, sanitair, voedsel) beschikbaar.

a) De EU-Turkijedeal leidt meteen tot overbevolking

134. Al op 21 maart 2016, een dag na inwerkingtreding van de EU-Turkijedeal, schrijft de Commissioner of Human Rights van de Raad van Europa:

“[T]he EU and its member states have to provide urgent help to Greece, whose dysfunctional asylum system has led to violations of migrants’ human rights, in particular as regards reception conditions and access to asylum. This help should take the form of financial and human resources, but also that of a strengthened relocation of refugees within the EU. The current places available are clearly insufficient and the number of refugees relocated is utterly inadequate.”¹⁸⁹

135. Vrijwel meteen na het sluiten van de deal blijkt dat de capaciteit van de kampen tekortschiet en *als gevolg van de deal* te kort blijft schieten. Op 26 april 2016 verschijnt bijvoorbeeld een rapport van een ‘*fact-finding mission*’ in Griekenland van de Special Representative van de Raad van Europa. Hij beschrijft dat ten tijde van zijn missie – 7-11 maart 2016 – het *reception centre* op Chios vrijwel leeg was. Na het sluiten van de deal raakt het kamp echter al snel overvol:

“[F]ollowing my mission the reception centre next to the Vial hotspot became overcrowded and very soon the authorities lost control of the situation there. [...] [T]his was to be expected for the following reasons: after the conclusion of the EU-Turkey Agreement, asylum seekers arriving in the Greek islands were meant to submit their claims in the hotspots; requiring them to stay there

¹⁸⁷ Video met interview met drie voormalig kampbewoners (**productie 119**).

¹⁸⁸ SB, ‘Documenting Conditions’ (**productie 99**)

¹⁸⁹ Raad van Europa, ‘The Implementation of the EU-Turkey deal must uphold human rights’ d.d. 21 maart 2016 (**productie 60**).

pending the examination of their claims would soon stretch the reception centres' capacity to their limits."¹⁹⁰

136. Ook een rapport van de VN Mensenrechtenraad maakt duidelijk dat het Griekse asielsysteem niet berekend is op de hoge aantallen asielzoekers op de eilanden, en dat de toename van dit aantal het gevolg is van het feit dat asielzoekers de Griekse eilanden in beginsel niet mogen verlaten:

"Following the European Union-Turkey statement, migrants were no longer transferred from the Greek islands to the mainland, resulting in overcrowded situations in the reception and identification centres on the islands, with migrants often lacking access to sanitary facilities, medicine, adequate shelter and food. [...]"¹⁹¹

137. Op 15 april 2016, de deal is dan nog geen maand in werking, beschrijft een arts van Artsen zonder Grenzen¹⁹² dat kamp Moria op dat moment al "dangerously overcrowded" is.¹⁹³ Kort daarna bericht Artsen zonder Grenzen:

"According to information obtained by MSF's teams, water and shelters are in short supply in some centres, sanitary facilities are poorly maintained, hygiene is deplorable and food distributions are haphazard. The teams have also observed a considerable increase in people suffering from stress and wounds caused by violence."¹⁹⁴

138. Daarnaast wijst Artsen zonder Grenzen op een toename van "gender-based violence", "prostitution" en "self-harm cases".¹⁹⁵

139. In april en juli 2016 bezoekt het European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment of Punishment de hotspots op Lesbos en Chios. Volgens het Committee waren de omstandigheden in Moria "particularly poor and unsuitable for accommodating persons for days let alone weeks".¹⁹⁶ Over de omstandigheden in een deel van het kamp schrijft het Committee:

"Many sanitary annexes of the housing units were either damaged or in an extremely dilapidated and unhygienic state; several had been flooded with sewage. They were neither cleaned nor regularly maintained. No hygienic products or cleaning material had been provided by the

¹⁹⁰ Raad van Europa, 'Report of the fact-finding mission to Greece and Macedonia by Ambassador Tomas Bocek' d.d. 26 april 2016, par. 3(d), in: SB, 'Documenting Conditions' (**productie 99**), nr. 10, p. 9.

¹⁹¹ UNGA, 'Report of the Special Rapporteur on the human rights of migrants on his mission to Greece' (A/HRC/35/25/Add.2) d.d. 24 april 2017 (**productie 42**), para. 8-9. Het rapport is één van de vier rapporten op basis waarvan het EHRM in *H.A. e.a. t. Griekenland* heeft vastgesteld onder welke omstandigheden asielzoekers werden opgevangen in de hotspots op de Egeïsche eilanden, meer specifiek in Moria, en concludeerde dat die opvangomstandigheden een schending van artikel 3 EVRM opleverden, zie EHRM 13 juni 2023, *H.A. e.a. t. Griekenland* (nrs. 4892/18 en 4920/18), r.o. 15, 43-45.

¹⁹² In de stukken aangeduid als *Médecins Sans Frontières* – 'MSF'.

¹⁹³ MSF, 'As a doctor, I feel outraged' d.d. 15 april 2016, in: SB, 'Documenting Conditions' (**productie 99**), p. 20: "children kept in detention, deprived of their childhood. [M]any people are sleeping in the open, with nothing more than plastic sheeting or cardboard for protection from the elements."

¹⁹⁴ MSF, 'MSF calls for immediate opening of hotspots' d.d. 18 mei 2016, in: SB, 'Documenting Conditions' (**productie 99**), nr. 12, p. 10.

¹⁹⁵ Europees Parlement (LIBE), 'Mission Report Greece 17-20 May 2016' (CR/1098089) d.d. 15 juni 2016, p. 18, in: SB, 'Documenting Conditions' (**productie 99**), nr. 19, p. 12.

¹⁹⁶ Raad van Europa, 'CPT Report to the Greek Government on the visits to Greece from 13 to 18 April and 19 to 25 July 2016' (CPT/Inf(2017)25) d.d. 26 september 2017, p. 14, in: SB, 'Documenting Conditions' (**productie 99**), nr. 73, p. 34-36.

authorities. Further, waste had not been collected and was piling up in the courtyard. Such conditions are unacceptable and, in the CPT's view, could be considered as inhuman and degrading."¹⁹⁷ [onderstreping adv.]

140. In mei 2016 bezoekt Human Rights Watch kampen op drie *hotspot*-eilanden: Lesbos (Moria), Samos (Vathy) en Chios (VIAL). Zij constateert dat alle drie de faciliteiten op dat moment al "severely overcrowded" zijn, met als gevolg dat "people were sleeping on the ground in small tents or makeshift shelters constructed of blankets, plastic sheeting, and scraps of fencing, cardboard, and other building materials".¹⁹⁸ Er is sprake van "significant shortages of basic shelter and filthy, unhygienic conditions" en "[l]ong lines for poor quality food, mismanagement, and lack of information [which] contribute to the chaotic and volatile atmosphere in the three hotspots".¹⁹⁹
141. De zomer van 2016 is extreem heet en leidt volgens Artsen zonder Grenzen tot "a health and protection risk" voor de asielzoekers op de eilanden.²⁰⁰ En als de winter aanbreekt, slaapt inmiddels een groot aantal asielzoekers vanwege de overbezetting in tenten en andere accommodatie die onvoldoende bescherming biedt tegen de extreme kou:

"The site in Vathy (Samos) is occupied at more than 200 % of its capacity. Almost half of the residents – some 1,000 – live in small camping tents, with limited access to sanitary facilities and no protection from weather conditions. Heavy rainfall floods the tents and destroys residents' belongings."²⁰¹

"[S]ome 1,000 people, including families with young children, who continue to live under unheated tents and dormitories in Samos".²⁰²

"Heavy snowfall covered the tents in the Moria refugee camps on Lesbos on January 9, where thousands of asylum seekers lived, according to aid organizations."²⁰³

"On Samos and Chios, hundreds of refugees living in unheated dormitories and tents are exposed to the cold, damp, and heavy rain and winds."²⁰⁴

"On Samos, approximately 300 people, including children, are living in unheated dormitories and tents. On Lesbos, around 4,000 people are living in tents in Moria, without hot water nor heating."²⁰⁵

¹⁹⁷ Ibid.

¹⁹⁸ Human Rights Watch, 'Greece: Refugee "Hotspots" Unsafe, Unsanitary' d.d. 19 mei 2016, in: SB, 'Documenting Conditions' (**productie 99**), nr. 13, p. 10.

¹⁹⁹ Ibid.

²⁰⁰ MSF, 'A Dramatic Deterioration for Asylum Seekers on Lesbos' d.d. 24 juli 2017, p. 9, in: SB, 'Documenting Conditions' (**productie 99**), nr. 69, p. 32: "On Lesbos our teams treated people suffering from heat stroke and dehydration".

²⁰¹ EU FRA, 'Monthly data collection on the migration situation in the EU' d.d. november 2016, p. 5, in: SB, 'Documenting Conditions' (**productie 99**), nr. 38, p. 18.

²⁰² UNHCR, 'Refugees and migrants face high risks in winter weather in Europe' d.d. 13 januari 2017, in: SB, 'Documenting Conditions' (**productie 99**), nr. 41, p. 22.

²⁰³ Human Rights Watch, 'Greece: Refugees with Disabilities Overlooked, Underserved' d.d. 18 januari 2017, in: SB, 'Documenting Conditions' (**productie 99**), nr. 46, p. 23.

²⁰⁴ Human Rights Watch, 'Greece: Dire Refugee Conditions on Islands' d.d. 23 januari 2017, in: SB, 'Documenting Conditions' (**productie 99**), nr. 42, p. 22.

²⁰⁵ Brief van VN Special Rapporteurs aan Griekenland d.d. 27 januari 2017 (UA GRC 1/2017) (**productie 41**), p. 2.

142. Het Rode Kruis schrijft hierover: “[o]ne of the key challenges on the islands is the overcrowding and congestion not allowing proper winterization activities.”²⁰⁶ Verschillende asielzoekers overlijden in deze eerste winter na het sluiten van de EU-Turkijedeal:

“A Syrian refugee was found dead inside a tent at the refugee camp of Moria on the Greek island of Lesbos (Lesbos) on Saturday morning. The incident marks the second refugee death in Moria in a week. [...] On Tuesday, a 22-year-old Egyptian man was found dead in the same refugee camp. In Greek media it was reported that he had died of pathological reasons. On Wednesday, on the island of Samos, a 41 year old Iraqi died in hospital after suffering a cardiac arrest at the refugee camp where he had lived since early last December with his wife and three children.”²⁰⁷

“Six persons died at the centres of Moria (Lesvos) and in Samos (the cause of death is yet unknown); and three persons attempted suicide at the centre in Samos.”²⁰⁸

b) De overbevolking duurt voort

143. Na het eerste jaar wordt de situatie in de kampen alleen maar slechter. De overbevolking neemt toe, zoals blijkt uit de grafieken en tabellen die in sectie 5.1.1 zijn weergegeven. De gevolgen voor de asielzoekers zijn navenant. Op Chios slapen asielzoekers, inclusief kinderen en zwangere vrouwen, wekenlang in onhygiënische omstandigheden in tenten.²⁰⁹ Op Samos zijn in oktober 2017 2.000 asielzoekers, terwijl het Reception and Identification Centre (hierna: RIC) een capaciteit heeft van 700: mensen slapen in de bossen, zonder toegang tot sanitaire voorzieningen.²¹⁰ En op Lesbos slapen in oktober 2017 meer dan 5.400 mensen in tenten en containers met beperkte toegang tot schaduw, voedsel, water, sanitaire voorzieningen en gezondheidszorg.²¹¹ Artsen zonder Grenzen schrijft hierover in december 2017:

“These horrendous living conditions pose a critical risk to people’s health and lives, and five people died in Moria last winter as a consequence of the living conditions inside the camp. [...] The situation is particularly dangerous for small children who have limited ability to cope with such difficult weather conditions. This untenable situation is also provoking increased tension and desperation among the migrants and refugees [...]”²¹²

144. De overbevolking en het gebrek aan adequate voorzieningen om zich te beschermen tegen onder meer de kou leiden tot vermijdbare ongelukken in de kampen, met ernstige verwondingen en zelfs overlijden tot gevolg:

²⁰⁶ IFRC, ‘Europe: Extreme Winter Weather’ d.d. 17 januari 2017, p. 2, in: SB, ‘Documenting Conditions’ (productie 99), nr. 45, p. 23.

²⁰⁷ Keep Talking Greece, ‘Lesvos: Second refugee dies at the hotspot of Moria’ d.d. 29 januari 2017, in: SB ‘Documenting Conditions’ (productie 99), nr. 48, p. 23.

²⁰⁸ EU FRA, ‘Monthly data collection on the migration situation in the EU’ d.d. januari 2017, p. 5, in: SB, ‘Documenting Conditions’ (productie 99), nr. 49, p. 25.

²⁰⁹ EU FRA, ‘Monthly data collection on the migration situation in the EU’ d.d. juli 2017, p. 62, in: SB, ‘Documenting Conditions’ (productie 99), nr. 65, p. 31.

²¹⁰ EU FRA, ‘Monthly data collection on the migration situation in the EU’ d.d. oktober 2017, p. 7, in: SB, ‘Documenting Conditions’ (productie 99), nr. 78, p. 37.

²¹¹ Brief van AI e.a. aan premier Tsipras d.d. 23 oktober 2017, SB, ‘Documenting Conditions’ (productie 99), nr. 77, p. 37.

²¹² MSF, ‘Families trapped on the islands on the brink of a humanitarian emergency’ d.d. 5 december 2017, in: SB, ‘Documenting Conditions’ (productie 99), nr. 83, p. 38.

"Two persons – including a 6-year-old – die and several are severely injured when a cooking gas canister explodes at the centre in Moria (Lesvos). Tensions subsequently escalate in the centre, leading to fires that leave some 400 persons without accommodation, mainly families."²¹³

"Two Kurdish refugees from Iraq died in an explosion at the Moria refugee camp. The explosion was caused by a fire, which soon spread to neighbouring tents."²¹⁴

"Three men died on Lesbos in the six days between January 24th and 30th. Although there is no official statement on the cause of these deaths, they have been attributed to carbon monoxide poisoning from makeshift heating devices that refugees have been using to warm their freezing tents."²¹⁵

"A riot broke out and at least two fires were set ablaze at an overcrowded refugee camp of mostly Afghan migrants on the Greek island of Lesbos on September 29. At least two people, a mother and child, were killed"²¹⁶

"A young child died in a fire in an overcrowded migrant camp on the Greek island of Lesbos on Monday, fire brigade officials said."²¹⁷

145. In 2018 neemt de overbevolking verder toe. In Moria verblijven in mei 2018 meer dan 7.000 mensen, in (en buiten) een kamp met een capaciteit van 3.000. De voorzieningen schieten zwaar te kort. De situatie is volgens Artsen zonder Grenzen "both unsafe and unsanitary".²¹⁸ In juni 2018 is sprake van hoge temperaturen, hetgeen problematisch is voor degenen die slapen in "makeshift shelter".²¹⁹ Op Lesbos is door de overbevolking sprake van een tentenkamp nabij kamp Moria, dat de Olive Grove wordt genoemd. Artsen zonder Grenzen beschrijft dat de hoeveelheid douches en toiletten zich "well below the recommended humanitarian standards in emergency situations" bevinden.²²⁰ In september raakt het rioolsysteem op Lesbos zo overbelast dat ongezuiverd afvalwater ('raw sewage') bovengronds terecht komt en onder andere de matrassen van kinderen bereikt.²²¹ In november 2018 is het aantal mensen op Samos toegenomen tot 4.000, ruim zes keer de capaciteit (650). UNHCR schrijft dat:

"[n]ew arrivals are left having to buy flimsy tents from local stores, which they are pitching on a steep slope in adjacent fields. This offers little protection from the cold weather, without

²¹³ EU FRA, 'Monthly data collection on the migration situation in the EU' d.d. november 2016, p. 5, in: SB, 'Documenting Conditions' (**productie 99**), nr. 38, p. 18.

²¹⁴ The Guardian, 'Fire breaks out at Moria migrant camp on Greek island of Lesbos' d.d. 25 november 2016 in **productie 101**, pp. 34-35.

²¹⁵ Human Rights Watch, 'Death and Despair in Lesbos' d.d. 3 februari 2017, in: SB, 'Documenting Conditions' (**productie 99**), nr. 53, p. 26.

²¹⁶ Radio Free Europe/Radio Liberty, 'At Least Two Dead After Fires At Greek Migrant Camp' d.d. 30 september 2019, <https://www.rferl.org/a/at-least-two-dead-at-greek-migrant-camp-of-mostly-afghans/30190735.html> (geraadpleegd op 2 april 2024).

²¹⁷ Kathimerini, 'Child dies in fire in Greek migrant camp' d.d. 16 maart 2020, in: SB, 'Documenting Conditions' (**productie 99**), nr. 149, p. 79.

²¹⁸ MSF, 'Overcrowded, dangerous and insufficient access to healthcare in Moria' d.d. 4 mei 2018, in: SB, 'Documenting Conditions' (**productie 99**), nr. 99, p. 48.

²¹⁹ UNHCR, 'Greece Factsheet – June 2018' d.d. 30 juni 2018, p. 1, in: SB, 'Documenting Conditions' (**productie 99**), nr. 100, p. 48.

²²⁰ MSF, 'Confinement, violence and chaos: How a European refugee camp is traumatising people on Lesbos' d.d. 18 juli 2018, in: SB, 'Documenting Conditions' (**productie 99**), nr. 103, p. 50.

²²¹ International Rescue Committee, 'Mental health needs at Moria are immense' d.d. 25 september 2018', in: SB, 'Documenting Conditions' (**productie 99**), nr. 106, p. 51.

electricity, running water or toilets. There are snakes in the area, and rats are thriving in the uncollected waste.”²²²

146. Ook op Chios en Kos is er in 2018 (nagenoeg doorlopend) sprake van overbevolking en een gebrek aan faciliteiten, met ernstige gevolgen voor de gezondheid van asielzoekers, waaronder kwetsbaren, zoals zwangere vrouwen en kinderen:

“On other islands like Chios and Kos, refugees, including many pregnant women and elderly live cramped in inappropriate shelter of lack basic relief items, such as hygiene kits”²²³

“On Lesbos and Chios, MSF teams treat hundreds of children every day with upper-respiratory tract infections, skin infections, and diarrhoea, as well as mental health issues. These issues are all consequences of the unacceptable living conditions in the camp, as well as a lack of access to decent food and healthcare.”²²⁴

c) De overbevolking stijgt tot recordhoogte

147. In de loop van 2019 neemt de overbevolking in de kampen nieuwe proporties aan, waardoor de omstandigheden verder verslechteren.²²⁵ Over de situatie die dan ontstaat op Samos schrijft de Commissaris van de Mensenrechten van de Raad van Europa: “This no longer has anything to do with the reception of asylum seekers. This has become a struggle for survival.”²²⁶ De sanitaire faciliteiten zijn vrijwel non-existent, toiletten moeten worden gedeeld met 200 tot 300 mensen en zijn vaak veel te ver weg;²²⁷ in sommige delen van kamp Moria is één waterpunt beschikbaar voor circa 1.300 mensen.²²⁸ Amnesty International beschrijft dat delen van de kampen overspoeld worden met vuilnis, waarmee de toch al onhygiënische situatie wordt verergerd.²²⁹ De relatie tussen het sluiten en uitvoeren van de EU-Turkijedeal op de opvangomstandigheden op de Egeïsche eilanden wordt in 2019 benadrukt door het VN-Comité tegen Foltering:

“The Committee [...] observes with concern that the containment policies applied as part of the implementation of the agreement of 18 March 2016 between the European Union and Turkey have resulted in migrants and asylum seekers being exposed to appalling and unsanitary living conditions, especially in the case of those held in overcrowded reception and identification centres at “hotspots”, such as the centres in Samos and in Moria, Lesbos. In that regard, the Committee draws the attention of the State party to reports that there has been a systematic failure to provide and ensure access to medical care and safe shelter, and that those living in the

²²² UNHCR, ‘UNHCR urges Greece to accelerate emergency measures to address conditions on Samos and Lesbos’ d.d. 6 november 2018, in: SB, ‘Documenting Conditions’ (**productie 99**), nr. 111, p. 54.

²²³ UNHCR, ‘Greece Factsheet – October 2018’ d.d. 31 oktober 2018, in: SB, ‘Documenting Conditions’ (**productie 99**), nr. 108, p. 52.

²²⁴ MSF, ‘Vaccinating over 2,000 refugee children in Moria, Lesbos’ d.d. 21 november 2018, in: SB, ‘Documenting Conditions’ (**productie 99**), nr. 112, p. 55.

²²⁵ UNHCR, ‘Greece must act to end dangerous overcrowding in island reception centres, EU support crucial’ d.d. 1 oktober 2019, in: SB, ‘Documenting Conditions’ (**productie 99**), nr. 132, p. 69.

²²⁶ Raad van Europa, ‘Greece must urgently transfer asylum seekers from the Aegean islands and improve living conditions in reception facilities’ d.d. 31 oktober 2019, in: SB, ‘Documenting Conditions’ (**productie 99**), nr. 134, p. 70.

²²⁷ Refugees International, ‘Seeking Asylum in Greece: Women and Unaccompanied Children Struggle to Survive’ d.d. 27 februari 2020, in: SB, ‘Documenting Conditions’ (**productie 99**), nr. 143, p. 76.

²²⁸ MSF, ‘Evacuation of squalid Greek camps more urgent than ever over COVID-19 fears’ d.d. 12 maart 2020, in: SB, ‘Documenting Conditions’ (**productie 99**), nr. 148, p. 79.

²²⁹ Raad van Europa, ‘Communication from Amnesty International concerning the cases of *M.S.S. v. Belgium and Greece* and *Rahimi v. Greece*’ d.d. 7 augustus 2020, p. 5, in: SB, ‘Documenting Conditions’ (**productie 99**), nr. 161, p. 84.

camps have been inadequately protected and, therefore, exposed to violence, including gender-based violence, on a daily basis.”²³⁰

148. De tenten waarin veel asielzoekers nog altijd slapen, zijn ongeschikt voor de extreme kou van de winter.²³¹ De problemen worden steeds groter, zo beschrijft UNHCR – dat wereldwijd actief is – in februari 2020:

“Winter weather is now also adding to the suffering on the islands. Many people are without power, and even water, living amid filth and garbage. Health services are negligible. The risks faced by the most vulnerable individuals, pregnant women, new mothers, the elderly and children are among the worst seen in refugee crises around the world.”²³² [onderstreping adv.]

149. Tussen september 2019 en januari 2020 worden zeven doden gerapporteerd in Moria, met verschillende doodsoorzaken, waaronder suicide.²³³

150. Vier professionals die in de periode 2016-2020 als vrijwilliger op Lesbos en Samos hebben gewerkt verklaren over de overbevolking en de buitengewoon slechte leefomstandigheden in deze kampen.²³⁴ [naam deskundige], die van januari tot maart 2020 op Lesbos werkte, schrijft:

“The first days in the camp I was totally shocked about how people had to survive during the cold winter months. No proper tents, no proper beds, only one blanket per person, everywhere mud, trash and dirt. I didn’t meet people who were not coughing, or scratching their itchy bodies.”²³⁵

5.1.2.2 Onvoldoende bescherming van kwetsbaren en medische zorg

151. Naast het gebrek aan voldoende opvangplekken, sanitaire voorzieningen en adequaat voedsel, worden de opvangkampen gekenmerkt door de aanwezigheid van een groot aantal kwetsbare personen, een gebrek aan voorzieningen gericht op hun behoeften en een algeheel gebrek aan medische zorg, zowel fysiek als psychisch.

a) Aanwezigheid van kwetsbaren

152. Veel personen die in de kampen arriveren moeten al bij aankomst als kwetsbaar worden aangemerkt, vanwege hun persoonlijke omstandigheden (leeftijd, gezondheid, gender, etc.) en de vaak traumatische ervaringen waarvoor zij gevlucht zijn, evenals de ervaringen die zij op de vlucht hebben meegemaakt. De omstandigheden in de kampen zijn echter zo slecht, dat die voor

²³⁰ UN CAT, ‘Seventh periodic report of Greece’ (CAT/C/GRC/CO/7) d.d. 3 september 2019, par. 20, in: SB, ‘Documenting Conditions’ (**productie 99**), nr. 129, p. 66.

²³¹ UNHCR, ‘Greece Factsheet – December 2019’ d.d. 31 december 2019, p. 2, in: SB, ‘Documenting Conditions’ (**productie 99**), nr. 138, p. 72.

²³² UNHCR, ‘Act now to alleviate suffering at reception centres on Greek islands – UNHCR’s Grandi’ d.d. 21 februari 2020, in: SB, ‘Documenting Conditions’ (**productie 99**), nr. 144, p. 77.

²³³ MSF, ‘European leaders: stop punishing asylum seekers on the Greek islands’ d.d. 27 november 2019; Refugee Support Aegean (hierna: RSA), ‘Moria nightmare’ d.d. 24 januari 2020; Legal Centre Lesbos, ‘Press Release: A criminal complaint was filed regarding the death of a 31-year-old Iranian national at the pre-removal detention centre of Moria’ d.d. 7 februari 2020, alle in: SB, ‘Documenting Conditions’ (**productie 99**), (resp.) nr. 137, p. 72; nr. 141, p. 75; nr. 145, p. 77; MSF, twitterbericht d.d. 16 november 2019 (**productie 93**).

²³⁴ Verklaring [naam deskundige] d.d. 2 november 2023; verklaring [naam deskundige] d.d. 14 november 2023; verklaring [naam deskundige] d.d. 18 november 2023, en verklaring [naam deskundige] in **productie 72**, p. 3, 5, 9, 15.

²³⁵ Verklaring [naam deskundige] d.d. 2 november 2023 in **productie 72**, p. 3.

geen enkele persoon geschikt zijn. Sterker nog, zoals de Staat op een gegeven moment zelf opmerkt zijn de omstandigheden zo ondermaats, dat het verblijf in de kampen op zichzelf ervoor zorgt dat personen kwetsbaar worden:

“In Moria wordt 60% van de mensen in eerste instantie al kwetsbaar beoordeeld en tijdens de asielpprocedure blijkt zelfs 92% kwetsbaar te zijn. Daarbij duurt het vaak maanden voordat mensen hun asielaanvraag daadwerkelijk kunnen indienen ondertussen verblijven zij onder erbarmelijke omstandigheden wat mensen vanzelf kwetsbaar maakt.”²³⁶ [onderstreping, adv.]

153. Verschillende organisaties berichten in de periode 2016-2020 dan ook over de aanwezigheid van veel kwetsbare personen in de kampen:

“In the detention centres [red. Moria on Lesbos and VIAL on Chios], Amnesty International saw or spoke to a large number of vulnerable people including mothers with babies, small children and people with disabilities, trauma and serious illnesses. [...] People detained on Lesbos and Chios have virtually no access to legal aid, limited access to services and support, and hardly any information about their current status or possible fate. The fear and desperation are palpable.”²³⁷

“[T]he great majority of “guests” were vulnerable persons: unaccompanied minors, pregnant women, refugees with disabilities and post traumatic stress disorder, female headed households, families with young children, some with disabilities, torture victims. Due to the long stay in the camps and uncertainty about their future, refugees develop psychological disorders.”²³⁸

“On the islands, some reception facilities for unaccompanied children are now hosting twice as many as they were designed for, compromising the safety and wellbeing of the children. They are particularly vulnerable at night without proper safeguards in place.”²³⁹

“[C]hildren risk spending extended periods in the reception and identification centres (RICs) and in protective custody in police stations.”²⁴⁰

“In the hotspots on the Eastern Aegean islands in Greece, children – including hundreds of unaccompanied boys and girls – newborn babies, pregnant women, survivors of sexual and gender-based violence, and other extremely vulnerable people were particularly at risk due to the extremely poor reception conditions.”²⁴¹

154. Ook een analyse van de demografische samenstelling van de personen in de kampen in de periode 2016-2023 laat zien dat doorgaans ongeveer 1/3^e van de bewoners kinderen waren.²⁴²

²³⁶ Rijks-intern memo d.d. 5 november 2018, ‘Griekse visie op migratieproblematiek: “de oorzaak ligt in Turkije, de oplossing in Europa”’ in **productie 28**, p. 118.

²³⁷ AI, ‘Greece: Refugees detained in dire conditions amid rush to implement EU-Turkey deal’ d.d. 7 april 2016, in: SB, ‘Documenting Conditions’ (**productie 99**), nr. 8, p. 8.

²³⁸ Europees Parlement (LIBE), ‘Mission Report Greece 17-20 May 2016’ (CR/1098089) d.d. 15 juni 2016, p. 15, in: SB, ‘Documenting Conditions’ (**productie 99**), nr. 19, p. 12.

²³⁹ UNICEF, ‘Growing number of unaccompanied refugee and migrant children in Greece in urgent need of shelter, care and protection’ d.d. 27 oktober, 2017, in: SB, ‘Documenting Conditions’ (**productie 99**), nr. 77, p. 37.

²⁴⁰ UNHCR ‘Greece Factsheet - April 2018’ d.d. 30 april 2018, p. 3, in: SB, ‘Documenting Conditions’ (**productie 99**), nr. 97, p. 47.

²⁴¹ EU FRA, ‘Periodic data collection on the migration situation in the EU’ d.d. september 2018, p. 12, in: SB, ‘Documenting Conditions’ (**productie 99**), nr. 104, p. 51.

²⁴² SB, ‘Visualising data’ (**productie 100**), p. 9-16.

De bijzondere voorzieningen die op grond van de Opvangrichtlijn voor kinderen – en andere kwetsbaren – aanwezig moeten zijn om hun fysieke en psychische integriteit te beschermen,²⁴³ ontbreken echter op de Griekse eilanden.

b) Onvoldoende identificatie van kwetsbaren

155. De Opvangrichtlijn schrijft voor dat kwetsbare asielzoekers worden geïdentificeerd, zodat hun opvangomstandigheden kunnen worden aangepast aan hun bijzondere behoeften.²⁴⁴ Identificatie van kwetsbaren is ook van belang in het kader van de Procedurerichtlijn, omdat zij passende steun behoren te krijgen en de verkorte grensprocedure alleen op hen mag worden toegepast, mits de vereiste steun in het kader van die procedure geboden kan worden.²⁴⁵ Identificatie van kwetsbaren gebeurt echter structureel niet, of te weinig in de kampen:

“[t]he authorities had made no provisions to separate children from unrelated adults or to address protection concerns for women”.²⁴⁶

“people with serious health problems, single parents alone with large numbers of small children, women and men at risk of sexual and gender based violence and other vulnerable groups frequently went unnoticed and left without the specialised care they may be in need of.”²⁴⁷

“80% of the mental health assessments we carried out met our criteria of severity to be taken into our care. Two thirds of our mental health patients reported to have been victims of violence before arriving in Greece, and a fifth reported having been tortured. Approximately half of the women who came to our clinic for a gynecological consultation had been victims of sexual violence. Far from being over-identified, vulnerable people are falling through the cracks and are not being adequately identified and cared for. 70% of people referred to our social worker were very vulnerable patients (victims of torture, sexual violence etc) who had not been identified as such. Less than 15% of our mental health patients, who have severe conditions, have been identified as vulnerable. Less than 30% of our patients that are victims of torture had been identified as vulnerable.”²⁴⁸

“The Commissioner notes with concern that the vulnerability assessment procedure, which plays a major role in the transfers to the mainland since vulnerable persons are among the few asylum seekers eligible for transfers, is reportedly excessively lengthy and often fails.”²⁴⁹

“serious shortages of medical staff and interpreters delayed identification and lead to prolonged stay of vulnerable people in inadequate conditions in the hotspots”²⁵⁰

²⁴³ Vgl. sectie 4.3.3.2.

²⁴⁴ Art. 21-25 Opvangrichtlijn, zie ook sectie 4.3.3.2.

²⁴⁵ Art. 24 Procedurerichtlijn.

²⁴⁶ Human Rights Watch, ‘Greece: Asylum Seekers Locked Up’ d.d. 14 april 2016, in: SB, ‘Documenting Conditions’ (**productie 99**), nr. 6, p. 6.

²⁴⁷ Raad van Europa, Parliamentary Assembly Report ‘Refugees at risk in Greece’ (Doc. 14082) d.d. 7 juni 2016 (**productie 63**), par. 4.13.

²⁴⁸ MSF, ‘A Dramatic Deterioration for Asylum Seekers on Lesbos’ d.d. 24 juli 2017, p. 3, in: SB, ‘Documenting Conditions’ (**productie 99**), nr. 69, p. 32.

²⁴⁹ Raad van Europa, ‘Report of the Commissioner for Human Rights following her visit to Greece from 25 to 29 June 2018’ (CommDH(2018)24) d.d. 6 november 2018 (**productie 65**), p. 1.

²⁵⁰ EU FRA, ‘Update of the 2016 Opinion on fundamental rights in the ‘hotspots’ set up in Greece and Italy’ (FRA Opinion 3/2019) d.d. 4 maart 2019 (**productie 91**), p. 11.

"The Committee is concerned about: (b) The insufficient measures taken to identify asylum seekers with disabilities, refugees with disabilities and persons with disabilities who are in refugee-like situations who are arriving in the State party, to ensure their access to health care, adequate accommodation, basic facilities, security and safety, and to take specific measures and provide for individualized support, such as personal assistance, particularly for women and children with disabilities."²⁵¹

c) Moeders met baby's en jonge (onbegeleide) kinderen

156. Ook voor zwangere vrouwen en moeders met baby's is de situatie in de kampen volstrekt ongeschikt:

"It was problematic because pregnant women and new borns were sleeping inside tents in unbearable conditions (rain, heavy sun)."²⁵²

"The situation was particularly alarming in Souda (Chios), where migrants and refugees, including babies and pregnant women, have been sleeping rough in 120 tents and in unhygienic conditions for some weeks."²⁵³

"Several pregnant women described to Amnesty International having to sleep on the floor and having very little, if any, access to antenatal care. Women also have to spend their limited cash on sanitary pads which are not always provided."²⁵⁴

"Two nursing mothers, staying in unheated tents in the Olive Grove, with their children, one 6 months old and the other 10 months, said they could not get medication, or hot water, even to bathe their infants."²⁵⁵

"A nine-month-old baby has died of "severe dehydration" at the Moria migrant camp on the Greek island of Lesbos, the aid organization Doctors Without Borders (MSF) said on Saturday".²⁵⁶

157. Hetzelfde geldt voor jonge onbegeleide kinderen, voor wie op grond van de Opvangrichtlijn speciale voorzieningen en voogden aanwezig moeten zijn:²⁵⁷

"At the time Refugees International visited Lesbos, there were only two guardians for the 1,200 [unaccompanied children] on the island. According to a former guardian on Lesbos, each guardian can handle a caseload of 20 children at most at any one time."²⁵⁸

d) Seksueel en ander geweld

²⁵¹ UN Committee on the Rights of Persons with Disabilities, 'Concluding observations on the initial report of Greece' (UN Doc CRPD/C/GRC/CO/1) d.d. 29 oktober 2019, par. 15, in: SB, 'Documenting Conditions' (**productie 99**), nr. 133, p. 69.

²⁵² MSF, 'Greece in 2016: Vulnerable People Get Left Behind' d.d. 20 oktober 2016, p. 7, in: SB, 'Documenting Conditions' (**productie 99**), nr. 32, p. 17.

²⁵³ EU FRA, 'Monthly data collection on the migration situation in the EU' d.d. juli 2017, p. 62, in: SB, 'Documenting Conditions' (**productie 99**), nr. 65, p. 31.

²⁵⁴ AI, "'I want to decide about my future'" d.d. 5 oktober 2018, p. 11, in: SB, 'Documenting Conditions' (**productie 99**), nr. 109, p. 52.

²⁵⁵ Human Rights Watch, 'Greece: Dire Conditions for Asylum Seekers on Lesbos' d.d. 21 november 2018, in: SB, 'Documenting Conditions' (**productie 99**), nr. 113, p. 55.

²⁵⁶ MSF, twitterbericht d.d. 16 november 2019 (**productie 93**).

²⁵⁷ Artikel 24 Opvangrichtlijn.

²⁵⁸ Refugees International, 'Seeking Asylum in Greece: Women and Unaccompanied Children Struggle to Survive' d.d. 27 februari 2020, in: SB, 'Documenting Conditions' (**productie 99**), nr. 143, p. 76.

158. Door de omstandigheden in de kampen is de veiligheidssituatie vooral voor vrouwen en kinderen slecht. Er is o.a. sprake van seksueel en ander geweld:

“Women reported frequent sexual harassment in all three hotspots. [...] Women in the Moria hotspot on Lesbos and VIAL hotspot on Chios spoke of similar problems and expressed deep concerns about their and their children’s safety. [...] Women and girls said they feel particularly exposed to the threat of sexual violence during episodes of fighting”.²⁵⁹

“A 16-year-old was raped by four other unaccompanied children in the safe zone for unaccompanied children in Moria.”²⁶⁰

“Children in closed reception facilities or police cells (with the exception of Lesvos and Kos), sometimes along with adults, are exposed to high protection and psychosocial risks. [...] Some camps have shower and toilet facilities that do not offer adequate privacy and lighting. Limited access to services, poor living conditions, and scarce livelihood opportunities increase the risks of sexual exploitation, trafficking, survival sex and early and forced marriages.”²⁶¹

“The Special Rapporteur visited the Vathy reception on Samos following a night of fighting, which left behind shattered tents and containers, pools of dried blood, several persons injured and families with small children completely traumatized, and left single females feeling unsafe”.²⁶²

“UNHCR received reports from 622 survivors of sexual and gender-based violence (SGBV) on the Greek Aegean islands, out of which at least 28 per cent experienced SGBV after arriving in Greece. Women reported inappropriate behaviour, sexual harassment and attempted sexual attacks as the most common forms of SGBV.”²⁶³

“In the past few months, Médecins Sans Frontières (MSF) has witnessed further escalations of everyday violence in Moria, and treated cases of sexual violence that have occurred in and around the camp.”²⁶⁴

“The Assembly is particularly alarmed by reports about sexual violence, sexual exploitation and human trafficking by camp gangs, smugglers and other forms of organised crime, which cause psychological distress beyond, and adding to, the traumatic situations many experienced on route while fleeing to Turkey and continuing to Greece.”²⁶⁵

“A 16-year-old Afghan teenager has died after he was stabbed by a 20-year-old compatriot outside the hotspot of Moria in the early morning hours of Wednesday.”²⁶⁶

²⁵⁹ Human Rights Watch, ‘Greece: Refugee “Hotspots” Unsafe, Unsanitary’ d.d. 19 mei 2016, in: SB, ‘Documenting Conditions’ (**productie 99**), nr. 13, p. 10.

²⁶⁰ EU FRA, ‘Monthly data collection on the migration situation in the EU’ d.d. september 2016, p. 4, in: SB, ‘Documenting Conditions’ (**productie 99**), nr. 24, p. 14.

²⁶¹ UNHCR, ‘Regional Refugee and Migrant Response Plan for Europe – January to December 2017’ d.d. december 2016, p. 50-51, in: SB, ‘Documenting Conditions’ (**productie 99**), nr. 39, p. 19.

²⁶² UNGA, ‘Report of the Special Rapporteur on the human rights of migrants on his mission to Greece’ (A/HRC/35/25/Add.2) d.d. 24 april 2017 (**productie 42**), para. 54.

²⁶³ UNHCR, ‘Refugee women and children face heightened risk of sexual violence amid tensions and overcrowding at reception facilities on Greek islands’ d.d. 9 februari 2018, in: SB, ‘Documenting Conditions’ (**productie 99**), nr. 90, p. 44.

²⁶⁴ MSF, ‘Confinement, violence and chaos: How a European refugee camp is traumatising people on Lesbos’ d.d. 18 juli 2018, in: SB, ‘Documenting Conditions’ (**productie 99**), nr. 103, p. 50.

²⁶⁵ Raad van Europa, Parliamentary Assembly Report ‘The situation of migrants and refugees on the Greek islands: more needs to be done’ (Doc. 14837) d.d. 4 maart 2019, p. 3, in: SB, ‘Documenting Conditions’ (**productie 99**), nr. 120, p. 60.

²⁶⁶ Keep Talking Greece, ‘16-year-old Afghan boy stabbed to death in Moria camp’ d.d. 8 april 2020 in **productie 101**, p. 37.

e) Gebrek aan medische zorg

159. Over het geheel gezien is er een ernstig tekort aan adequate medische zorg. Dit is bijzonder problematisch, omdat de omstandigheden in de kampen zelf de oorzaak zijn van veel gezondheidsproblemen:

“Access to a medical doctor and medical staff is insufficient, particularly for vulnerable groups in need of highly specialized medical assistance.”²⁶⁷

“The living conditions and the reduction in the provision of medical care represent a high risk to the health and lives of the people trapped on the island. The provision of primary healthcare for adults in Moria camp is extremely limited, with very few other medical consultants providing healthcare during the week, and just one volunteer organization providing a reduced healthcare service during nights and on weekends. The only public hospital in Lesbos is overwhelmed and understaffed, and patients struggle to access the specialised services it does provide.”²⁶⁸

“Many of the asylum-seekers arrive in Greece in a vulnerable state, but even those who turn up at the RIC in good condition soon find themselves suffering from health problems. A single doctor per shift provides medical care to the entire population and often only the most urgent cases get seen. Doctors at the local hospital are also overwhelmed.”²⁶⁹

“It is an explosive situation. There is a desperate lack of medical care and sanitation in the vastly overcrowded camps I have visited.”²⁷⁰

“From August 2018, there were no Ministry of Health doctors in Chios while the two doctors posted on Lesbos resigned at the end of October 2018. On the islands of Leros, Samos and Kos, from December 2017, there was mostly one Ministry of Health doctor per island hotspot.”²⁷¹

“Asylum-seekers and refugees in the islands reception centres struggle to access healthcare as available services are negligible with few doctors at the reception centres and the public hospitals.”²⁷²

160. Opmerking verdient dat de situatie nog veel slechter was geweest, zonder de inzet van vrijwilligers die via verschillende ngo's werkzaam waren in de kampen. Zo merkt [naam deskundige], die in 2016, 2018 en 2023 als vrijwilliger en arts op Lesbos was, op:

“The fact that we, as volunteers, were providing the vast majority of primary healthcare, since the other actor responsible for this was very unreliable, in itself should say enough. I saw large amounts of infected wounds, as a cause of unhygienic circumstances. I saw a mother of a one year old child, crying in my consulting room because her daughter had a seizure two hours

²⁶⁷ UNGA, ‘Report of the Special Rapporteur on the human rights of migrants on his mission to Greece’ (A/HRC/35/25/Add.2) d.d. 24 april 2017 (**productie 42**), par. 64.

²⁶⁸ MSF, ‘Overcrowded, dangerous and insufficient access to healthcare in Moria’ d.d. 4 mei 2018, in: SB, ‘Documenting Conditions’ (**productie 99**), nr. 99, p. 48.

²⁶⁹ UNHCR, ‘UNHCR urges Greece to accelerate emergency measures to address conditions on Samos and Lesbos’ d.d. 6 november 2018, in: SB, ‘Documenting Conditions’ (**productie 99**), nr. 111, p. 54

²⁷⁰ Raad van Europa, ‘Greece must urgently transfer asylum seekers from the Aegean islands and improve living conditions in reception facilities’ d.d. 31 oktober 2019, in: SB, ‘Documenting Conditions’ (**productie 99**), nr. 134, p. 70.

²⁷¹ European Court of Auditors, ‘Asylum, relocation and return of migrants’ (Special Report no. 24/2019) d.d. 13 november 2019 (**productie 92**), p. 49, voetnoot 36.

²⁷² UNHCR ‘Greece Factsheet - February 2020’ d.d. 29 februari 2020, in: SB, ‘Documenting Conditions’ (**productie 99**), nr. 142, p. 76.

earlier, which was before our opening hours, and there was no doctor to be found. [...] I saw multiple people with diabetic keto-acidosis, a life threatening complication of diabetes, because they were not provided with medication even after asking for this.”²⁷³

f) Gebrek aan psychische zorg

161. Ook psychische zorg is nauwelijks beschikbaar. Zo schrijft de EU Fundamental Rights Agency in februari 2017 dat op heel Samos slechts één psychiater aanwezig is.²⁷⁴ Hoe langer de asielzoekers moeten verblijven in de overvolle kampen, hoe meer hun mentale gezondheid in gevaar komt. Artsen zonder Grenzen en andere organisaties beschrijven deze gevolgen, waaronder suïcidepogingen, meermaals in hun rapporten en andere publicaties:

“Our findings indicate that many suffer from symptoms of anxiety, depression, and post-traumatic stress disorder. For example, medical data from the first 6 months of 2016 from our activities in Lesvos shows that 26.64% of our patients show signs of depression.”²⁷⁵

“Incidents of self-harm, suicide attempts and panic attacks were regularly reported on Samos.”²⁷⁶

“Nearly all asylum seekers and migrants interviewed reported feeling that their current lives were meaningless. They said they were frightened, depressed, and in some cases, suicidal. Living on the islands perpetuates the trauma of displacement and despair and increases other threats to their safety, including physical violence and mental health concerns.”²⁷⁷

“Aside from the lack medical and vulnerability screenings, the people in Moria also had a very limited access to medical consultations and medicine. In the space of an hour, our team saw three people self-harming in front of the clinic in Moria, desperately seeking psychiatric medication that wasn’t available.”²⁷⁸

“MSF teams are seeing multiple cases each week of teenagers who have attempted to commit suicide or have self-harmed.”²⁷⁹

“The vast majority of people I see are presenting with psychotic symptoms, suicidal thoughts – even attempts at suicide – and are confused. Many are unable to meet or perform even their most basic everyday functions, such as sleeping, eating well, maintaining personal hygiene, and communicating.”²⁸⁰

“Although some had high fever or were in acute pain or psychotic crisis, despite their repeated requests to see a doctor, police officers at Fylakio and Moria Pre-removal Centre had not taken

²⁷³ Verklaring [naam deskundige] d.d. 18 november 2023 in **productie 72**, p. 9. Zie ook: Verklaring [naam deskundige] d.d. 14 november 2023 in **productie 72**, p. 5.

²⁷⁴ EU FRA, ‘Current migration situation in the EU: Torture, trauma and its possible impact on drug use’ d.d. februari 2017, p. 13, in: SB, ‘Documenting Conditions’ (**productie 99**), nr. 50, p. 25.

²⁷⁵ MSF, ‘Greece in 2016: Vulnerable People Get Left Behind’ d.d. 20 oktober 2016, p. 24, in: SB, ‘Documenting Conditions’ (**productie 99**), nr. 32, p. 17.

²⁷⁶ EU FRA, ‘Monthly data collection on the migration situation in the EU’ d.d. maart 2017, p. 5, in: SB, ‘Documenting Conditions’ (**productie 99**), nr. 55, p. 26.

²⁷⁷ Human Rights Watch, ‘Greece: A Year of Suffering for Asylum Seekers’ d.d. 15 maart 2017 (**productie 90**).

²⁷⁸ MSF, ‘A Dramatic Deterioration for Asylum Seekers on Lesbos’ d.d. 24 juli 2017, p. 10, in: SB, ‘Documenting Conditions’ (**productie 99**), nr. 69, p. 32.

²⁷⁹ MSF, ‘Self-harm and attempted suicides increasing for child refugees in Lesbos’ d.d. 17 september 2018, in: SB, ‘Documenting Conditions’ (**productie 99**), nr. 105, p. 51.

²⁸⁰ MSF, ‘Moria is in a state of emergency’ d.d. 17 september 2018, in: SB, ‘Documenting Conditions’ (**productie 99**), p. 57.

appropriate action. This was also partly due to the lack of staff and interpretation services available.”²⁸¹

“MSF’s paediatric mental health teams working on Lesbos saw child referrals double in July compared to previous months. In July and August, 73 children were referred to our teams: three had attempted to kill themselves and 17 were self-harming. Ten of the 73 children were under the age of six, with the youngest just two years old.”²⁸²

162. Ook vrijwilligers die werkzaam waren in de kampen bevestigen dat mentale problemen onder asielzoekers in deze periode ernstig en veelvoorkomend zijn:

“I’ve seen so many horrible things that I find it difficult to choose what to describe. To keep myself going I blocked my mind for all these impressions. What struck me the most was that the mental state of the people. Some sunk into depression, others were not able anymore to take care of their children, others got severe mental health issues and lost their consciousness, others became very aggressive.”²⁸³

163. Op basis van voorgaande kan dan ook geconcludeerd worden dat de omstandigheden in de kampen dusdanig tekort schoten, dat de fysieke en geestelijke gezondheid van asielzoekers werd aangetast, in strijd met artikel 17 lid 2 Opvangrichtlijn.

5.1.2.3 Gebreken in de asielprocedure in de hotspots

164. Naar aanleiding van de EU-Turkijedeal wordt begin april 2016 een nieuwe Griekse asielwet aangenomen. Daarmee wordt de zogenaamde *fast-track* grensprocedure van toepassing op personen die na de inwerkingtreding van de EU-Turkijedeal op 20 maart 2016 op de hotspot-eilanden aankomen en daar asiel aanvragen.²⁸⁴ Artikel 55 en 56 van deze wet zetten de mogelijkheid om asielverzoeken overeenkomstig artikel 33 van de Procedurerichtlijn niet-ontvankelijk te verklaren om in Grieks recht. Dat is het geval indien de verzoeker teruggestuurd kan worden naar een eerste land van asiel, dan wel een veilig derde land zoals bedoeld in artikel 35 en 38 Procedurerichtlijn. Artikel 60 van de Griekse wet voorziet op basis daarvan in een versnelde versie van de grensprocedure zoals bedoeld in artikel 43 van de Procedurerichtlijn.²⁸⁵ De afbeelding hieronder geeft die procedure schematisch weer.

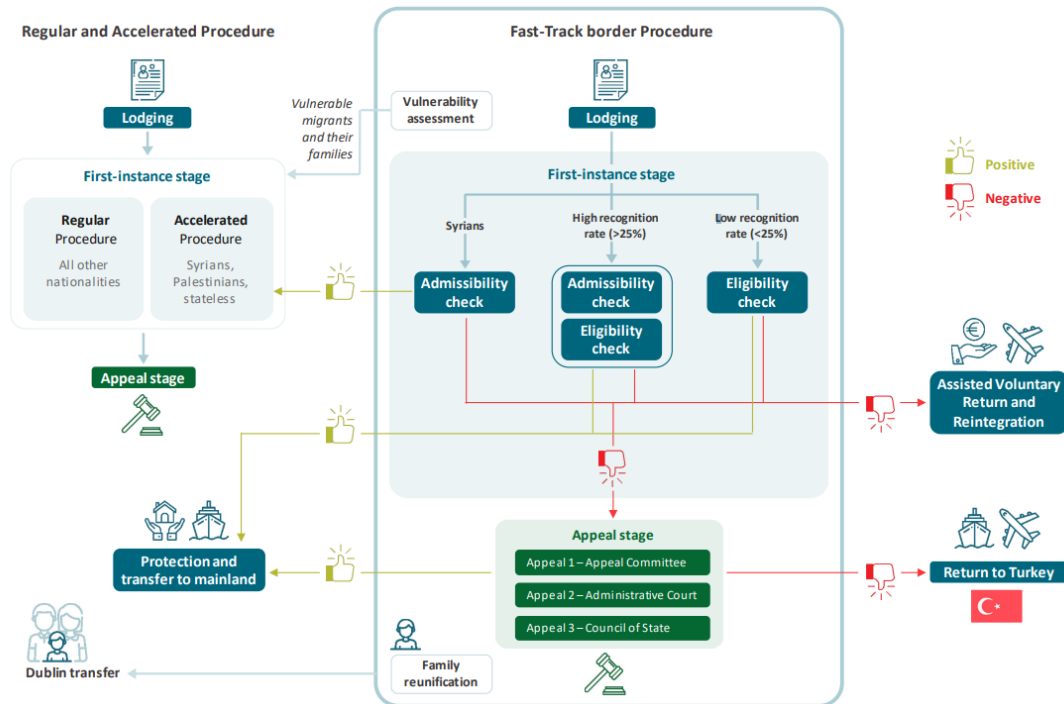
²⁸¹ CPT, ‘Report on the visit to Greece 10-19 April 2018’ (CPT/Inf(2019)4) d.d. 19 februari 2019, p. 53, in: SB, ‘Documenting Conditions’ (**productie 99**), nr. 118, p. 60.

²⁸² MSF, ‘Greek and EU authorities deliberately neglecting people trapped on islands’ d.d. 5 september 2019, in: SB, ‘Documenting Conditions’ (**productie 99**), nr. 127, p. 66.

²⁸³ Verklaring [naam deskundige] d.d. 2 november 2023 in **productie 72**, p. 3.

²⁸⁴ Het gaat om Law No. 4375/2016

²⁸⁵ Europese Commissie, ‘Fourth report on the progress made in the implementation of the EU-Turkey Statement’ (COM(2016)792), Annex 1 (Joint Action Plan of the EU Coordinator) d.d. 8 december 2016 (**productie 53**), par. 2; AIDA, ‘Country Report: Greece’ 2016 Update (**productie 74**), p. 60.



Bron: European Court of Auditors, 'Asylum, relocation and return of migrants' (Special Report no. 24/2019) d.d. 13 november 2019 (**productie 92**), p. 47.

165. Verzoekers krijgen één dag om hun persoonlijk onderhoud (het interview) voor te bereiden en daarover de (juridisch) adviseur door wie zij in de procedure worden bijgestaan te raadplegen. Ook krijgen verzoekers slechts één dag na de mondelinge behandeling van hun verzoek om aanvullende bewijsstukken in te dienen. Bovendien maakt de wet het mogelijk dat de registratie van asielverzoeken, het mededelen van de beslissing en het ontvangen van beroepschriften kan worden uitgevoerd door de Griekse politie en militairen. Het interview kan worden afgenomen door EASO-personeel, in plaats van door de Griekse asiendienst.²⁸⁶ Verzoekers hebben vijf dagen om in beroep te gaan tegen een negatieve beslissing van de Griekse asiendienst. De uitnodiging voor de mondelinge behandeling in beroep kan tot de dag voor die mondelinge behandeling worden verstuurd. Ook de termijn voor het nemen van een beslissing op het verzoek wordt verkort: die beslissing dient een dag na het interview genomen te zijn. Personen die als kwetsbaar worden aangemerkt zijn uitgesloten van de *fast-track* grensprocedure, zij dienen in de reguliere asielpprocedure terecht te komen.²⁸⁷
166. Direct na introductie van de *fast-track* grensprocedure wordt gewaarschuwd dat de beoogde zeer korte termijnen in combinatie met het capaciteitsgebrek bij de Griekse asiendienst tot schending van procedurele rechten zal leiden.²⁸⁸ Ook de *special rapporteur* van de Verenigde Naties uit na zijn bezoek aan Griekenland in mei 2016 zorgen, mede omdat de EU-Turkijeddeal

²⁸⁶ Artikel 80 lid 13 Law No. 4399/2016 (wijziging van Law No. 4375/2016). Tot juni 2016 werd de Griekse asiendienst hierin slechts 'ondersteund' door EASO, op grond van artikel 60 lid 4 onder b Law No. 4375/2016.

²⁸⁷ Artikel 60 lid 4 Law No. 4375/2016. Voor een beschrijving van de *fast-track border procedure*, zie ook: AIDA, 'Country Report: Greece' 2016 Update (**productie 74**), p. 59-61.

²⁸⁸ Raad van Europa, Parliamentary Assembly Resolution 2109 (2016), 'The situation of refugees and migrants under the EU-Turkey Agreement of 18 March 2016' d.d. 20 april 2016, paras. 2.1, 2.5, 3.3, in: SB, 'Documenting Conditions' (**productie 99**), nr. 9, p. 9.

tot een sterke stijging van asielaanvragen in Griekenland leidt, omdat dit voor asielzoekers de enige mogelijkheid is om directe terugkeer naar Turkije te voorkomen:

“[W]ith the European Union-Turkey statement (...) having been implemented, migrants arriving on the islands after 20 March 2016 have had only two options: to apply for asylum or to be returned to Turkey. This has resulted in 90 per cent of migrants trying to apply for asylum in Greece. The situation has stretched the capacity of the Greek Asylum Service and has led to a complicated system of registration and pre-registration.”²⁸⁹

“Law 4375/2016 specifies that the process shall be completed within 15 days including the appeal stage, which raises concerns over access to an effective remedy, despite the support of NGOs. The Special Rapporteur is concerned that asylum seekers may not be granted a fair hearing of their case, as their claims are examined under the admissibility procedure, with a very short deadline to prepare. Provisions under the fast track regime are problematic due to the lack of individual assessment of each case, and the risk of violating the non-refoulement principle is consequently very high.”²⁹⁰

167. De zorgen blijken terecht. In 2019 schrijft de EU Fundamental Rights Agency over de *fast-track* grensprocedure:

“As almost three years of experience in Greece shows, this approach creates fundamental rights challenges that appear almost unsurmountable.”²⁹¹

168. Hieronder worden de (gevolgen van de) fundamentele gebreken besproken die de asielprocedure op de eilanden tussen 2016 en 2020 kent.

a) Vertraging van registratie van asielverzoeken en toegang tot de asielprocedure

169. Al snel na de inwerkingtreding van de EU-Turkijedeal bestaan vertragingen in de asielprocedure op de eilanden. Personen van bepaalde nationaliteiten wachten soms zes tot acht maanden voordat hun asielverzoek zelfs maar wordt geregistreerd.²⁹² Ook bij de registratie van asielverzoeken van alleenstaande minderjarigen bestaat vertraging.²⁹³ Hoewel de gemiddelde tijd die nodig is om een asielverzoek op de eilanden te registreren in de jaren na 2016 afneemt, is ook dan nog steeds sprake van vertraging in toegang tot de asielprocedure.²⁹⁴ Alleen al tussen de pre-registratie en de daadwerkelijke registratie van het asielverzoek zit in 2018 gemiddeld 42

²⁸⁹ UNGA, ‘Report of the Special Rapporteur on the human rights of migrants on his mission to Greece’ (A/HRC/35/25/Add.2) d.d. 24 april 2017 (**productie 42**), paras. 8-9.

²⁹⁰ Ibid., par. 82.

²⁹¹ EU FRA, ‘Opinion on fundamental rights in the ‘hotspots’ set up in Greece and Italy’ (FRA Opinion 5/2016) d.d. 29 november 2016 (**productie 89**), p. 7.

²⁹² UNGA, ‘Report of the Special Rapporteur on the human rights of migrants on his mission to Greece’ (A/HRC/35/25/Add.2) d.d. 24 april 2017 (**productie 42**), par. 80. Zie: AIDA, ‘Country Report: Greece’ 2016 Update (**productie 74**), p. 60-61; EU FRA, ‘Opinion on fundamental rights in the ‘hotspots’ set up in Greece and Italy’ (FRA Opinion 5/2016) d.d. 29 november 2016 (**productie 89**), p. 18

²⁹³ EU FRA, ‘Update of the 2016 Opinion on fundamental rights in the ‘hotspots’ set up in Greece and Italy’ (FRA Opinion 3/2019) d.d. 4 maart 2019 (**productie 91**), p. 9.

²⁹⁴ AIDA, ‘Country Report: Greece’ 2018 Update (**productie 76**), p. 76; Raad van Europa, Parliamentary Assembly Report ‘The situation of migrants and refugees on the Greek islands: more needs to be done’ (Doc. 14837) d.d. 4 maart 2019 (**productie 66**), par. 42.

dagen.²⁹⁵ Daarmee wordt de maximale termijn voor registratie van 10 werkdagen zoals vereist in artikel 6 lid 5 Procedurerichtlijn ruimschoots overschreden.

170. De gevolgen daarvan zijn groot: niet alleen hebben deze personen al die tijd geen toegang tot de asielprocedure en kunnen zij bijvoorbeeld hun recht op gezinshereniging niet uitoefenen, zij zitten ook al die tijd vast in de overbevolkte kampen.²⁹⁶

b) Lange asielprocedures

171. Bovendien neemt de vertraging in de rest van de asielprocedure na 2016 zodanig toe, dat de asielprocedure op de eilanden vanaf het moment van registratie in 2018 meer dan drie keer zo lang duurt als in 2016: 414 dagen, in plaats van de wettelijk geregelde 14 dagen.²⁹⁷ De beroepsprocedure, die binnen vijf dagen afgerond zou moeten zijn, duurt gemiddeld 171 dagen.²⁹⁸ In 2019 schrijft de Europese Rekenkamer dat sinds 2016 zowel in de procedure in eerste aanleg, als in de beroepsprocedure jaarlijks sprake is geweest van toenemende vertraging.²⁹⁹

172. In maart 2019 is sprake van een achterstand van 24.000 zaken in eerste aanleg op de eilanden.³⁰⁰ Op Samos moeten sommige asielzoekers tot 2021 of 2022 wachten tot hun eerste interview kan plaatsvinden.³⁰¹ De staatssecretaris van Justitie en Veiligheid noemt dit “een onwenselijke situatie die het gevoel van uitzichtloosheid en onzekerheid kan versterken”.³⁰² En ook hulpverleners beschrijven de uitzichtloosheid waarin asielzoekers verkeren:

“The most horrible thing was that people lived in complete uncertainty about their future. Waiting time for an interview with the Greek authorities could last half a year up to a year. It was quite common that appointments were cancelled last minute or postponed for another six months.”³⁰³

c) Nauwelijks (gefinancierde) rechtsbijstand

173. Op de eilanden is in 2016 geen door de Griekse overheid gefinancierde rechtsbijstand door advocaten beschikbaar. Dat betekent dat in feite alleen ngo's asielzoekers juridische bijstand bieden.³⁰⁴ De *Greek Council for Refugees* (hierna: GCR) beschrijft de chaotische procedure op Lesbos waarin asielzoekers zich kort na de inwerkingtreding van de EU-Turkijedeal en de nieuwe Griekse asielwet bevinden:

“At that time [april 2016, *adv.*], hundreds of Syrian refugees, whose applications had been rejected as inadmissible on the ground that Turkey was a safe third country following interviews

²⁹⁵ AIDA, ‘Country Report: Greece’ 2018 Update (**productie 76**), p. 76.

²⁹⁶ EU FRA, ‘Opinion on fundamental rights in the ‘hotspots’ set up in Greece and Italy’ (FRA Opinion 5/2016) d.d. 29 november 2016 (**productie 89**), p. 18

²⁹⁷ Tussen registratie en de uitspraak in beroep zit in 2016 gemiddeld 133 dagen.

²⁹⁸ European Court of Auditors, ‘Asylum, relocation and return of migrants’ (Special Report no. 24/2019) d.d. 13 november 2019 (**productie 92**), p. 48-49.

²⁹⁹ *Ibid.*, p. 48. Tegelijkertijd neemt de kwaliteit van beslissingen in eerste aanleg op de eilanden tussen 2016 en 2018 af. De Europese Rekenkamer stelt dat vast aan de hand van het aantal *inhoudelijke* negatieve beslissingen dat in beroep geen stand houdt. In 2016 was dat 0,5%, in 2018 17,9%, p. 51.

³⁰⁰ *Ibid.*, p. 46.

³⁰¹ *Kamerstukken II* 2019-2020, Aanhangsel handelingen, nr. 152, vraag 5.

³⁰² *Ibid.*

³⁰³ Verklaring [naam deskundige] d.d. 2 november 2023 in **productie 72**, p. 3.

³⁰⁴ AIDA, ‘Country Report: Greece’ 2016 Update (**productie 74**), p. 65.

conducted by EASO officers, were pleading with NGO lawyers to assist them with appeals, which had been lodged the same day of the notification of the first instance decision and would be examined within 2 days. The impossibility for NGOs to satisfy these requests on such short notice, coupled with limited human resources to respond to extremely high demand, many of the appellants did not have the chance to be assisted by lawyers or other counsellors during the appeal procedure, as it had been also the case for the first instance examination of their applications.”³⁰⁵

174. In oktober 2016 beschrijft Artsen zonder Grenzen hoe de advocaten die actief zijn in de hotspots worden beperkt in hun mogelijkheden om rechtsbijstand te bieden:

“In the hotspots, MSF, through its legal partner on Samos, noticed a clear attempt from the authorities to minimize access to legal assistance (lawyers are not always allowed to enter the hotspots although they are legally entitled to do so; appointments are announced the same day as the date of the interview which prevents the lawyers from supporting the applicants at the first stage; etc.)”³⁰⁶

175. De EU Fundamental Rights Agency onderstreept eind 2016 dat juridische bijstand een belangrijke voorwaarde is om het recht op een doeltreffende voorziening in rechte onder artikel 47 Handvest te waarborgen en om schendingen van het beginsel van *non-refoulement* te voorkomen.³⁰⁷ Desondanks introduceert de Griekse overheid pas in september 2017 een regeling voor door de overheid gefinancierde rechtsbijstand in de beroepsprocedure op de hotspot-eilanden, zoals vereist onder artikel 20 Procedurerichtlijn. Onder de regeling zijn dan slechts drie advocaten actief op de hotspot-eilanden: één op Lesbos, Chios en Kos.³⁰⁸ In 2018 is alleen één advocaat op Chios actief,³⁰⁹ en in 2019 één op Chios en één op Lesbos.³¹⁰ Eind 2019 wijst de Griekse overheid zeven advocaten aan die op de vijf hotspot-eilanden gefinancierde rechtsbijstand zullen verlenen: twee op Lesbos, en één op Kos, Samos en Chios.³¹¹ Zo stelt Oxfam in 2019 dat slechts twee van elke honderd personen op de eilanden een advocaat krijgt toegewezen voor hun beroepsprocedure.³¹² Van toegang tot kosteloze rechtsbijstand in beroepsprocedures is dus geen sprake. In eerste aanleg blijven asielzoekers afhankelijk van ngo's voor juridische bijstand.³¹³

d) Tekort aan tolken

176. In de hotspots bestaat tevens een tekort aan tolken. Dat leidt – opnieuw – tot vertraging in de gehele asielprocedure, bijvoorbeeld omdat tolken nodig zijn bij het persoonlijk onderhoud of in

³⁰⁵ Ibid.

³⁰⁶ MSF, 'Greece in 2016: Vulnerable People Get Left Behind' d.d. 20 oktober 2016, p. 25 in: SB, 'Documenting Conditions' (**productie 99**), nr. 32, p. 17.

³⁰⁷ EU FRA, 'Opinion on fundamental rights in the 'hotspots' set up in Greece and Italy' (FRA Opinion 5/2016) d.d. 29 november 2016 (**productie 89**), p. 23.

³⁰⁸ AIDA, 'Country Report: Greece' 2017 Update (**productie 75**), p. 75.

³⁰⁹ AIDA, 'Country Report: Greece' 2018 Update (**productie 76**), p. 82.

³¹⁰ EU FRA, 'Update of the 2016 Opinion on fundamental rights in the 'hotspots' set up in Greece and Italy' (FRA Opinion 3/2019) d.d. 4 maart 2019 (**productie 91**), p. 9.

³¹¹ AIDA, 'Country Report: Greece' 2019 Update (**productie 77**), p. 101-102.

³¹² Oxfam en GCR, 'No-Rights Zone. How people in need of protection are being denied crucial access to legal information and assistance in the Greek islands' EU 'hotspot' camps' d.d. 6 december 2019 (**productie 94**), p. 5.

³¹³ AIDA, 'Country Report: Greece' 2018 Update (**productie 76**), p. 82; AIDA, 'Country Report: Greece' 2019 Update (**productie 77**), p. 101.

de procedure waarin wordt vastgesteld of iemand kwetsbaar is.³¹⁴ Het tekort aan tolken leidt bovendien tot problemen met toegang tot de asielprocedure, of, zoals in november 2019, zelfs tot het afwijzen van asielverzoeken: die maand worden 28 asielverzoeken afgewezen zonder dat met de verzoekers een persoonlijk onderhoud heeft plaatsgevonden, omdat het volgens de Griekse asieldienst niet mogelijk was tolken te vinden voor de talen die de verzoekers spreken.³¹⁵ Een soortgelijke situatie doet zich in februari 2020 voor, als drie asielverzoeken worden aangemerkt als 'kennelijk ongegrond' omdat de verzoekers geen medewerking verleenden. Het persoonlijk onderhoud duurde slechts vijf minuten, omdat tussen de Griekse asieldienst en de verzoeker communicatie nauwelijks mogelijk was.³¹⁶

e) Kwetsbare asielzoekers niet (tijdig) geïdentificeerd

177. Zoals omschreven in sectie 5.1.2.2.b worden kwetsbare asielzoekers in de hotspots niet, of met veel vertraging, geïdentificeerd. Daardoor krijgen zij geen passende steun en bescherming in hun asielprocedure, bijvoorbeeld tijdens het persoonlijk onderhoud:

"Due to considerable delay and at times dysfunctional identification processes, a considerable number of asylum seekers were subjected to an asylum interview, including by EASO caseworkers, without their vulnerability having been assessed."³¹⁷

178. Bovendien betekent dit dat hun asielaanvraag in strijd met de wettelijke regeling in het kader van de *fast-track* grensprocedure wordt behandeld en niet in een reguliere procedure.

f) Alleenstaande minderjarigen

179. De gevolgen van de gebreken in de asielprocedure op de Griekse eilanden zijn voor alleenstaande minderjarigen bijzonder ernstig. Op grond van artikel 25 Procedurerichtlijn dienen minderjarigen te worden bijgestaan door een wettelijk vertegenwoordiger. Dit is van belang om verschillende rechten te waarborgen. Zo schrijft de EU Fundamental Rights Agency:

"The role of guardians is critical in terms of ensuring the child's access to services, information and other support. [...] Where this system is not capable, in terms of structure, capacity or responsiveness, of handling the increased pressure, this can lead to serious gaps. This includes, for example, delayed family reunification, lack of effective access of the child to the asylum procedure (in Greece, children younger than 15 years cannot submit an asylum application without a legal representative [...]) or relocation, or assistance on other key procedural issues where the child cannot act alone."³¹⁸

180. Vanwege het grote belang van de vraag of iemand al dan niet minderjarig is, is kundige bijstand tijdens de procedure waarin de leeftijd wordt vastgesteld eveneens van groot belang. Maar ook

³¹⁴ EU FRA, 'Update of the 2016 Opinion on fundamental rights in the 'hotspots' set up in Greece and Italy' (FRA Opinion 3/2019) d.d. 4 maart 2019 (**productie 91**), p. 6-7, 14; MSF, 'Constructing Crisis at Europe's Borders' d.d. 9 juni 2021 (**productie 95**), p. 19-20.

³¹⁵ AIDA, 'Country Report: Greece' 2019 Update (**productie 77**), p. 96.

³¹⁶ Ibid., p. 98.

³¹⁷ AIDA, 'Country Report: Greece' 2017 Update (**productie 75**), p. 80.

³¹⁸ EU FRA, 'Opinion on fundamental rights in the 'hotspots' set up in Greece and Italy' (FRA Opinion 5/2016) d.d. 29 november 2016 (**productie 89**), p. 26.

dat gebeurt vaak niet. Voor zover het wel gebeurde, was dit met name te danken aan de inzet van ngo's.³¹⁹

181. Een mechanisme voor vertegenwoordiging van alleenstaande minderjarige asielzoekers wordt pas in 2018 in Griekenland geïntroduceerd, maar is ook in 2020 nog niet operationeel.³²⁰ In plaats daarvan wordt de lokale officier van justitie aangewezen als tijdelijk wettelijk vertegenwoordiger van alleenstaande minderjarige asielzoekers.³²¹ Zo was de officier van justitie op Lesbos op 13 oktober 2016 de vertegenwoordiger van meer dan 200 kinderen.³²² Dat maakt het voor de vertegenwoordiger, die daarvoor ook de nodige kennis en deskundigheid niet heeft, “virtually impossible to extend the role of the guardian beyond completing formal requirements”.³²³

5.1.3 Conclusie

182. Op basis van voorgaande dient geconcludeerd te worden dat de EU-Turkijedeal direct na inwerkingtreding en in de jaren nadien ertoe leidt dat een groot aantal personen vastzit op de Griekse hotspot-eilanden. De omstandigheden daar zijn zo slecht, dat deze ver onder de vereisten van de Opvangrichtlijn liggen en in sommige gevallen zelfs aangemerkt zullen worden als inhumane en vernederende behandeling.³²⁴ Als gevolg daarvan lopen veel personen fysieke en mentale gezondheidsschade op. Daarnaast schiet de asielprocedure op de hotspot-eilanden ernstig tekort en voldoet deze in veel opzichten niet aan de vereisten van de Procedurerichtlijn, met schending van procedurele rechten tot gevolg.
183. Zoals hieronder zal worden toegelicht is de Nederlandse Staat zich voorafgaand aan het sluiten van de EU-Turkijedeal bewust van de ernstige risico's die dit met zich brengt voor de personen die binnen het bereik van de deal zouden vallen. En ook tijdens de uitvoering van de deal is de Staat voortdurend goed geïnformeerd over de situatie waarin duizenden mensen werden blootgesteld aan ernstige schendingen van hun fundamentele rechten, dan wel het grote risico dat zij daarop liepen. Desondanks heeft de Staat zich ingezet voor de totstandkoming en instandhouding van de EU-Turkijedeal.

5.2 De Nederlandse rol bij de totstandkoming van de EU-Turkijedeal

184. Tegen de in sectie 4.1 genoemde feitelijke achtergrond van de Syrische burgeroorlog wordt vanaf de lente van 2015 stapsgewijs toegewerkt naar het sluiten van de EU-Turkijedeal op 18

³¹⁹ EU FRA, 'Update of the 2016 Opinion on fundamental rights in the 'hotspots' set up in Greece and Italy' (FRA Opinion 3/2019) d.d. 4 maart 2019 (**productie 91**), p. 40.

³²⁰ AIDA, 'Country Report: Greece' 2017 Update (**productie 75**), p. 17. Zie: AIDA, 'Country Report: Greece' 2020 Update (**productie 78**), p. 23.

³²¹ EU FRA, 'Opinion on fundamental rights in the 'hotspots' set up in Greece and Italy' (FRA Opinion 5/2016) d.d. 29 november 2016 (**productie 89**), p. 26; UNGA, 'Report of the Special Rapporteur on the human rights of migrants on his mission to Greece' (A/HRC/35/25/Add.2) d.d. 24 april 2017 (**productie 42**), par. 94.

³²² EU FRA, 'Opinion on fundamental rights in the 'hotspots' set up in Greece and Italy' (FRA Opinion 5/2016) d.d. 29 november 2016 (**productie 89**), p. 27.

³²³ Ibid.; EU FRA, 'Update of the 2016 Opinion on fundamental rights in the 'hotspots' set up in Greece and Italy' (FRA Opinion 3/2019) d.d. 4 maart 2019 (**productie 91**), p. 40.

³²⁴ Zie sectie 6.2.2.3.

maart 2016. Nederland vervult daarbij een bepalende rol, hetgeen onder meer blijkt uit het feit dat de Staat zichzelf in interne stukken de “architect van de EU-Turkije verklaring” noemt.³²⁵

5.2.1 De Staat is architect en voortrekker van de EU-Turkijedeal

185. In mei 2015 wordt eerst de zogenaamde ‘hotspot approach’ geïntroduceerd door de Europese Commissie.³²⁶ Het idee van dit systeem is dat de lidstaten ‘in de frontlinie’ door Europese agentschappen worden geholpen om arriverende asielzoekers snel te identificeren en te registreren op vaste plekken aan de Europese grenzen, waarbij het snel kunnen terugsturen van migranten die niet in aanmerking komen voor een asielvergunning een belangrijke rol speelt.³²⁷ De Commissie overweegt daarbij dat dit dient te gebeuren “met volledige inachtneming van de grondrechten”.³²⁸ In het kader van de ‘hotspot approach’ opent in oktober 2015 het eerste ‘Reception Identification Centre’ op Lesbos, genaamd Moria. De eilanden Lesbos, Kos, Chios, Samos en Leros worden aangewezen als ‘hotspot-eilanden’.³²⁹
186. Vervolgens wordt op 29 november 2015 een gezamenlijk actieplan met Turkije in gang gezet, het EU-Turkije Actieplan.³³⁰ Nederland is (mede als voorzitter van de Raad van de Europese Unie) nauw betrokken bij de nadere uitwerking van deze afspraken. Zo spreekt een vertegenwoordiger van de Nederlandse regering eind 2015 met de Turkse premier over het toevoegen van een zogenoemd ‘ship back & fly in’-model aan het EU-Turkije Actieplan³³¹ en blijft Nederland ook daarna hameren op de implementatie van dit model. Het idee daarvan is dat asielzoekers die in Griekenland zijn aangekomen worden overgenomen door Turkije (*ship back*). In ruil daarvoor kunnen vluchtelingen vanuit Turkije in verschillende EU-lidstaten hervestigd worden (*fly in*). Dit wordt uiteindelijk het centrale uitgangspunt van de EU-Turkijedeal.
187. De afspraken worden verder uitgewerkt tijdens de Europese Raad van 17 en 18 december 2015 onder aanvoering van de zogenoemde *coalition of the willing*. Daartoe behoort ook Nederland. Volgens *de Volkskrant* is het premier Rutte die er tijdens het opstellen van de slotverklaring van de Europese Raad voor zorgt dat het woord ‘readmission’ (overname) in de verklaring wordt opgenomen.³³²
188. Het beeld dat de Staat een leidende rol speelt bij de totstandkoming van de EU-Turkijedeal wordt bevestigd door documenten die openbaar zijn gemaakt op grond van de Wet Openbaarheid van Bestuur (‘Wob’, inmiddels vervangen door de Wet open overheid – ‘Woo’). Het beeld dat daaruit ontstaat is vanwege het grote aantal weggelakte passages

³²⁵ Nota ‘Inzet experts in Italië en Griekenland’ d.d. 12 oktober 2016 in **productie 34**, p. 7.

³²⁶ Europese Commissie, ‘Een Europese migratieagenda’ (COM(2015)240 final) d.d. 13 mei 2015 (**productie 43**).

³²⁷ Ibid., p. 6.

³²⁸ Ibid., p. 14.

³²⁹ Joint Ministerial Decision 2969/2015 (Griekenland).

³³⁰ Op 29 november 2015 wordt besloten het actieplan, dat op 15 oktober 2015 is overeengekomen, in werking te stellen. Zie: Europese Raad, ‘Bijeenkomst van de staatshoofden en regeringsleiders van de EU met Turkije, 29/11/2015’ (870/15) d.d. 19 november 2015 (**productie 68**), punt 7. Voor het actieplan, zie: Europese Commissie, ‘EU-Turkey joint action plan’ (MEMO/15/5860) d.d. 15 oktober 2015 (**productie 45**).

³³¹ Dat blijkt uit een gesprek tussen de Minister van Buitenlandse Zaken en de Duitse Bondsminister Altmaier op 7 januari 2016: “add a ‘ship-back & fly-in’-model as we discussed with Davutoglu before the European Council”. Gedoeld wordt waarschijnlijk op de Europese Raad van 29 november 2015, waarbij ook Davutoğlu aanwezig was. Zie: Aantekeningen gesprek minister van Buitenlandse Zaken en Altmaier d.d. 7 januari 2016 in **productie 33**, p. 4.

³³² De Volkskrant, ‘Zo drukte Rutte zijn stempel op de EU-Turkije-deal’ d.d. 16 april 2016 in **productie 101**, pp. 10-30.

gefragmenteerd. Duidelijk is echter dat de Nederlandse regeringsvertegenwoordigers – onder wie de minister-president en de minister van Buitenlandse Zaken – in gesprekken steeds benadrukken dat het ‘*ship back & fly in*’-model essentieel is bij het maken van afspraken met Turkije.³³³ Concreet pleit de Nederlandse regering voor een “100% readmissie voor ship-back/fly-in”, binnen het kader van bestaande verdragen en wetgeving.³³⁴ De Staat wil dat er geen irreguliere migratie van Turkije naar Griekenland meer plaatsvindt.³³⁵ Daarnaast blijkt uit de stukken dat Nederland inzet op een zo snel mogelijke invoering van de plannen, terwijl tegelijkertijd wordt erkend dat Griekenland en Turkije hier nog niet klaar voor zijn.³³⁶ Zo stelt de minister van Buitenlandse Zaken in januari 2016 nog dat de Griekse hotspots “far from fully operational” zijn³³⁷ en beschrijft hij de Turkse inzet als “not enough”.³³⁸

189. Ook bij het schrijven van de uiteindelijke tekst van de deal heeft Nederland een voortrekkersrol.³³⁹ Zo wordt in de interne stukken gesproken over “een korte procedure [in Griekenland] van enkele dagen”, waarna de vluchtelingen terugkeren naar Turkije. Uit een passage van een gesprek met de Griekse regering blijkt dat Nederland “werkt [...] aan een nadere uitwerking van dit concept”.³⁴⁰ Erkend wordt dat om dit te laten werken Turkije als een veilig derde land beschouwd moet worden en dat het “noodzakelijk [is] dat de opvangsituatie in Turkije wordt verbeterd, inclusief werkgelegenheid, onderwijs, gezondheidszorg”.³⁴¹ De nauwe betrokkenheid bij het opstellen van de tekst van de deal blijkt ook uit andere gespreksverslagen, waarin meermaals wordt gezegd: “Our people are working on this”.³⁴² Ook voert de regering eind januari 2016 de druk op Turkije op: “TUR MOET leveren – time is running out”.³⁴³
190. Hoe betrokken de Nederlandse regering bij de inhoudelijke totstandkoming is, blijkt ook uit enkele documenten van het ministerie van Justitie en Veiligheid die ter voorbereiding van een missie naar Ankara eind januari 2016 worden opgesteld.³⁴⁴ Het dossier bevat onder meer een paper waarin wordt ingegaan op de mogelijkheid voor het “op voortvarende wijze” terugsturen van derdelanders naar Turkije.³⁴⁵ Wat verder in dit document staat, is een blauwdruk van de

³³³ Aantekeningen gesprek minister van Buitenlandse Zaken en Altmaier d.d. 7 januari 2016 in **productie 33**, pp. 2-7. Ook stelt hij in dat gesprek: “This ‘ship back & fly-in’-model would need to be a 100% readmission of all migrants from Europe to Turkey, which would open the way to a sizeable and orderly resettlement mechanism”, en benadrukt hij dat “[o]ur people are working on this”; Aantekeningen gesprek minister van Buitenlandse Zaken en Xydakis d.d. 12 januari 2016 en Aantekeningen gesprek minister van Buitenlandse Zaken en Szydlo d.d. 19 januari 2016, in **productie 33** p. 12, 29.

³³⁴ Aantekeningen gesprek minister van Buitenlandse Zaken en Xydakis d.d. 12 januari 2016 in **productie 33**, p. 10.

³³⁵ Aantekeningen gesprek minister van Buitenlandse Zaken en Altmaier d.d. 7 januari 2016 in **productie 33**, p. 4.

³³⁶ Aantekeningen gesprek minister van Buitenlandse Zaken en Xydakis d.d. 12 januari 2016 in **productie 33**, p. 9.

³³⁷ Ibid., p. 10.

³³⁸ Aantekeningen gesprek minister van Buitenlandse Zaken en Kurz d.d. 12 januari 2016 in **productie 33**, p. 14.

³³⁹ Aantekeningen gesprek staatssecretaris Veiligheid en Justitie en Mouzalas d.d. 14 januari 2016 in **productie 33**, p. 23-24.

³⁴⁰ Ibid.

³⁴¹ Ibid.

³⁴² Aantekeningen gesprek minister van Buitenlandse Zaken en Altmaier d.d. 7 januari 2016 en Aantekeningen gesprek minister van Buitenlandse Zaken en Szydlo d.d. 19 januari 2016, in **productie 33** p. 4, 29. Daarnaast spreekt Nederland af met de Turkse premier om een *working group* in te stellen, zie: E-mail d.d. 25 januari 2016 ‘TR-NL-DE-EC Working Group’ en E-mail d.d. 18 januari 2016 met bijlage ‘Migration talks between the EU (COM, NL Pres, DE and AT) and Turkey’ in **productie 37**, pp. 3-6, 7-10.

³⁴³ Annotatie MCEU d.d. 26 januari 2016 in **productie 30**, p. 4.

³⁴⁴ Dossier bezoek pDGVZ aan Ankara d.d. 27 januari 2016 in **productie 39**, p. 2-34. Het dossier bevat ook een paper van het ministerie van Buitenlandse Zaken met de titel ‘Carrots en sticks voor migratiesamenwerking Turkije’ (waarvan de inhoud is weggelakt) en een kort document genaamd ‘Eventuele points to make’ (waarvan de inhoud eveneens is weggelakt).

³⁴⁵ ‘Swift readmission of third country nationals between Greece and Turkey’, in: Dossier bezoek pDGVZ aan Ankara d.d. 27 januari 2016 in **productie 39**, p. 33.

uiteindelijke EU-Turkijedeal, waarbij alles er op is gericht om Turkije aan te merken als veilig derde land in de zin van artikel 38 Procedurerichtlijn door Griekenland.³⁴⁶ Turkije voldoet, zo staat in het document op drie vlakken (nog) niet aan dit vereiste:

- Turkije moet de bestaande nationale migratiewet³⁴⁷ zo wijzigen, c.q. toepassen, dat het een reëel alternatief vormt voor het Vluchtelingenverdrag, waarop Turkije een territoriale beperking toepast (zie hieronder en sectie 4.3.2).³⁴⁸
- Gegarandeerd moet zijn dat Turkije het verbod op *non-refoulement* niet schendt.
- Er moeten duidelijke criteria opgesteld worden om vast te stellen of sprake is van een redelijke band van de desbetreffende asielzoeker met Turkije.³⁴⁹

191. In hetzelfde document wordt gewezen op een tweede randvoorwaarde voor een succesvolle deal: voldoende asiel- en opvangcapaciteit in Griekenland. Daarin staat ook “Asielzoekers dienen onder toezicht van de Griekse overheid te blijven gedurende de asielprocedure om te voorkomen dat zij doorreizen.”³⁵⁰

192. Over het bezoek aan Ankara is een Rijks-intern memo opgesteld. Het bevat een outline van de plannen die de groep heeft gemaakt. De inhoud van het document is grotendeels weggelakt. Alleen de kopjes van de outline zijn zichtbaar: “Preventing people to leave”; “Preventing free-riding (non-Syrians)”; “Controlling the Eastern borders”; “Making readmission work” en “Preparing resettlement”.³⁵¹ Ook hieruit is duidelijk dat de Nederlandse regering nauw betrokken is bij de uiteindelijke inhoud van de deal. En in de anderhalve maand hierna blijft de Staat zich politiek inzetten voor de deal, onder meer in verschillende gesprekken met de Turkse en Griekse autoriteiten.³⁵²

193. Op 7 maart 2016 vindt een Europese top plaats waarbij ook Turkije aanwezig is. Daar doet Turkije een voorstel bestaande uit zes ‘principes’.³⁵³ Twee van deze principes zijn in het kader van deze dagvaarding van belang:

1. “Terugkeer van alle nieuwe irreguliere migranten die van TUR naar de GR eilanden reizen (kosten hiervan te betalen door de EU).

³⁴⁶ ‘Overzicht minimale stappen voor terugname naar Turkije van derdelanders’, in: Dossier bezoek pDGVZ aan Ankara d.d. 27 januari 2016 in **productie 39**, p. 30-31.

³⁴⁷ Law No. 6458 on Foreigners and International Protection (Turkije) is in 2014 in werking getreden.

³⁴⁸ Voor een nadere uitwerking daarvan, zie de ‘Bijlage: nationaal asielsysteem Turkije’, in: Dossier bezoek pDGVZ aan Ankara d.d. 27 januari 2016 in **productie 39**, p. 32.

³⁴⁹ ‘Overzicht minimale stappen voor terugname naar Turkije van derdelanders’, in: D Dossier bezoek pDGVZ aan Ankara d.d. 27 januari 2016 in **productie 39**, p. 30-31.

³⁵⁰ Ibid.

³⁵¹ E-mail d.d. 30 januari 2016 met bijlage ‘Verslag missie Turkije’ in **productie 37**, pp. 11-20.

³⁵² E-mails d.d. 30-31 januari 2016 met bijlage ‘Action Plan’ in **productie 37**, p. 24-25, met daarin de volgende takenlijst voor de Staat: “1) Meenemen Commissie, EP en Raad (Tusk); 2) Aanzetten Faymann/Oostenrijk; 3) Draagvlak genereren bij cruciale LS DUI, alsmede FRA, ITA; 4) Akkoord Tsipras; 5) Inbedden Slovenie, Visegrad; 6) Turkije versnellen”; Annotatie MCEU d.d. 26 januari 2016 in **productie 30**, p. 4; E-mail d.d. 4 februari 2016 ‘Terugkoppeling bespreking Londen en follow-up’ en E-mail d.d. 16 februari 2016 met bijlage ‘Actions list Turkey and EU’ in **productie 37**, pp. 33, 35-37; Aantekeningen gesprek staatssecretaris Veiligheid en Justitie en Davutoğlu d.d. 10 februari 2016 in **productie 33**, pp. 38-43.

³⁵³ Factsheet tbv ER 17-18 maart 2016 d.d. 16 maart 2016 in **productie 36**, p. 15-22.

2. Hervestiging van één Syriër naar de EU voor elke Syriër die door TUR wordt teruggenomen van de GR eilanden binnen het kader van bestaande afspraken (1-op-1-mechanisme).³⁵⁴

194. De partijen (de EU-lidstaten en Turkije) komen vervolgens tot een “compromis op hoofdlijnen”.³⁵⁵ In aanloop naar de Europese Raad van 17 en 18 maart 2016 zullen de Staat en Turkije dit ‘principeakkoord’ verder uitwerken.³⁵⁶

5.2.2 *De Staat wil de deal zo snel mogelijk sluiten, ondanks de situatie in Griekenland en Turkije*

195. Uit de interne stukken wordt duidelijk dat de Nederlandse regering enerzijds hamert op een zo snel mogelijke invoering van de deal, maar tegelijkertijd beseft dat Griekenland en Turkije hier nog niet klaar voor zijn. De noodzakelijke wettelijke aanpassingen zijn nog niet doorgevoerd. Bovendien is ook de feitelijke situatie nog niet op orde. Dat blijkt uit verschillende stukken die in aanloop naar het sluiten van de deal intern worden uitgewisseld en de informatie die door onder meer UNHCR, de *special rapporteur* van de Verenigde Naties, de Europese Commissie en Amnesty International wordt verstrekt.

196. In aanloop naar de top van de Europese Raad op 17 en 18 maart 2016, waar de uiteindelijke EU-Turkijedeal zal worden gesloten, schrijven de betrokken Nederlandse ministeries meermaals over de problemen die op dat moment nog in Turkije en Griekenland bestaan. Op dat moment heeft géén van de EU-lidstaten Turkije officieel aangemerkt als veilig derde land.³⁵⁷ Ook Griekenland, het land dat de deal grotendeels moest uitvoeren, merkt Turkije niet als zodanig aan. Op 8 maart 2016 wijzen ambtenaren van het ministerie van Buitenlandse Zaken op het standpunt van UNHCR en Amnesty International dat Turkije voor een grote groep asielzoekers geen veilig derde land is.³⁵⁸ Volgens UNHCR krijgt slechts 3% van de Afghaanse, Iraakse en Iraanse vluchtelingen in Turkije een vorm van bescherming. UNHCR heeft daarom bezwaar tegen het terugsturen van niet-Syriërs naar Turkije. Ook volgens Amnesty International ontbreekt het in Turkije aan een adequaat asielsysteem. En op dezelfde dag schrijven de ministeries dat de VN-Hoge Commissaris voor de Vluchtelingen ten overstaan van het Europees Parlement uitdraagt dat de plannen van de lidstaten en Turkije ingaan tegen internationale verdragen.³⁵⁹

197. Ook de situatie in Griekenland is onzeker. De Chef de Poste van de Nederlandse ambassade in Griekenland stelt op 8 februari na een bezoek aan het eiland Chios dat “[v]anaf de grond bezien [...] een ‘ship back fly in’ niet eenvoudig lijkt te realiseren”.³⁶⁰ Ook is het “[d]e vraag” of de hotspot op Chios tijdig operationeel zal zijn. Het Nederlandse Border Security Team (hierna: BST), dat aanwezig is op de Griekse eilanden maakt zich volgens de Chef de Poste zorgen over

³⁵⁴ Ibid., p. 16.

³⁵⁵ De Volkskrant, ‘Zo drukte Rutte zijn stempel op de EU-Turkije-deal’ d.d. 16 april 2016 in **productie 101**, pp. 10-30.

³⁵⁶ *Kamerstukken II* 2015-2016, 21501-20, nr. 1094 (Brief van de minister van Buitenlandse Zaken aan de Voorzitter van de Tweede Kamer d.d. 9 maart 2016).

³⁵⁷ Rijks-intern memo d.d. 4 februari 2016, ‘Presentatie Knaus / Andere uitgangspunten, andere oplossing?’ in **productie 28**, pp. 4-8. Waarbij opmerking verdient dat zelfs als Turkije voldoet aan de relevante eisen ook sprake moet zijn van een voldoende nauwe band tussen de desbetreffende asielzoeker en Turkije en de rechter het laatste woord heeft over de vraag of Turkije in het individuele geval daadwerkelijk als veilig derde land kan worden aangemerkt, vgl. secties 4.3.2, 5.3.1.2, 5.3.1.3.

³⁵⁸ E-mail d.d. 8 maart 2016 ‘Humanitair Bulletin’ in **productie 37**, pp. 38-40.

³⁵⁹ Rijks-intern memo d.d. 8 maart 2016, ‘EP Plenair Debat met Filippo Grandi’ in **productie 28**, pp. 14-18.

³⁶⁰ Rijks-intern memo d.d. 8 februari 2016, ‘10 observaties n.a.v. bezoek CdP aan Chios’ in **productie 28**, p. 12.

de haalbaarheid van de bouwplannen en over de enorme tekorten in personeel “waardoor onveilige situaties kunnen ontstaan als gedetineerde migranten langere tijd vastzitten”. Een maand voor het sluiten van de deal is slechts één van de beoogde hotspots (Lesbos) operationeel.³⁶¹

198. De Europese Commissie benadrukt in februari 2016 dat “[z]es maanden nadat de hotspots in september vorig jaar van start zijn gegaan, [...] veel minder vooruitgang [is] geboekt dan gezien de schaal van het probleem nodig is.”³⁶² Er zijn “nog altijd tekortkomingen op het gebied van de opvangcapaciteit en -omstandigheden, de toegang tot de asielprocedure, de beroepsmogelijkheden en de beschikbare rechtshulp”.³⁶³ De Commissie stuurt de EU-Raad een opsomming van de stand van zaken en de nog bestaande problemen:³⁶⁴

- Slechts één van de hotspots is volledig operationeel. Op Kos zijn de Griekse autoriteiten nog bezig met grondwerkzaamheden. Volgens de Commissie “is nu van essentieel belang om de overige hotspots operationeel te maken. Dit moet snel gebeuren, anders bestaat er een groot risico dat de druk zich eenvoudigweg naar het zwakste punt verplaatst”,³⁶⁵
- Er is onvoldoende Griekse politie aanwezig in de hotspots, waardoor de veiligheid van de centra en het daar werkzame personeel niet gegarandeerd kan worden;
- De EU-lidstaten hebben te weinig deskundigen beschikbaar gesteld in de hotspots;
- Migrant in hotspots worden nog niet stelselmatig geïnformeerd over hun rechten als asielzoeker en potentiële herplaatsingskandidaat;
- Het aantal toezeggingen voor herplaatsingen van EU-lidstaten is te laag;
- De Griekse autoriteiten slagen er niet in overnames door Turkije te realiseren: er zijn slechts 8 personen overgenomen, terwijl Turkije in 2015 5.148 overnameverzoeken heeft aanvaard;
- Gesloten uitzetcentra hebben behoefte aan voedselverstrekking en moeten opgeknapt en onderhouden worden, zodat de asielzoekers passend onderdak kan worden geboden overeenkomstig de EU-normen;
- Alleen in de hotspots op Kos en Lesbos wordt gewerkt aan specifieke zorg voor minderjarigen;

³⁶¹ Factsheet tbv RAZ 16 februari 2016 in **productie 36**, p. 6; Europese Commissie, ‘Griekenland – Voortgangsverslag’ (COM(2016)85 final) d.d. 10 februari 2016 (**productie 46**), p. 2 van Annex 2. Hierin staat o.a. dat de capaciteit nog tekortschiet, dat er sprake is van een slechte registratie en dat sprake is van andere tekortkomingen “voor wat betreft de werking en opzet van hotspots”.

³⁶² Europese Commissie, ‘Griekenland – Voortgangsverslag’ (COM(2016)85 final) d.d. 10 februari 2016 (**productie 46**), p. 9.

³⁶³ Ibid., p. 10, 12.

³⁶⁴ Ibid., Annex 2.

³⁶⁵ Ibid., p. 9.

- Op de eilanden zijn slechts 7.181 opvangplaatsen beschikbaar, zowel voor tijdelijke opvang als voor langere termijn.
199. In de eerste week van maart bericht het ministerie van Buitenlandse Zaken dat de hotspots op Chios en Lesbos operationeel zijn. De hotspots op Leros en Samos zijn wel open, maar nog niet volledig operationeel. Verwacht wordt dat de hotspot op Kos in maart 2016 gereed zal zijn, aldus het ministerie.³⁶⁶ Volgens het ministerie zijn door 17 lidstaten op dat moment 4.700 herplaatsingsplekken toegezegd om personen vanuit Griekenland te herplaatsen in andere EU-lidstaten – terwijl 160.000 personen herplaatst moeten worden. “Dat vereist de inrichting van meer ‘hotspots’ dan thans het geval is, zodat er meer capaciteit beschikbaar is om grotere aantallen asielzoekers te gaan registreren en vervolgens te herplaatsen”,³⁶⁷ aldus het ministerie.
200. In een nieuwe voortgangsrapportage van de Europese Commissie van 4 maart 2016 plaatst zij de kanttekening dat “several actions [are] still needed to be completed to make them [de hotspots, adv.] function at full speed”.³⁶⁸ Het voortgangsrapport benoemt tevens dat er nog steeds onvoldoende politie aanwezig is in de hotspots, dat lidstaten nog onvoldoende EASO-experts hebben geleverd en dat er onvoldoende tolken beschikbaar zijn. Reacties van lidstaten op verzoeken van Griekenland voor het hervestigen van asielzoekers vanuit Griekenland blijven uit, waardoor het hervestigingsproces niet efficiënt verloopt. Op Leros en Samos is nog geen speciale zorg en opvang voor minderjarigen, op Kos en Lesbos loopt daarvoor een ‘pilot project’. Op de eilanden zijn in de hotspots 5.500 opvangplekken beschikbaar, en daarbuiten 4.433 plekken. Volgens de Commissie moet Griekenland, in samenwerking met de Commissie en UNHCR, de opvangcapaciteit verder uitbreiden en verbeteren.³⁶⁹ In een brief aan de Tweede Kamer van 8 maart 2016 schrijft de staatssecretaris van Veiligheid en Justitie: “Hoewel uit de voortgangsrapportage blijkt dat er op meerdere fronten vooruitgang is geboekt, gaat dit langzamer dan eerder is gemeld”.³⁷⁰
201. Een ander probleem dat begin maart 2016 opdoemt is het sluiten door verschillende Balkanlanden van hun grenzen voor asielzoekers zonder paspoort en visum.³⁷¹ Daarmee is de zogenoemde ‘Balkanroute’, die van Turkije naar Griekenland en daarna door Macedonië, Servië en Hongarije naar Oostenrijk loopt, voor vluchtelingen gesloten. Ambtenaren van het ministerie van Buitenlandse Zaken waarschuwen in een intern memo voor het effect dat het sluiten van de Balkan-route zal hebben op de situatie in Griekenland: “Verwachting is dat dan een groot probleem zal ontstaan op humanitair gebied in GRIE”.³⁷²
202. Ook benadrukt het memo van het ministerie van Buitenlandse Zaken dat de EU-Turkijedeal er toe zal leiden dat de opvang- en detentiecapaciteit in Griekenland verhoogd moet worden,

³⁶⁶ Voorbereiding ER Migratie 17-18 maart 2016 d.d. 3-7 maart 2016 in **productie 35**, p. 17.

³⁶⁷ Ibid., p. 16.

³⁶⁸ Europese Commissie, ‘Progress report on the implementation of the hotspot approach in Greece’ (COM(2016)141 final) d.d. 4 maart 2016 (**productie 47**), p. 4.

³⁶⁹ Ibid., p. 4 e.v.

³⁷⁰ *Kamerstukken II* 2015-2016, 22112, nr. 2072, p. 5.

³⁷¹ NOS, “Balkan-route dicht voor migranten” d.d. 8 maart 2016 in **productie 101**, pp. 2-3; Macedonië had zijn grenzen eerder al grotendeels gesloten: er werden slechts kleine groepjes Syriërs of Irakezen doorgelaten. NOS, ‘Balkanroute op slot na migratiedeal EU-Turkije’ d.d. 9 maart 2016 in **productie 101**, pp. 4-6.

³⁷² Omdat een deel van de inhoud van het document niet leesbaar is, is niet helemaal met zekerheid te zeggen of dit citaat ziet op de mogelijke sluiting van de Westelijke Balkanroute, maar uit de inhoud valt dat wel af te leiden. Factsheet Migratie tbv ER februari of maart 2016 d.d. februari-maart 2016 in **productie 36**, p. 13.

omdat de deal het aantal asielaanvragen zal doen stijgen en de uitkomst van de procedure in Griekenland mogen afwachten:

“Dit kan duren van enkele dagen tot enkele jaren afhankelijk van de vraag of de asielzoeker bij de Griekse rechter in beroep kan gaan. [...] dit vergt meer opvang- dan wel detentiecapaciteit”.³⁷³

203. Op 11 maart 2016, een week voordat de EU-Turkijedeal zal worden gesloten en vier dagen nadat het principeakkoord tussen de EU-lidstaten en Turkije bekend is gemaakt, waarschuwt de directeur van Amnesty International Nederland premier Rutte dat de EU-Turkijedeal “het internationale systeem van vluchtelingenbescherming fundamenteel dreigt te ondermijnen”:

“Zo is het asielsysteem in Griekenland, waar vandaan ik u op dit moment schrijf, dysfunctioneel. [...] Inmiddels blijft het humanitaire drama hier in Griekenland, door het sluiten van de grenzen op de Balkanroute en het gebrek aan relocatie, alleen maar toenemen. [...] Voor Amnesty International is het ondenkbaar dat het principeakkoord in de huidige vorm kan worden uitgevoerd zonder dat dit leidt tot ernstige schendingen van mensenrechten en zonder het internationale systeem voor vluchtelingenbescherming grote schade te berokkenen. Wij roepen u dan ook op om zich op deze deal te bezinnen. Uitvoering ervan zou een historische vergissing zijn.”³⁷⁴

204. De directeur van Vredesbeweging Pax Nederland waarschuwt op 16 maart 2016 in het *Reformatorisch Dagblad* eveneens voor de implicaties van de deal:

“De deal met Turkije dreigt het recht van vluchtelingen op bescherming en asiel te ondermijnen. Het collectief terugsturen van vluchtelingen naar Turkije is in strijd met internationale en Europese verdragen. Voordat Griekenland asielzoekers terugstuurt naar hun land van herkomst of, in dit geval, naar Turkije, moet op individuele basis het risico op gevaar voor lijf en leden worden beoordeeld. Griekenland is daartoe nu niet in staat.

Bovendien moet vaststaan dat Turkije voldoet aan de criteria voor een veilig land. Teruggestuurde asielzoekers moeten op effectieve bescherming kunnen rekenen en niet teruggestuurd worden naar een situatie waarin hun leven of vrijheid in gevaar is. En aan deze elementaire twee voorwaarden voor een veilig land kan Turkije (nog) niet voldoen.”³⁷⁵

205. Ook verschillende andere organisaties waarschuwen expliciet voor de gevolgen die het sluiten van de deal zal hebben.³⁷⁶

206. In de stukken die binnen de Nederlandse ministeries ter voorbereiding op de top van 17 en 18 maart 2016 worden rondgestuurd staan dan ook twee vragen centraal: 1) kan Turkije wel als veilig derde land worden beschouwd?; en 2) zal het mogelijk zijn om adequate asielopvang in Griekenland te garanderen?³⁷⁷ Daarover bestaat op dat moment bij de ministeries nog veel onzekerheid. Weliswaar heeft Turkije volgens de minister van Buitenlandse Zaken “stappen [...] gezet”, maar die stappen gelden vooralsnog vooral voor Syriërs, niet voor andere

³⁷³ Rijks-intern memo d.d. 11 maart 2016, ‘Opties voor Nederlandse steun’ in **productie 28**, pp. 19-24.

³⁷⁴ Brief AIN aan Rutte d.d. 11 maart 2016 in **productie 39**, p. 35-37. De brief is intern ook doorgestuurd aan verschillende afdelingen van het ministerie van Veiligheid en Justitie: BDGVZ, DMB, DRV en PDMB. E-mail d.d. 14 maart 2016 ‘Oproep Amnesty over principeakkoord’ in **productie 37**, pp. 41-43.

³⁷⁵ Jan Gruiters, ‘Deal EU-Turkije ondermijnt rechten vluchteling’, *Reformatorisch Dagblad*, 16 maart 2016 (**productie 103**).

³⁷⁶ Besproken in sectie 6.2.3.1b.

³⁷⁷ Voorbereiding ER Migratie 17-18 maart 2016 d.d. 3-7 maart 2016 in **productie 35**, p. 28-29.

nationaliteiten.³⁷⁸ Daarnaast is nog niet duidelijk of Griekenland Turkije in algemene zin als veilig derde land zal kunnen aanmerken: “of iemand kan worden teruggestuurd naar TUR op basis van veilig derde land beginsel, blijft [immers] onderhevig aan individuele toetsing”.³⁷⁹

207. Op 15 maart 2016 staat in een interne notitie van het ministerie van Buitenlandse Zaken dat sprake is van:

“[...] beperkte vooruitzichten op concrete positieve resultaten op korte termijn (situatie in GR zeer nijpend, voor daadwerkelijke uitvoering van evt. deal met TUR moet nog zeer veel geregeld)”.³⁸⁰

208. Daarnaast is volgens het ministerie van Buitenlandse Zaken van belang “dat alle ‘hotspots’ op korte termijn functioneren”, maar is dat nog niet het geval.³⁸¹ Om dit voor elkaar te krijgen “zullen [we] Griekenland massaal moeten ondersteunen”.³⁸² En verder:

“We moeten erop inzetten dat we voorkomen dat migranten vast komen te zitten. Waar dat wel gebeurt, moeten we zorgen dat we migranten adequate opvang kunnen bieden. De voorbereidingen hiertoe zijn in gang gezet door de Europese Commissie. Maar ook individuele lidstaten moeten klaar staan om elkaar en anderen te helpen”.³⁸³

209. Op 16 maart – twee dagen voor bekendmaking van de deal – brengt de Europese Commissie een mededeling aan het Europees Parlement en de Raad uit, waarin de te nemen operationele en juridische stappen uiteen worden gezet.³⁸⁴ Daaruit blijkt dat zowel op juridisch als op praktisch vlak nog veel moet gebeuren om de EU-Turkijedeal te kunnen implementeren. Voor het toepassen van de begrippen ‘veilig derde land’ en ‘eerste land van asiel’ op Turkije zijn wijzigingen in de Griekse en Turkse nationale wetgeving noodzakelijk.³⁸⁵ Op dat moment is die wetgeving nog niet aangepast. In Griekenland moet bovendien nog een infrastructuur worden opgezet om asielzoekers op grote schaal terug te kunnen sturen naar Turkije.³⁸⁶ Daarnaast dienen de hotspots op de Egeïsche eilanden te worden aangepast en de opvangcapaciteit “aanzienlijk” verhoogd, evenals de capaciteit van de Griekse asiendienst.³⁸⁷ Tot nu toe vragen weinig vluchtelingen die in Griekenland aankomen daar asiel aan, maar de Commissie acht het waarschijnlijk dat “het vooruitzicht van een spoedige terugkeer voor personen die geen internationale bescherming behoeven” het aantal asielaanvragen zal doen stijgen.³⁸⁸ Daarom zal een versnelde asielprocedure voor alle stadia van de asielprocedure moeten worden opgezet, en zullen de beroepscomités een groot aantal beroepen in korte tijd af moeten kunnen handelen.³⁸⁹

³⁷⁸ Ibid.

³⁷⁹ Ibid.

³⁸⁰ Annotatie MCEU d.d. 15 maart 2016 in **productie 30**, p. 10-12.

³⁸¹ Voorbereiding ER Migratie 17-18 maart 2016 d.d. 3-7 maart 2016 in **productie 35**, p. 5.

³⁸² Ibid.

³⁸³ Ibid.

³⁸⁴ Europese Commissie, ‘Nieuwe praktische stappen in de samenwerking EU-Turkije op het gebied van migratie’ (COM(2016)166 final) d.d. 16 maart 2016 (**productie 48**).

³⁸⁵ Ibid., p. 3-4.

³⁸⁶ Ibid., p. 4.

³⁸⁷ Ibid.

³⁸⁸ Ibid.

³⁸⁹ Ibid., p. 4-5.

210. Ondanks deze voorzienbare problemen hecht de Staat eraan dat de EU-Turkijedeal zo snel mogelijk wordt uitgevoerd:

“[B]ij voorkeur per direct om extra aanzuigende werking (‘now or never’) te voorkomen, ook als vanwege capaciteitsgebrek op asiel en opvang in GR en nog te verhelderen juridische aspecten nog niet direct kan worden begonnen met de uitvoering: duidelijk signaal aan irreguliere migranten dat iedereen die nu nog illegaal de oversteek waagt binnen afzienbare tijd zal worden teruggestuurd naar TUR”.³⁹⁰

211. Ook uit andere stukken die vlak voor het sluiten van de deal worden opgesteld, blijkt dat de Nederlandse regering de afspraken op zo kort mogelijke termijn in gang wil zetten ondanks de situatie in Griekenland en Turkije op dat moment.³⁹¹ De nadruk op readmissie (*ship back*) van asielzoekers naar Turkije, staat voor Nederland centraal. Zo schrijft het ministerie van Buitenlandse Zaken kort voor het sluiten van de deal dat “[v]erzanden in discussie over juridische haalbaarheid, m.n. m.b.t. de analyse of de GR aanmerking van TUR als veilig derde land juridisch houdbaar is, of een inconclusief debat over de wenselijkheid dat de EU op dit onderwerp een gezamenlijke positie bepaalt” moet worden vermeden.³⁹² Dat terwijl in hetzelfde document wordt erkend dat uitwerking van de planning nog de nodige stappen van alle partijen (Griekenland, Turkije, de EU en de EU-lidstaten) vergt.
212. In het document *Implementing the EU-Turkey Statement* dat door de Europese Commissie op de dag van het sluiten van de deal met de ministeries van Justitie en Veiligheid en Buitenlandse Zaken wordt gedeeld,³⁹³ staat dat er nog zeer veel moet gebeuren in Griekenland. Zo moeten de eilanden volgens het document accommodatie kunnen bieden voor 20.000 asielzoekers, terwijl er op dat moment – twee dagen voor de inwerkingtreding van de deal – slechts 6.000 plekken beschikbaar zijn.³⁹⁴ Het implementatieplan loopt daarnaast vooruit op verschillende wetswijzingen in zowel Griekenland als Turkije. Zo dienen de Griekse autoriteiten onder meer te zorgen voor een implementatie van de Procedurerichtlijn en te zorgen voor beroepscomités die de asielaanvragen kunnen behandelen. Een andere wetswijzing moet voorzien in de mogelijkheid om asielaanvragen niet-ontvankelijk te verklaren als sprake is van een veilig derde land of eerste land van asiel om asielzoekers ook daadwerkelijk terug te kunnen sturen naar Turkije.³⁹⁵ Op het moment dat de deal in werking treedt, is van deze wetswijzigingen echter geen sprake, laat staan dat is onderzocht of deze volstaan, dan wel voldoende snel effect kunnen sorteren.
213. Ondanks de hierboven genoemde wetenschap van de ontoereikende situatie in zowel Turkije als Griekenland en het ernstige risico dat dit ertoe zal leiden dat een groot aantal personen in ontoereikende opvangomstandigheden op de Griekse hotspot-eilanden vast zal komen te zitten,

³⁹⁰ Annotatie MCEU d.d. 15 maart 2016 in **productie 30**, p. 10-12. De MCEU is een nationaal, niet permanent orgaan, belast met de voorbereiding van besluitvorming in Europees verband en staat onder voorzitterschap van de Minister-President.

³⁹¹ Factsheet tbv ER 17-18 maart 2016 d.d. 16 maart 2016 in **productie 36**, p. 17; Notitie MCEU ‘Voorbereiding ER 17-18 maart 2016’ d.d. maart 2016 in **productie 30**, p. 15-16.

³⁹² Notitie MCEU ‘Voorbereiding ER 17-18 maart 2016’ d.d. maart 2016 in **productie 30**, p. 15.

³⁹³ E-mail d.d. 18 maart 2016 met bijlage ‘Implementing the EU-Turkey Statement’ in **productie 37**, pp. 58-64.

³⁹⁴ *Ibid.*, p. 61.

³⁹⁵ *Ibid.*, p. 63-64.

komt Nederland met 27 EU-lidstaten en Turkije op 18 maart 2016 tot de afspraken neergelegd in de 'Verklaring EU-Turkije, 18 maart 2016'.³⁹⁶

5.3 2016-2020: De Nederlandse rol bij de uitvoering van de EU-Turkijedeal

214. Zoals beschreven in sectie 5.1 was de situatie die vrijwel direct na het sluiten van de EU-Turkijedeal in een groot deel van de Griekse kampen ontstond in strijd met internationaal recht, de minimumnormen van het GEAS en met de fundamentele rechten van de aldaar verblijvende asielzoekers. Uit de interne stukken blijkt dat de regering enerzijds volledig op de hoogte is van de ernstige situatie in de kampen, maar tegelijkertijd koste wat het kost wil dat de EU-Turkijedeal in stand blijft en ageert tegen maatregelen die daaraan volgens haar zouden afdoen, zoals het overplaatsen van asielzoekers naar het vasteland.

215. Deze sectie bespreekt 1) de wetenschap van de Nederlandse regering van zowel de schadelijke situatie en mensenrechtenschendingen in de Griekse kampen als de oorzaken van deze schendingen; 2) de rol van de Staat bij de instandhouding van de deal ten koste van de rechten van de asielzoekers op de eilanden.

5.3.1 De Staat is op de hoogte van de onhaalbaarheid van de EU-Turkijedeal en de situatie in de kampen

216. De Staat is vanaf het moment dat de EU-Turkijedeal in werking treedt continu goed op de hoogte van de implementatie daarvan en de problemen die zich daarbij voordoen. Gedurende de uitvoering van de deal zijn Nederlandse ambtenaren aanwezig in Griekenland zodat de Staat over informatie uit de eerste hand beschikt. Bovendien blijft de Staat vanwege zijn rol als 'architect' van (en partij bij) de EU-Turkijedeal nauw betrokken bij de implementatie ervan, en is de Staat ook lid van het zogenaamde *steering committee* dat de implementatie overziet.³⁹⁷ Tot slot bereikt veel informatie de Staat zowel via diplomatieke kanalen als via internationale organisaties en ngo's.

5.3.1.1 Nederlandse ambtenaren vormen een primaire bron van informatie

217. Personele en materiële steun van de Staat aan Griekenland vond zowel in EU- als in bilateraal verband plaats, ook vóór 18 maart 2016. Personele en materiële steun – al dan niet via EU-agentschappen als EASO en het Europees Grens- en kustwachtagentschap (hierna: Frontex) – aan Griekenland werd na inwerkingtreden van de EU-Turkijedeal door de Staat verstrekt om de EU-Turkijedeal ten uitvoer te leggen.³⁹⁸

³⁹⁶ Europese Raad, 'Verklaring EU-Turkije' (Persmededeling 144/16) d.d. 18 maart 2016 (**productie 69**). Zie sectie 4.2 voor een bespreking van de tekst van deze verklaring.

³⁹⁷ In interne stukken van de Staat wordt naar de '*steering committee*' ook verwezen als '*steering group*' en 'stuurgroep'.

³⁹⁸ Zie bijvoorbeeld: Nota 'Inzet experts in Italië en Griekenland' d.d. 12 oktober 2016 in **productie 34**, p. 5: "Al geruime tijd worden er vanuit de Kleine Keten experts ingezet in Italië en Griekenland ten behoeve van de ondersteuning van lokale asielprocedures, het relocatieproces en terugkeer. Met het van kracht worden van de EU-TUR Verklaring op 18 maart van dit jaar is de hoeveelheid ondersteuning die wordt geboden sterk uitgebreid." En Aantekeningen gesprek staatssecretaris van Veiligheid en Justitie en Griekse ministers d.d. 23 april 2018 in **productie 33**, p. 70-71: "In het kader van de EU-TUR Verklaring coördineert de CIE, en levert NL op basis van behoefte via agentschappen. Daarnaast is er de bilaterale relatie met GRIE, die grotendeels ook in het teken staat van de implementatie van de EU-TUR Verklaring".

218. De Staat stelt vanaf inwerkingtreding van de EU-Turkijedeal tot januari 2018 o.a. zogenaamde BSTs ter beschikking, bestaande uit medewerkers van de Koninklijke Marechaussee, Defensie, de Immigratie- en Naturalisatiedienst (hierna: IND), de Zeehavenpolitie en de Dienst Terugkeer & Vertrek (hierna: DT&V).³⁹⁹ Zij opereren onder de vlag van Frontex en helpen onder meer bij de asielaanvragen, readmissie en de screening, registratie en identificatie van asielzoekers.⁴⁰⁰ Verder zijn er medewerkers van de IND, het Centraal Orgaan opvang asielzoekers (hierna: COA) en Dienst Justitiële Instellingen actief op de eilanden, mede in het kader van de rol die EASO vervult bij de asielprocedures in de hotspots. Dat gaat onder meer om hoor- en beslismedewerkers en tolken.⁴⁰¹ DT&V levert ‘terugkeerexperts’ aan Frontex “om de EU Turkije deal op het gebied van readmissie te ondersteunen”.⁴⁰²
219. De Staat realiseert zich dat de inzet van Nederlands personeel niet het gewenste effect heeft, en dat met name terugkeer van asielzoekers naar Turkije nauwelijks op gang komt.⁴⁰³ De inzet van Nederlands personeel in Griekenland dient echter een tweede doel: een goede informatiepositie over de uitvoering van de EU-Turkijedeal. Zo worden de BSTs door het ministerie van Buitenlandse Zaken “onze ogen en oren aan het front van de migratiecrisis” genoemd.⁴⁰⁴ En in een memo van 6 mei 2019 schrijft de ambassade bijvoorbeeld over de detachering van COA-medewerkers: “draagt niet alleen bij aan capaciteitsopbouw, maar versterkt bovendien de Nederlandse (informatie)positie”.⁴⁰⁵ De hotspotcoördinator die Nederland levert tussen januari en november 2019 en april 2020 tot april 2022 zit volgens de Staat op een sleutelpositie en vormt voor zowel de Commissie als voor de Nederlandse autoriteiten een “essentiële bron van informatie”.⁴⁰⁶
220. Door de aanwezigheid van Nederlandse ambtenaren in Griekenland beschikt de Staat aldus doorgaans over informatie uit eerste hand.

5.3.1.2 Maart – mei 2016: de Staat weet dat een rechtsconforme implementatie van de EU-Turkijedeal niet mogelijk is

221. Uit de interne stukken van de betrokken ministeries volgt dat de Nederlandse autoriteiten volledig op de hoogte zijn van de situatie die direct na inwerkingtreding van de EU-Turkijedeal ontstond en de twee belangrijkste oorzaken daarvan: 1) het feit dat Griekenland niet klaar is voor de uitvoering van de deal en 2) de onmogelijkheid om asielzoekers (snel) naar Turkije terug te laten keren, omdat onzeker is of Turkije een veilig derde land is en omdat asielzoekers procedurele rechten hebben. Toch is het doel dat al vanaf 4 april 2016 de eerste personen worden teruggestuurd naar Turkije op grond van de deal.

³⁹⁹ *Kamerstukken II* 2015-2016, 32 317, nr. 405; *Kamerstukken II* 2016-2017, Aangangsel handelingen, nr. 1345, antwoord op vraag 6.

⁴⁰⁰ Zie bijvoorbeeld enkele van de Dagbrieven Defensie-eenheden aan Commandant der Strijdkrachten (juli – november 2016) (**productie 40**).

⁴⁰¹ Projectgroep implementatie relocatie en EU-Turkije, Rapportage 23 d.d. 30 november 2016 in **productie 32**, p. 52.

⁴⁰² Nota ‘Inzet experts DT&V op Chios na 1 juli 2017’ d.d. 28 maart 2017 in **productie 34**, p. 10.

⁴⁰³ Nota ‘Inzet experts in Italië en Griekenland’ d.d. 12 oktober 2016 in **productie 34**, p. 6.

⁴⁰⁴ Rijks-intern memo d.d. 24 november 2017, ‘Verhoogde instroom en slechte opvang zetten EU-Turkije-deal onder druk’ in **productie 28**, p. 79.

⁴⁰⁵ Rijks-intern memo d.d. 6 mei 2019, ‘Griekse opvang blijft tekort schieten: wat kunnen we doen?’ in **productie 28**, p. 150.

⁴⁰⁶ Nota ‘END-detachering hotspot coördinator Griekenland 2020-2022’ d.d. 6 februari 2020 in **productie 34**, p. 20 (onderstreping toegevoegd).

222. Nederland zit in de zogenaamde *steering group* (stuurgroep) van de EU-Turkijedeal en is zodoende goed op de hoogte van de problemen die bestaan als de deal wordt gesloten en van kracht moet gaan op 20 maart 2016.⁴⁰⁷ Op zaterdag 19 maart 2016 komt de stuurgroep samen in Brussel. Het verslag van de bespreking stelt vast dat een “gevoel van urgentie” heerst, maar dat er “nog niet direct heel veel richting” is. Hoewel de deal op 20 maart 2016 al in werking treedt, is niet met alle voorbereidingen een begin gemaakt: voor de Turkse kant van de afspraken is “noch een operationeel plan, noch concrete pledging voor snelle hervestiging/evacuatie” aanwezig of in voorbereiding. Om de hotspots te laten werken moet nog bijzonder veel geregeld worden (o.a. voldoende personeel voor registratie, screening, documentenuitgifte, transport en de veiligheid in detentiecentra). Volgens de EU Structural Reform Support Service is het “duidelijk dat er nog een groot gat zit tussen vraag en aanbod”.⁴⁰⁸ Niettemin stelt de stuurgroep dat vanaf 21 maart “de teller” loopt: “vanaf dan moet boodschap duidelijk zijn: [...] u komt niet meer in aanmerking voor hervestiging en u komt niet meer in aanmerking voor herplaatsing”.⁴⁰⁹
223. Op 22 maart 2016 spreekt Volker Türk, de Director of International Protection van UNHCR, met de minister van Buitenlandse Zaken. In het gespreksfiche staat:
- “UNHCR is bezorgd dat de EU-Turkije deal wordt uitgevoerd voordat de nodige waarborgen gegarandeerd zijn, zoals voldoende capaciteit voor beoordelen van asielaanvragen en adequate accommodatiefaciliteiten. De capaciteit v.w.b opvangkampen is volgens UNHCR inmiddels onvoldoende, en nieuwe kampen moeten worden geopend, o.a. voor herplaatsing”.⁴¹⁰
224. Ook de Nederlandse ambassade in Griekenland “waarschuwt dat voorzieningen voor mensen in de hotspots daadwerkelijk in de knel komen”.⁴¹¹
225. Niet alleen de situatie in Griekenland voldoet nog niet aan de eisen, ook de garantie dat de wetgeving voor vluchtelingen in Turkije in overeenstemming met de vereisten van het Vluchtelingenverdrag wordt uitgevoerd ontbreekt. Uit een verslag van het EU crisismechanisme Integrated Political Crisis Response (hierna: IPCR) HL van 23 maart blijkt dat tot nog toe alleen politiek commitment van Turkije is verkregen, maar dat wetswijzigingen en praktische implementatie daarvan nog nodig worden geacht.⁴¹² Dezelfde dag laat de Turkse permanent-vertegenwoordiger bij de Europese Unie weten dat Turkije niet de intentie heeft om nationale

⁴⁰⁷ De ‘*steering group*’ wordt voorgezeten door de Europese Commissie en bestaat verder uit Griekenland, Nederland (niet alleen als EU-voorzitter, maar ook nadat het voorzitterschap op 30 juni 2016 eindigde), EASO, Frontex en Europol. Als EU-coördinator van de deal wordt een Nederlander aangewezen, Maarten Verwey, zie o.a. Europese Commissie, ‘EU-Turkey Statement: Questions and Answers’ (MEMO/16/963) d.d. 19 maart 2016 (**productie 49**).

⁴⁰⁸ Verslag stuurgroep d.d. 19 maart 2016 in **productie 29**, pp. 3-4. De passage onder het kopje ‘GRIE behoefte’ is geheel weggelakt.

⁴⁰⁹ Ibid., p. 4.

⁴¹⁰ Aantekeningen gesprek minister van Buitenlandse Zaken met Türk (UNHCR) d.d. 22 maart 2016 in **productie 33**, p. 46.

⁴¹¹ E-mail d.d. 23 maart 2016 ‘Reactie drie vragen minister’ in **productie 37**, p. 70.

⁴¹² Verslag IPCR HL EU-Turkijedeal d.d. 23 maart 2016 in **productie 29**, pp. 12-17. IPCR is het crisismechanisme van de EU dat de EU-voorzitter ondersteunt in geval van “major natural or man-made cross-sectorial disasters”. Het voornaamste instrument van dit mechanisme zijn informele rondetafelgesprekken, die worden voorgezeten door de voorzitter van de Raad. Tijdens de “vluchtelingen- en migratiecrisis” werd het IPCR geactiveerd en vonden regelmatig rondetafelgesprekken plaats, waarbij onderscheid werd gemaakt tussen twee niveaus: “high level” (‘HL’, ambassadeurs en directeuren-generaal), en “working party level” (experts). Zie Raad van de EU, ‘The EU Integrated Political Crisis Response – IPCR – Arrangements’ (2016), online beschikbaar via: https://www.consilium.europa.eu/media/29699/web_ipcr.pdf (geraadpleegd op 6 maart 2024); Raad van de EU, ‘How the Council coordinates the EU response to crises’, online via: <https://www.consilium.europa.eu/en/policies/ipcr-response-to-crises/> (geraadpleegd op 6 maart 2024).

wetten aan te passen.⁴¹³ Volgens de Turkse ambtenaar is dit niet nodig, omdat Turkije voor Syriërs al aan de eisen zou voldoen.⁴¹⁴

226. Op 29 maart 2016 komt de stuurgroep weer samen. Het ministerie van Justitie en Veiligheid schrijft dat zij ten behoeve van de beoogde start van de readmissie op 4 april 2016 “proberen [...] te troubleshooten” tussen Turkije en Griekenland en dat er nog enkele bestaande knelpunten zijn.⁴¹⁵ Verder blijkt dat de “*operational conditions*” en “*capacity building*” nog niet op orde zijn.⁴¹⁶ De passage in het verslag van de stuurgroep over de situatie in de opvanglocaties in Griekenland is in het document geheel weggelakt.⁴¹⁷
227. Op 1 april 2016 neemt het Griekse parlement het wetsvoorstel aan dat de Procedurerichtlijn implementeert.⁴¹⁸ In de interne stukken van de Nederlandse ministeries wordt erkend dat dit niet betekent dat Turkije hiermee is aangemerkt als veilig derde land.⁴¹⁹ Dat oordeel is aan de Griekse ‘*Decision Authorities*’.⁴²⁰ Die mogen een verzoek niet-ontvankelijk verklaren als de verzoeker voldoende binding heeft met dat derde land.⁴²¹ Uiteraard moet Turkije hiervoor wel voldoen aan de vereisten van de Procedurerichtlijn. Indien de asielzoeker het oneens is met de beslissing, kan hij in beroep bij de ‘*Appeals Authority Committees*’, die in dezelfde wet worden opgericht.⁴²² Hierna is er nog de mogelijkheid van beroep bij de rechter. Deze procedure is in eerste instantie alleen van toepassing op Syriërs. Onduidelijk blijft waarop de aanname stoelt dat dit nieuw opgerichte systeem direct snel en efficiënt zal werken, ook gezien het feit dat het Griekse asielsysteem op dat moment al jaren overladen, traag en inefficiënt is.
228. Ook wordt er in deze periode bericht over de behandeling van Syrische vluchtelingen in Turkije. Amnesty International publiceert een persbericht waaruit volgt dat de Turkse autoriteiten Syrische personen gedwongen uitzetten naar Syrië.⁴²³ Daarnaast roept de oppositie in de Tweede Kamer op om het terugsturen van asielzoekers op 4 april niet door te laten gaan.⁴²⁴ In interne stukken komt de Staat tot de volgende spreeklijn over dit punt:

⁴¹³ E-mail d.d. 23 maart 2016 ‘Reactie drie vragen minister’ in **productie 37**, p. 69.

⁴¹⁴ In de e-mail van 23 maart 2016 is de beoordeling van het Ministerie van Buitenlandse Zaken van die uitspraken geheel weggelakt. Ibid., p. 69-70.

⁴¹⁵ E-mail d.d. 24 maart 2016 ‘Steering committee en verder’ in **productie 37**, pp. 72-74. De passage over het belangrijkste knelpunt tussen de twee landen op dat gebied is weggelakt. Zie ook Verslag strategisch overleg (AZ, BZ, DGVZ) d.d. 31 maart 2016 in **productie 30**, p. 18-19.

⁴¹⁶ Verslag stuurgroep d.d. 29 maart 2016 in **productie 29**, pp. 18-22.

⁴¹⁷ Evenals de inbreng van de Staat in de bespreking vrijwel geheel is weggelakt. Wel is duidelijk dat de Staat met de Commissie in de dagen na de stuurgroepvergadering naar Ankara zal reizen voor vervolgoeverleg.

⁴¹⁸ E-mail d.d. 2 april 2016 ‘Griekenland migratie update’ in **productie 37**, p. 100-101.

⁴¹⁹ Zie o.a. dit bericht van de Europese Commissie: E-mail d.d. 29 maart 2016 ‘Greece: bill will not recognise Turkey as safe third country’ in **productie 37**, pp. 75-78. Zie ook E-mails d.d. 31 maart-1 april 2016 ‘Verslag 9 verkenning inzet BST Lesbos’ in **productie 37**, p. 90: “Het ‘Veilig’ verklaren van Turkije geschiedt niet per wet. Dat geschiedt ook in andere lidstaten niet per wet”.

⁴²⁰ E-mails d.d. 31 maart-1 april 2016 ‘Verslag 9 verkenning inzet BST Lesbos’ in **productie 37**, p. 89-90; Artikel 54 lid 1 sub d jo. artikel 56 Law No. 4375/2016.

⁴²¹ Artikel 56 lid 1 aanhef en onder f Law No. 4375/2016; zie ook artikel 38 lid 2 aanhef en onder a Procedurerichtlijn.

⁴²² AIDA, ‘Country Report: Greece’ 2016 Update (**productie 74**), p. 40.

⁴²³ E-mail d.d. 31 maart 2016 ‘Pre-copy of AI press release’ in **productie 37**, pp. 79-85, waarin Nederland een pre-copy van het persbericht krijgt aangeboden. Het persbericht zelf verschijnt de dag erna: AI, ‘Turkey: Illegal mass returns of Syrian refugees expose fatal flaws in EU-Turkey deal’ d.d. 1 april 2016 (**productie 6**).

⁴²⁴ E-mail d.d. 1 april 2016 ‘Oppositie: vluchteling niet terug naar Turkije’ in **productie 37**, p. 92-93.

“wordt hard gewerkt aan aanvullende garanties over opvang migranten in TUR. We weten dat in TUR nog niet alles is geregeld zoals het moet, maar TUR is daar hard mee bezig”.⁴²⁵

229. Uit de stukken volgt dat “alles op alles” wordt gezet om de eerste terugkeer vanuit Griekenland en de hervestiging vanuit Turkije naar Europa te laten slagen.⁴²⁶
230. Op 4 april 2016 worden de Nederlandse autoriteiten volledig op de hoogte gehouden van de voorgenomen *shipback*-operatie naar Turkije.⁴²⁷ Op dat moment bevinden zich volgens het ministerie van Veiligheid en Justitie ongeveer 5.000 asielzoekers op de eilanden die na 20 maart 2016 zijn aangekomen, waarvan 2.000 Syriërs.⁴²⁸ De 202 personen die worden teruggestuurd hebben geen asielaanvraag ingediend; daaronder bevinden zich slechts twee Syriërs, die volgens persbureau Reuters zelf om terugkeer verzochten.⁴²⁹ Volgens de VN Mensenrechtenraad zouden 13 van hen ten onrechte teruggestuurd kunnen zijn, omdat hun asielaanvraag niet geregistreerd was.⁴³⁰
231. Op 5 april 2016 wordt er door de stuurgroep dan ook al rekening mee gehouden dat de terugkeer van asielzoekers naar Turkije niet volgens plan zal verlopen.⁴³¹ Daarbij wordt vooruitgelopen op het scenario dat de hotspots nog voller raken. De oplossing om asielzoekers van de eilanden over te brengen naar het Griekse vasteland noemt het ministerie van Veiligheid en Justitie “niet wenselijk”.⁴³² Aangegeven wordt “dat dit voor TUR reden zal zijn om niet mee te werken aan overname en dat mensen dan uit beeld zullen verdwijnen (verlenging detentie niet mogelijk)”.⁴³³ Zoals nader wordt besproken in sectie 5.3.2.3 zal deze positie de komende jaren ongewijzigd blijven, hoe inhumain de situatie in de kampen ook is.
232. Ook een Rijks-intern memo van 5 april 2016 van de Nederlandse ambassade in Athene schetst een somber beeld van de problemen in Griekenland, het is van “draaideur” een “opvangkamp” geworden.⁴³⁴ Onderkend wordt dat Griekenland in het bijzonder ongeschikt is om de uitdagingen die de EU-Turkijedeal met zich brengt aan te gaan:

“Het akkoord tussen de EU en Turkije trekt verder een zware wissel op de Griekse autoriteiten voor de detentie van vluchtelingen en migranten op de eilanden die hier na 20 maart zijn aangekomen, de afhandeling van eventuele asielaanvragen en beroepsprocedure en hun ‘ship-

⁴²⁵ E-mail d.d. 1 april 2016 ‘Spoed vraag Asscher: stavaza EU-Turkijedeal’ in **productie 37**, p. 94-96.

⁴²⁶ Ibid.

⁴²⁷ E-mail d.d. 3 april 2016 ‘Readmission Operational Arrangement’ en E-mail d.d. 3 april 2016 ‘HC and MFA phone call request’ in **productie 37**, p. 102-104, 105-106.

⁴²⁸ E-mail d.d. 1 april 2016 ‘Daily report on migration crisis in Greece’ in **productie 37**, p. 98.

⁴²⁹ Factsheet migratie Griekenland specifiek d.d. (begin) april 2016 in **productie 36**, pp. 23-25; Europese Commissie, ‘Operational implementation of the EU-Turkey Agreement’ d.d. 20 april 2016 (**productie 51**), p. 3; Orhan Coskun en Karolina Tagaris (Reuters), ‘Turkey to readmit more migrants from Greece as EU deal faces protests’ d.d. 5 april 2016, <https://news.trust.org/item/20160405113343-9acgt> (geraadpleegd op 2 april 2024).

⁴³⁰ UNGA, ‘Report of the Special Rapporteur on the human rights of migrants on his mission to Greece’ (A/HRC/35/25/Add.2) d.d. 24 april 2017 (**productie 42**), par. 31. Zie ook: Raad van Europa, Parliamentary Assembly Report ‘The situation of refugees and migrants under the EU-Turkey Agreement of 18 March 2016’ (Doc. 14028) d.d. 19 april 2016 (**productie 61**), p. 9; The Guardian, ‘Greece may have deported asylum seekers by mistake, says UN’ d.d. 5 april 2016 in **productie 101**, pp. 7-9; E-mail d.d. 5 april 2016 ‘UNHCR 13 personen ten onrechte uitgezet naar Turkije’ in **productie 37**, pp. 107-109.

⁴³¹ Verslag stuurgroep d.d. 5 april 2016 in **productie 29**, pp. 25-26.

⁴³² Ibid.

⁴³³ Ibid.

⁴³⁴ Rijks-intern memo d.d. 5 april 2016, ‘Scene setter bezoek minister Koenders 8-9 april a.s.’ in **productie 28**, pp. 25-29.

back' naar Turkije. De zwakke Griekse institutionele capaciteit is een complicerende factor voor het naadloos absorberen van de hulp die het land hierbij krijgt van andere lidstaten, direct of via Frontex en EASO. Deze uitdaging, die voor willekeurig elk land al overweldigend zouden zijn, worden nog groter door een nog steeds fragiele economische en politieke context".⁴³⁵ [onderstreping adv.]

233. Over de hotspots schrijft de ambassade:

"De Griekse autoriteiten zijn naarstig op zoek naar een oplossing voor het probleem van de overvolle detentiekampen. De hotspots zijn op de dag van het sluiten van de deal met Turkije omgezet in gesloten detentiecentra, die totaal niet berekend zijn op het aantal mensen dat er (langere tijd) vastzit, los van de ethisch-juridische vraag of asielzoekers er überhaupt moeten zitten. Aan de ene kant vrezen de Griekse autoriteiten dat ze mensen kwijtraken (in afwachting van het definitieve besluit om de betreffende mensen terug te sturen naar Turkije) als zij ze vrijlaten op de eilanden. Aan de andere kant is langere termijn detentie van teveel mensen in deze ongeschikte kampen niet wenselijk en houdbaar".⁴³⁶

234. Andere "uitdagingen" die het memo noemt zijn het ontbreken van (gratis) juridische bijstand, het gebrek aan tolken, de opvang van alleenstaande minderjarige asielzoekers en de vraag of het EHRM zal accepteren dat Turkije wordt aangemerkt als veilig derde land. De politieke wil van de Griekse regering zou zijn toegenomen, maar men dient rekening te houden met "de notoire Griekse tekortkoming t.a.v. capaciteit en coördinatievermogen".⁴³⁷

235. Op 7 april 2016 schrijft het ministerie van Buitenlandse Zaken dat "[d]e opvanglocaties in Griekenland [vol] beginnen [...] te raken". Het COA weekrapportages bijhoudt over de EU-Turkijedeal – bericht dat tussen de 80 en 90% van de personen in de hotspots asiel aanvraagt, hetgeen tot vertraging in het readmissieproces zal leiden.⁴³⁸ Kamp Moria barst volgens het COA uit zijn voegen en de toegenomen asielaanvragen doen de druk op EASO stijgen.⁴³⁹ Ook verschillende ngo's en organisaties als Artsen zonder Grenzen en het Rode Kruis waarschuwen de regering dat de uitvoering van de EU-Turkijedeal nu al strijdig is met de fundamentele rechten van de asielzoekers op de eilanden.⁴⁴⁰ Uit de agenda voor de bespreking van de stuurgroep op 5 mei 2016 blijkt dat de hotspots op Kos en Samos op dat moment nog steeds niet volledig operationeel zijn.⁴⁴¹

236. Uit de interne stukken blijkt verder dat de Turkse situatie buitengewoon onzeker blijft. Zo is op 7 april 2016 duidelijk dat Turkije een wetswijziging die meer bescherming biedt aan Syriërs door zal voeren, maar dat over bescherming aan asielzoekers met andere nationaliteiten nog wordt onderhandeld.⁴⁴² De wetgeving is specifiek beperkt tot Syrische asielzoekers en tot de Griekse

⁴³⁵ Ibid., pp. 27.

⁴³⁶ Ibid., pp. 28.

⁴³⁷ Ibid., pp. 26-27.

⁴³⁸ Projectgroep implementatie relocatie en EU-Turkije, Rapportage 2 d.d. 8 april 2016 in **productie 32**, p. 3. De rapportages van deze projectgroep worden door het COA verstuurd, en worden in de dagvaarding daarom verder aangeduid als de 'COA-weekrapportages'.

⁴³⁹ Ibid., p. 6.

⁴⁴⁰ Factsheet Migratie - Humanitaire hulp tbv reis minister van Buitenlandse Zaken naar Turkije en Griekenland d.d. 7 april 2016 in **productie 36**, p. 30.

⁴⁴¹ E-mail d.d. 3 mei 2016 'Agenda stuurgroep 5 mei 2016' in **productie 37**, p. 145. Een bijlage bij de agenda, een document waarin de problemen met de veiligheid in de hotspots uiteen worden gezet, is niet openbaar gemaakt.

⁴⁴² Verslag IPCR HL EU-Turkijedeal d.d. 5 april 2016 in **productie 29**, p. 29-32.

eilanden.⁴⁴³ De Staat acht dit problematisch, omdat bijvoorbeeld bij Afghaanse vluchtelingen in Turkije sprake is van “een voortdurend marginaal bestaan”.⁴⁴⁴ Op 24 april 2016 stuurt Turkije aan de Europese Commissie een brief waarin de garantie is opgenomen dat ook niet-Syrische asielzoekers die na 4 april 2016 zijn aangekomen op de Egeïsche eilanden na terugkeer een verzoek om internationale bescherming kunnen doen; de wet wordt echter niet gewijzigd.⁴⁴⁵

237. De Nederlandse regering is zich ervan bewust dat ook het aannemen van nieuwe wetgeving nog niet betekent dat de situatie voor Syrische en niet-Syrische asielzoekers daadwerkelijk zal voldoen aan de eisen.⁴⁴⁶ Zo schrijft het ministerie van Buitenlandse Zaken:

“[minister] Koenders vroeg [*naam weggelakt*] naar de positie van Syriërs in TUR. [*Naam weggelakt*] onderkende dat hier een probleem ligt maar vroeg wel begrip voor de Turkse autoriteiten: vergeet niet dat DGMM [het Turkse Directorate General for Migration Management, adv.] nog steeds in oprichting/opbouw is, terwijl het al wel echt serieus moet leveren. Logischerwijs ligt de focus nu op de Syriërs. Stap voor stap is het devies: zorgvuldige uitrol kost nu eenmaal tijd. De kwetsbaarheid van het migratie-akkoord is de spanning tussen de gewenste snelheid vs. de volkenrechtelijke noodzaak van kwaliteit en zorgvuldigheid. Deze staan hier op gespannen voet”.⁴⁴⁷

238. Dat Turkije in de praktijk niet de bescherming biedt die in de wet en toezeggingen worden genoemd, volgt onder meer uit een UNHCR-evaluatierapport waarover de Staat in mei op de hoogte wordt gesteld. In de begeleidende e-mail staat over het rapport:

“asielstelsel garandeert in principe basisbehoeften voor alle Syriërs maar de praktijk is weerbarstig, meerderheid van de populatie valt buiten bereik UNHCR, 80% is kwetsbaar, werkvergunning bereikbaar voor weinigen, minder dan 40% van de kinderen gaat naar school”.⁴⁴⁸

239. Deze situatie maakt het hoogst onzeker of de Griekse bezwaarcommissies en rechters daadwerkelijk zullen aannemen dat Turkije een veilig derde land en/of eerste land van asiel is, terwijl op dat moment de situatie in de kampen al onhoudbaar is geworden.

5.3.1.3 2016-2020: De Staat weet dat er geen reëel uitzicht op readmissie naar Turkije bestaat

240. Uitvoering van de EU-Turkijedeal dient uiteraard in lijn te zijn met de vereisten van het GEAS. Het *Operational Plan* – dat door de Commissie in samenspraak met de lidstaten wordt opgesteld en op 15 april 2016 verschijnt – onderkent dan ook dat readmissie naar Turkije afhankelijk is van het oordeel van de Griekse rechter over Turkije als veilig derde land of als eerste land van asiel.⁴⁴⁹

⁴⁴³ E-mail d.d. 7 april 2016 met bijlage ‘Decree No. 2016/8722 (Turkije)’ in **productie 37**, p. 110-112. Zie voor de beperking tot de Egeïsche eilanden ook: EASO, ‘Country Information Pack. The Asylum System in Turkey’ d.d. 15 juni 2016 (**productie 105**), p. 15; Brief van de Permanent Vertegenwoordiger bij de EU van Turkije aan de Europese Commissie d.d. 12 april 2016 (**productie 50**).

⁴⁴⁴ E-mails d.d. 8 en 11 april 2016 ‘Gesprekken met Moreau en Türk (UNHCR)’ in **productie 37**, pp. 113-117.

⁴⁴⁵ Brief van de Permanent Vertegenwoordiger bij de EU van Turkije aan de Europese Commissie d.d. 24 april 2016 (**productie 52**).

⁴⁴⁶ Aantekeningen gesprek staatssecretaris Veiligheid en Justitie en UNHCR d.d. 26 april 2016 in **productie 33**, p. 51.

⁴⁴⁷ Ibid. Uit hetzelfde document blijkt dat o.a. Amnesty International minister Koenders informeert over de pushbacks die plaatsvinden in Turkije.

⁴⁴⁸ E-mails d.d. 18-19 mei 2016 ‘Situatie Turks-Syrische grens, rol UNHCR’ in **productie 37**, pp. 150-153.

⁴⁴⁹ E-mail d.d. 15 april 2016 met bijlage ‘Concept Operational Plan’ in **productie 37**, p. 126-127.

Het plan gaat echter uit van een relatief lage instroom en hoge uitstroom op de eilanden en veronderstelt dat Syrische asielzoekers de gehele procedure – van het aanvragen van asiel, beroep, tot teruggestuurd worden naar Turkije – binnen 14 dagen kunnen doorlopen.⁴⁵⁰ Voor niet-Syriërs is niet duidelijk hoe lang de procedure in beslag zal nemen, omdat de EU daarover nog met Turkije in gesprek is.⁴⁵¹ In de praktijk blijkt het volstrekt onmogelijk om procedures binnen veertien dagen af te ronden. De trage asielprocedures en de procedurele rechten van asielzoekers in combinatie met de onzekerheid over de status van Turkije als veilig derde land zorgen er voor dat readmissie naar Turkije – dé kern van de EU-Turkijedeal – feitelijk nooit van de grond komt. Hierdoor ontstaat een situatie waarbij mensen vast blijven zitten op de *hotspot*-eilanden. Het *Operational Plan* waarschuwt al dat een soepel verloop afhankelijk zou zijn van verschillende elementen:

“For the smooth implementation of the EU-TR Statement it is important that there is reliable forward planning that takes into account the interdependencies of the different workflows. To illustrate: the required reception capacity is a function of the rate of arrival and the rate of return. The rate of return is a function of the processing capacity of the asylum system, but also of the rate of resettlement. This requires rather sophisticated planning”.⁴⁵²

241. Omdat bij de start van de uitvoering van de deal zo’n 40% van de asielzoekers die op de eilanden aankomen Syrisch is, en uit wordt gegaan van 300 aankomsten per dag, dienen – volgens het *Operational Plan* – zo’n 120 Syriërs per dag vanuit Turkije naar een EU-lidstaat hervestigd te worden, en hetzelfde aantal Syriërs moet dus van de Griekse eilanden naar Turkije teruggestuurd worden.⁴⁵³ De Staat voorziet evenwel problemen:

“Er blijven ernstige vragen bestaan bij de eigen capaciteit van EL [*Griekenland, adv.*] om in de hotspots asielaanvragen tijdig en correct te registreren (EL politie); (ontvankelijkheids)-beslissingen asiel te nemen; een daadwerkelijk rechtsmiddel/beroepsprocedure te organiseren”.⁴⁵⁴

242. Desondanks bevat het *Operational Plan* geen plan voor het scenario waarin het niet lukt om het beoogde aantal mensen terug te sturen naar Turkije en de deal onwerkbaar blijkt.
243. COA-medewerkers die worden ingezet op de Egeïsche eilanden laten al meteen weten dat de zaken “zeer traag [lopen] qua ontwikkeling in GRIE”.⁴⁵⁵ Voor de meeste vluchtelingen in de hotspots zijn de termijnen al verstreken.⁴⁵⁶ Op 25 april 2016 wordt ook in de stuurgroep geconcludeerd dat de doelen niet gehaald worden.⁴⁵⁷ Het COA concludeert in de

⁴⁵⁰ Ibid., p. 127.

⁴⁵¹ Ibid.

⁴⁵² Ibid., p. 133.

⁴⁵³ Ibid., p. 128.

⁴⁵⁴ E-mails d.d. 12 en 13 april 2016 ‘BST+’ in **productie 37**, p. 118-120.

⁴⁵⁵ Projectgroep implementatie relocatie en EU-Turkije, Rapportage 3 d.d. 15 april 2016 in **productie 32**, p. 8.

⁴⁵⁶ Ibid.

⁴⁵⁷ Verslag stuurgroep d.d. 25 april 2016 in **productie 29**, pp. 33-35. Dit wordt op dat moment gewijd aan kinderziekten en het nog niet opgeleide personeel, maar ook hierna blijft dit het geval (zie hieronder).

weekrapportages dat de hotspots helemaal vol zitten en dat de veiligheid in de kampen in het geding is.⁴⁵⁸

244. Tot medio mei blijven uitspraken van beroepscomités uit. De Staat volgt dit nauwgezet. Op 15 mei 2016 bevinden zich 8.626 migranten op de eilanden, waarvan ten minste 7.792 hebben aangegeven asiel te willen aanvragen. Het aantal geregistreerde asielaanvragen ligt een stuk lager: op 9 mei 2016 waren dat er slechts 878 (waarvan 872 van Syriërs) en er zijn op de eilanden op dat moment 547 interviews afgenomen, 332 asielaanvragen ontvankelijk verklaard, en 164 niet-ontvankelijk. Omdat alleen personen naar Turkije teruggestuurd kunnen worden wiens aanvraag niet-ontvankelijk is verklaard, kan op basis van deze cijfers al geconcludeerd worden dat het merendeel van de personen niet in aanmerking komt voor readmissie naar Turkije. Bovendien hebben 127 van de 164 asielzoekers wier aanvraag niet-ontvankelijk is verklaard beroep aangetekend.⁴⁵⁹
245. Op 18 mei 2016 doet het beroepscomité voor het eerst uitspraak en vernietigt de niet-ontvankelijkheidsbeslissingen van een asielaanvraag van een Syrische asielzoeker. Hij mag niet teruggestuurd worden naar Turkije, omdat Turkije voor hem niet aangemerkt kan worden als veilig derde land, en omdat het feit dat hij door Turkije naar Griekenland is gereisd onvoldoende is om te spreken van een band tussen de verzoeker en Turkije.⁴⁶⁰ Het ministerie van Veiligheid en Justitie vat de uitspraak op als een signaal dat Turkije ook los van dit individuele geval niet als veilig derde land wordt beschouwd:

“Zoals aangegeven heeft een beroepsinstantie in Griekenland zich heden uitgesproken over de eerste beroepszaken van afgewezen Syriërs. Die beroepsinstanties hebben geoordeeld dat betrokkene niet terug kan naar Turkije, in hun individuele geval (al wordt tussen de regels door ook duidelijk gemaakt dat men Turkije als niet-veilig beschouwt).”⁴⁶¹ [onderstreping adv.]

246. Het COA schrijft in de weekrapportage van 22 mei 2016 dat de verwachting is dat de uitspraak zal leiden tot een toename van beroepsprocedures, waardoor de terugkeer van Griekenland naar Turkije verdere vertraging op zal kunnen lopen.⁴⁶²
247. Hoewel uit interne stukken blijkt dat de Staat ook twijfels heeft over de status van Turkije als veilig derde land, spreekt de staatssecretaris van Justitie en Veiligheid vertrouwelijk met zijn Griekse ambtsgenoot over de kwestie en spreekt onder meer af dat “politieke steun [zal worden uitgesproken] voor [de] Griekse aanpak om Turkije veilig te beschouwen voor terugkeer”.⁴⁶³ Op 20 mei 2016 stelt de staatssecretaris van Veiligheid en Justitie samen met Eurocommissaris Avramopoulos in een persverklaring:

⁴⁵⁸ Projectgroep implementatie relocatie en EU-Turkije, Rapportage 3 d.d. 15 april 2016; Projectgroep implementatie relocatie en EU-Turkije, Rapportage 4 d.d. 24 april 2016 in **productie 32**, p. 8, 12; E-mail d.d. 15 april 2016 met bijlage ‘Concept Operational Plan’ in **productie 37**, p. 122.

⁴⁵⁹ E-mail d.d. 20 mei 2016 ‘First decisions Appeal Committees Greece’ in **productie 37**, p. 161-162.

⁴⁶⁰ Ibid., p. 164.

⁴⁶¹ E-mail d.d. 19 mei 2016 ‘Uitspraken appeals committees’ in **productie 37**, pp. 154-156.

⁴⁶² Projectgroep implementatie relocatie en EU-Turkije, Rapportage 6 d.d. 22 mei 2016 in **productie 32**, p. 16.

⁴⁶³ E-mail d.d. 20 mei 2016 ‘First decisions Appeal Committees Greece’ in **productie 37**, p. 161.

“Member States expressed their conviction that migrants can and should be returned to Turkey in conformity with the EU-Turkey Statement of 18 March”.⁴⁶⁴

248. De lidstaten kunnen echter niet bepalen of Turkije een veilig derde land is, dat is aan de Griekse beroepsinstanties en uiteindelijk de Griekse rechter. Op 7 juni 2016 zijn 22 beroepen van asielzoekers tegen niet-ontvankelijkheidsverklaringen toegewezen, en is er slechts één afgewezen.⁴⁶⁵ De minister van Buitenlandse Zaken spreekt van “onvoldoende resultaten uit GRI asielprocedure”, en van “onvoldoende resultaten van GRI op omstandigheden eilanden.”⁴⁶⁶ Daarnaast blijkt de Staat ook goed op de hoogte van de situatie bij de Turks-Syrische grens: “closed for refugees, refoulement, shootings/beatings”.⁴⁶⁷
249. Ook het COA rapporteert dat de Griekse asieldienst de afhandeling van asielaanvragen nauwelijks aan kan en de opvangkampen vol zitten.⁴⁶⁸
250. De hervorming van de beroepscomités die hierna volgt – en waar Nederland zich sterk voor inzet zoals in sectie 5.3.2.2 wordt toegelicht – leiden niet tot het op grote schaal terugsturen van asielzoekers. In september 2016 beginnen twee Syrische asielzoekers wier aanvraag in beroep niet-ontvankelijk is verklaard omdat Turkije voor hen aangemerkt kan worden als veilig derde land, een procedure bij de Griekse Raad van State. In die procedure liggen twee belangrijke vragen voor: of Turkije aangemerkt kan worden als veilig derde land, en of de samenstelling van de hervormde beroepscomités in strijd is met de Griekse grondwet. In afwachting van het oordeel van de Griekse Raad van State leggen de beroepscomités de beroepszaken van Syrische asielzoekers stil.⁴⁶⁹
251. Het aantal asielzoekers dat de eilanden verlaat, blijft laag. Tussen september 2016 en september 2017 worden, in afwachting van het oordeel van de Griekse Raad van State over Turkije als veilig derde land, nauwelijks asielzoekers teruggestuurd naar Turkije.⁴⁷⁰ Alleen migranten die geen asielaanvraag hebben ingediend, hun aanvraag intrekken, of asielzoekers wier aanvraag is afgewezen op inhoudelijke gronden kunnen gedwongen worden terug te keren naar Turkije.⁴⁷¹ Zo’n 95% van de migranten in Griekenland vraagt asiel aan, en daarom is de groep migranten die naar Turkije kan worden teruggestuurd omdat zij geen asiel hebben aangevraagd klein.⁴⁷² Ook het terugsturen van afgewezen asielzoekers blijkt moeilijk: verwacht wordt dat de meesten

⁴⁶⁴ E-mail d.d. 25 mei 2016 met bijlage ‘Note Presidency May JHA’ in **productie 37**, pp. 165-167.

⁴⁶⁵ Annotatie MCEU d.d. 7 juni 2016 in **productie 30**, p. 23.

⁴⁶⁶ Ibid.

⁴⁶⁷ Aantekeningen gesprek minister van Buitenlandse Zaken met Avramopoulos d.d. 7 juni 2016 in **productie 33**, p. 56.

⁴⁶⁸ Projectgroep implementatie relocatie en EU-Turkije, Rapportage 8 en 9 d.d. 15 juni 2016 in **productie 32**, 30-31.

⁴⁶⁹ Ook na een voorlopig oordeel van een *deelkamer* van de Griekse Raad van State van 22 februari 2017 dat Turkije voor Syriërs aangemerkt kan worden als veilig derde land, blijven de beroepszaken van Syrische asielzoekers stilliggen. De beroepscomités wachten de uitspraak van de *full chamber* van de Griekse Raad van State af, waarnaar de zaak voor een definitief oordeel is doorverwezen. Op dat moment liggen meer dan 600 zaken van Syrische asielzoekers voor bij de beroepscomités. Zie Verslag stuurgroep d.d. 22 februari 2017 in **productie 29**, p. 46; Rijks-intern memo d.d. 8 maart 2017, ‘Vooruitblik Griekse migratieproblematiek’ in **productie 28**, p. 65.

⁴⁷⁰ Zo vindt tussen 3 en 30 november 2016 helemaal geen readmissie plaats: Projectgroep implementatie relocatie en EU-Turkije, Rapportage 23 d.d. 30 november 2016 in **productie 32**, p. 48. Op 24 november 2016 zijn sinds de inwerkingtreding van de EU-Turkijedeal 1.135 personen van Griekenland naar Turkije teruggekeerd. 85 van de teruggekeerde migranten zijn Syriërs, geen van de teruggekeerde migranten is teruggestuurd nadat het asielverzoek in beroep niet-ontvankelijk is verklaard, zie: E-mail d.d. 24 november 2016 ‘Migratie-update’ in **productie 37**, pp. 197-199; Rijks-intern memo d.d. 8 maart 2017, ‘Vooruitblik Griekse migratieproblematiek’ in **productie 28**, p. 65.

⁴⁷¹ Rijks-intern memo d.d. 8 maart 2017, ‘Vooruitblik Griekse migratieproblematiek’ in **productie 28**, p. 65.

⁴⁷² Voorbereiding ER migratie 28-29 juni 2016 d.d. (begin) juni 2016 in **productie 35**, p. 45.

van hen hoger beroep zullen instellen tegen het oordeel van de beroepscomités.⁴⁷³ Voor degenen die dat niet doen, of van wie het hoger beroep wordt afgewezen, geldt dat de Griekse autoriteiten vaak niet weten waar deze “terugkeerandidaten” zich bevinden.⁴⁷⁴

252. Uit een rijks-intern memo van de Nederlandse ambassade in Griekenland van 4 oktober 2016 blijkt dat de Staat zich ervan bewust is dat de readmissie van niet-ontvankelijke (Syrische) asielzoekers nagenoeg stil ligt.⁴⁷⁵ Daarnaast schrijft het ministerie van Buitenlandse Zaken in een ‘factsheet’ van 18 oktober 2016 onder het kopje ‘Uitvoering EU-Turkije afspraken – Turkse zijde’:

“Turkije mogelijk geen ‘veilig derde land’: hoewel dit criterium via individuele toetsing plaatsvindt, zijn er wisselende berichten over de daadwerkelijke toegang tot de asielprocedure voor Syrische vluchtelingen in Turkije”.⁴⁷⁶

253. In een rijks-intern memo van 30 november 2016 vat de Nederlandse ambassade de hierboven uiteengezette problematiek als volgt samen:

“Er is sprake van voortdurende aankomsten vanuit Turkije gecombineerd met een gebrek aan terugzending door de juridische belemmeringen in Griekenland alsook door toegenomen problemen vanuit Turkije over terugname. Hierdoor bevindt de opvang op eilanden zich boven de capaciteit. Gebrek aan perspectief over de toekomst op de eilanden (voor migranten alsook lokale bevolking) veroorzaakt frictie, waarin extremisten zich (kunnen) roeren. Er zijn incidenten op het gebied van veiligheid (in al haar facetten).”⁴⁷⁷

254. Een ‘*Migration Crisis Information Sheet*’ van de Europese Commissie van 12 september 2017 maakt duidelijk dat het uitgangspunt waar de EU-Turkijedeal op is gestoeld, namelijk readmissie naar Turkije op basis van een niet-ontvankelijkheidsbeslissing, niet mogelijk is gebleken. Tussen 20 maart 2016, de datum waarop de EU-Turkijedeal in werking is getreden, en 11 september 2017 zijn 1.316 migranten onder de EU-Turkijedeal van de Griekse eilanden teruggekeerd naar Turkije. Onder hen bevindt zich niemand die is teruggestuurd na een niet-ontvankelijkheidsoordeel in beroep te hebben ontvangen. 212 van hen zijn Syriërs, 419 van hen zijn asielzoekers wier verzoek op inhoudelijke gronden is afgewezen.⁴⁷⁸

255. Op 22 september 2017 oordeelt de Griekse Raad van State voor de twee Syrische asielzoekers die beroep hebben ingesteld dat Turkije een veilig derde land is.⁴⁷⁹ Maar de voor de EU-Turkijedeal gunstige uitspraak doet het tij niet keren: het aantal Syriërs dat na niet-ontvankelijk te zijn verklaard wordt teruggestuurd naar Turkije blijft laag. In een rijks-intern memo van 24 november 2017 duidt de Nederlandse ambassade in Athene waarom dat zo is:

“De recente uitspraak van de Griekse Raad van State dat twee Syriërs gedwongen kunnen worden teruggestuurd naar Turkije leidde niet tot een stijging van het aantal Syriërs dat wordt teruggestuurd. Doordat het iedere asielzoeker vrij staat om alle beroepsmogelijkheden uit te

⁴⁷³ Verslag stuurgroep d.d. 12 oktober 2016 in **productie 29**, p. 40.

⁴⁷⁴ Verslag stuurgroep d.d. 23 november 2016; Verslag stuurgroep d.d. 5 april 2017, in **productie 29**, p. 43, 49.

⁴⁷⁵ Rijks-intern memo d.d. 4 oktober 2016, ‘Stand van zaken Griekse migratieproblematiek na gespreksronde’ in **productie 28**, p. 47.

⁴⁷⁶ Factsheet Migratie tbv RAZ 18 oktober 2016 in **productie 36**, p. 47.

⁴⁷⁷ Rijks-intern memo d.d. 30 november 2016, ‘Stand van zaken Griekse migratieproblematiek’ in **productie 28**, p. 52.

⁴⁷⁸ Europese Commissie, ‘Migration Crisis Information Sheet’ d.d. 12 september 2017 in **productie 38**, p. 18.

⁴⁷⁹ UNHCR, Overzicht relevante overwegingen Griekse Raad van State 22 september 2017, Joint decisions 2437 en 2348/2017 (**productie 108**).

putten inclusief de Raad van State geldt er geen precedentwerking. Sterker nog: in enkele recente gevallen kwamen beroepscommissies tot de conclusie dat Syrische asielzoekers niet teruggestuurd mochten worden omdat zij slechts kort in Turkije hadden verbleven en daardoor onvoldoende band hadden opgebouwd met het land.”⁴⁸⁰

256. Uit de rijks-interne memo's opgesteld door de Nederlandse ambassade in Griekenland blijkt dat de Staat goed op de hoogte is van het lage aantal personen dat teruggestuurd wordt naar Turkije.⁴⁸¹ De informatie waarover hij beschikt is bovendien gedetailleerd. De Europese Commissie stelt zeer regelmatig een '*Migration Crisis Information Sheet*' op dat binnen de stuurgroep wordt gecirculeerd. Het document bevat een overzicht van het aantal personen op de Griekse eilanden en het aantal personen dat is teruggestuurd naar Turkije, evenals informatie over het aantal beroepszaken en de uitkomst daarvan.⁴⁸²

257. In de periode 2018-2020 neemt het aantal Syriërs dat wordt teruggestuurd naar Turkije alleen maar verder af.⁴⁸³ Tussen 2017 en 2020 komen 38.163 Syriërs aan op de eilanden, terwijl minder dan 404 Syriërs teruggestuurd worden naar Turkije, onder wie slechts 44 Syriërs wier asielverzoek in beroep niet-ontvankelijk is verklaard.⁴⁸⁴ Dat terwijl het terugsturen van juist die groep de kern van de EU-Turkijedeal vormt, zoals ook volgt uit een memo van 18 februari 2019:

“In 2018 zijn slechts 322 mensen teruggekeerd vanuit Griekenland, dat is een halvering ten opzichte van 2017. Onder hen waren slechts 8 Syriërs, nota bene de groep waarvoor de EU-Turkije Verklaring was bedoeld”.⁴⁸⁵

258. En tevens uit een memo van de ambassade van 13 mei 2019:

“In totaal zijn slechts 36 Syriërs teruggestuurd omdat hun aanvraag in tweede instantie "inadmissible" werd bevonden, omdat Turkije voor hen een veilig derde land was. Dat wil zeggen dat de EU-Turkije verklaring 36 keer is benut in de afgelopen drie jaar”.⁴⁸⁶

⁴⁸⁰ Rijks-intern memo d.d. 24 november 2017, 'Verhoogde instroom en slechte opvang zetten EU-Turkije-deal onder druk' in **productie 28**, p. 81. Vgl. de interne stukken besproken in secties 5.2 en 5.3.2.3, waarin de Staat de procedurele rechten van asielzoekers in Griekenland en het risico op lange procedures al onderkende.

⁴⁸¹ Bijvoorbeeld: Rijks-intern memo d.d. 25 juli 2016, 'Vooruitblik migratie Griekenland onder Slowaaks voorzitterschap'; Rijks-intern memo d.d. 8 maart 2017, 'Vooruitblik Griekse migratieproblematiek'; en Rijks-intern memo d.d. 7 februari 2019, 'Scenesetter bezoek Staatssecretaris Harbers aan Griekenland op 13 & 14 februari' in **productie 28**, p. 38, 63 en 127-128.

⁴⁸² Uit de interne stukken van de Staat valt op te maken dat in ieder geval het Ministerie van Justitie en Veiligheid die e-mails, en dus de bijlagen, ontvangt. Zie bijvoorbeeld: E-mails d.d. 24 mei 2016 en 6 juli 2016 met geweigerde bijlagen in **productie 37**, p. 182-187, waarbij het ministerie van Justitie en Veiligheid openbaarmaking van de bijlagen 'Migration Crisis Information Sheet 23-5-16.pdf' en 'Migration Crisis Information Sheet 07-06-16 (2).docx' heeft geweigerd. Het Ministerie van Buitenlandse Zaken heeft twee 'Migration Crisis Information Sheets', die bijlagen bij een rijks-intern memo vormden, openbaar gemaakt, zie: Europese Commissie, 'Migration Crisis Information Sheet' d.d. 12 september 2017 en 'Migration Crisis Information Sheet' d.d. 24 april 2018 in **productie 38**, p. 8-11, 12-16.

⁴⁸³ SB, 'Visualising data' (**productie 100**), figures 4.1, 5.1 en 6.1.

⁴⁸⁴ Minder dan 404 Syriërs, omdat in 2016 wel Syriërs zijn teruggestuurd, maar op basis van de beschikbare informatie van UNHCR niet duidelijk is hoeveel. Zie: Readmissie Griekenland naar Turkije 2017-2020 (UNHCR) (**productie 110**).

⁴⁸⁵ Rijks-intern memo d.d. 18 februari 2019, 'Verslag bezoek staatssecretaris Harbers aan Athene en Lesbos' in **productie 28**, p. 139.

⁴⁸⁶ Rijks-intern memo d.d. 13 mei 2019, 'Uitblijvende terugkeer en trage procedures ondermijnen EU-Turkije Verklaring' in **productie 28**, p. 153.

259. Op 14 maart 2018 omschrijft de ambassade het feit dat “Turkije juridisch niet houdbaar tot veilig land is verklaard” als een “kernprobleem”.⁴⁸⁷ Maar dat Turkije vaak niet aangemerkt wordt als veilig derde land voor Syriërs is niet de *enige* oorzaak van de lage readmissiecijfers. De meeste niet-Syrische asielzoekers komen namelijk niet in aanmerking voor terugkeer naar Turkije: zij gaan de reguliere asielprocedure in.⁴⁸⁸ Dat is van belang, omdat vanaf 2018 een verschuiving plaatsvindt in de samenstelling van de nationaliteiten van de aankomsten op de Griekse eilanden. Onderstaande tabel geeft voor de periode 2017-2020 per jaar de drie nationaliteiten weer die het meest vertegenwoordigd zijn in de aankomsten op de Griekse eilanden, en het percentage dat personen met die nationaliteit vormen.⁴⁸⁹

	2017	2018	2019	2020
1.	Syrië: 42%	Afghanistan: 28%	Afghanistan: 40%	Afghanistan: 35%
2.	Iraq: 20%	Syrië: 24%	Syrië: 27%	Syrië: 23%
3.	Afghanistan: 12%	Iraq: 18%	Congo (DRC): 7%	Congo (DRC): 10%

260. De Staat realiseert zich dat terugkeeroperaties naar Turkije onder de EU-Turkijedeal nog lastiger worden, nu Turkije hoe dan ook niet als veilig derde land wordt beschouwd voor driekwart van de arriverende personen die niet de Syrische nationaliteit bezitten.⁴⁹⁰
261. In 2019 treedt een nieuwe Griekse regering aan, die als doel heeft om voor het einde van 2020 10.000 mensen naar Turkije terug te sturen. Ook daarvan komt niets terecht. Vooraf merkt de ambassade hier al over op:

“Het is overigens zeer de vraag of deze ambitie realistisch is. De regering is vooralsnog onduidelijk of het Turkije als veilig derde land gaat beschouwen voor bijvoorbeeld Afghanen (de grootste groep). Het is bovendien de vraag of dat besluit dan uiteindelijk ook stand zou houden voor de rechter.”⁴⁹¹

262. Zoals nader besproken in sectie 5.4.2 ligt vanaf april 2020 readmissie van de eilanden naar Turkije helemaal stil: Turkije accepteert, in eerste instantie vanwege de coronamaatregelen in het land, geen readmissie meer.⁴⁹²

⁴⁸⁷ Rijks-intern memo d.d. 14 maart 2018, ‘Stand van zaken migratie-situatie Griekenland en opties invulling Regeerakkoord’ in **productie 28**, p. 89.

⁴⁸⁸ Rijks-intern memo d.d. 24 november 2017, ‘Verhoogde instroom en slechte opvang zetten EU-Turkije-deal onder druk’; Rijks-intern memo d.d. 18 februari 2019, ‘Verslag bezoek staatssecretaris Harbers aan Athene en Lesbos’; Rijks-intern memo d.d. 13 mei 2019, ‘Uitblijvende terugkeer en trage procedures ondermijnen EU-Turkije Verklaring’; Rijks-intern memo d.d. 5 september 2019, ‘Opvang Griekse eilanden barst uit zijn voegen’ in **productie 28**, p. 80, 139, 151-154, 157.

⁴⁸⁹ Aankomsten op de eilanden 2017-2020 (UNHCR) (**productie 109**), p. 2, 4, 6, 8. De Staat is op de hoogte van het feit dat relatief minder Syriërs en meer Afghanen via Turkije op de Griekse eilanden aankomen, zie: Rijks-intern memo d.d. 28 september 2018, ‘Het blijft pleisters plakken’; Rijks-intern memo d.d. 29 november 2018, ‘Stromende regen maakt situatie op Samos nog schrijnender’; Rijks-intern memo d.d. 18 februari 2019, ‘Verslag bezoek staatssecretaris Harbers aan Athene en Lesbos’ in **productie 28**, p. 107-110, 120-122, 138.

⁴⁹⁰ Rijks-intern memo d.d. 14 maart 2019, ‘Migration situation in Greece: a Dutch-German outlook for 2019’ in **productie 28**, p. 145.

⁴⁹¹ Rijks-intern memo d.d. 28 oktober 2019, ‘Scene setter bezoek staatssecretaris JenV 30-31 oktober’ in **productie 28**, p. 161.

⁴⁹² SB, ‘Visualising data’ (**productie 100**), figures 6.1, 7.1, 8.1, 9.1.

5.3.1.4 2016-2020: De Staat is op de hoogte van de inhumane situatie in de kampen

263. De Staat onderhoudt naar eigen zeggen “doorlopende contacten over de uitvoering van de Verklaring EU-Turkije en de humanitaire situatie”.⁴⁹³ De Staat is dus goed op de hoogte van de situatie in de hotspots op de Egeïsche eilanden en weet dus ook dat de situatie aldaar vanaf maart 2016 dag na dag verslechtert.

264. Tijdens het wekelijkse migratieoverleg op de Nederlandse ambassade in Athene van 18 mei 2016 wordt gesproken over het feit dat de eilanden vol raken.⁴⁹⁴ Een dag later bezoekt de Chef de Poste Chios. Het verslag van het bezoek schetst een somber beeld:

“De hotspot is volledig opengesteld door autoriteiten (zie bijgevoegde foto’s) omdat de druk intern te hoog werd. Er is een rioolprobleem en soms geen warm water. In de hotspots zitten veel kwetsbare migranten. Het is regelmatig onrustig in de hotspot: afgelopen week zouden zeven migranten zijn neergestoken. Migranten lijken de regie in de hotspot te hebben overgenomen.”⁴⁹⁵

265. Dat de Staat zeer goed op de hoogte is van de situatie in de kampen volgt ook uit de aanmerkingen die hij heeft op de rapportages van UNHCR uit juni 2016. De Nederlandse ambassade in Griekenland schrijft “op basis van onze eigen waarnemingen” dat deze rapportages een te positief beeld van de inzet van UNHCR in Griekenland schetsen en dat “men de logistieke problemen in Griekenland onderschat”.⁴⁹⁶ Het COA rapporteert op 29 mei 2016 dat het onwaarschijnlijk is dat het aantal opvangplekken in de hotspots op korte termijn uitgebreid kan worden, en dat de aanhoudende instroom op de hotspots de veiligheid aldaar onder druk zet.⁴⁹⁷ Ook de ambassade bevestigt dit beeld en wijst op de gevolgen daarvan:

“Het niet realiseren van adequate opvangfaciliteiten zal bestaande veiligheidsrisico’s, gezondheidsrisico’s en frustraties vergroten. In het bijzonder op de Griekse eilanden bestaan spanningen door het gebrek aan perspectief voor migranten die daar zijn gestrand en de moeilijke leefomstandigheden in en buiten de hotspots. Dit heeft reeds geleid tot zelfmoordpogingen, geweld tussen migranten onderling, geweld van migranten tegenover personeel in de hotspots, en confrontaties met de lokale bevolking”.⁴⁹⁸

266. In augustus 2016 noemt het COA de situatie op de eilanden reeds onhoudbaar en wijst op de situatie van kwetsbaren zoals vrouwen en kinderen.⁴⁹⁹ De Staat realiseert zich echter dat de overbevolking in de kampen verder toeneemt vanwege de zeer beperkte readmissie en daarmee ook de “veiligheids- en gezondheidsrisico’s” voor de mensen in de kampen.⁵⁰⁰

⁴⁹³ *Kamerstukken II* 2015-2016, 32317, nr. 407, p. 3.

⁴⁹⁴ E-mail d.d. 19 mei 2016 ‘Verslag migratieoverleg Griekenland 18 mei’ in **productie 37**, pp. 157-159.

⁴⁹⁵ Ibid.

⁴⁹⁶ E-mail d.d. 16 juni 2016 ‘UNHCR - comments’ in **productie 37**, pp. 179-181.

⁴⁹⁷ Projectgroep implementatie relocatie en EU-Turkije, Rapportage 7 d.d. 29 mei 2016 in **productie 32**, p. 24.

⁴⁹⁸ Rijks-intern memo d.d. 25 juli 2016, ‘Vooruitblik migratie Griekenland onder Slowaaks voorzitterschap’ in **productie 28**, p. 39.

⁴⁹⁹ Projectgroep implementatie relocatie en EU-Turkije, Rapportage 15 en 16 d.d. 11 augustus 2016 in **productie 32**, p. 36: “Dit is geen houdbare situatie”; “Seksuele intimidatie is aan de orde van de dag”.

⁵⁰⁰ Rijks-intern memo d.d. 20 september 2016, ‘Brand in hotspot Moria is uiting van vele frustraties’; Rijks-intern memo d.d. 30 november 2016, ‘Demarche voorzitterschapstrio over belang goede respons op verzoeken om experts agentschappen EASO en Frontex’, in **productie 28**, p. 43, 58; Projectgroep implementatie relocatie en EU-Turkije, Rapportage 23 d.d. 30 november 2016 in **productie 32**, p. 48.

267. In rijks-interne memo's blijft de Nederlandse ambassade verslag doen van de stand van zaken in de hotspots en de ontwikkelingen in het Griekse asielsysteem. Het beeld dat de memo's scheppen wordt – conform de in sectie 5.1.2 beschreven situatie in de kampen – vanaf de zomer van 2017 steeds somberder.⁵⁰¹ Door de hoge aankomst- en lage readmissiecijfers raken de hotspots steeds voller, waardoor de opvangomstandigheden verder verslechteren. In maart 2018 loopt bovendien het EU-relocatieprogramma af, waardoor “er nauwelijks meer legale doorstroom is naar andere Europese lidstaten (met uitzondering van gezingshereniging)”.⁵⁰² De memo's laten een constant tekort aan opvangplekken en sanitaire voorzieningen zien, evenals een gebrek aan veiligheid, adequate gezondheidszorg en toegang tot water en elektriciteit. In september 2018 schrijft de ambassade: “Een lichte stijging van aankomsten via de eilanden, leidt direct tot vreselijke omstandigheden in de hotspots”.⁵⁰³ De hoge stijgingen in het aantal aankomsten op de eilanden van 2019 moeten dan nog komen. Al in november 2018 worden de opvangomstandigheden op Samos als “verre van humaan” beschreven en in februari 2019 wordt de situatie op de eilanden “vaak onleefbaar” genoemd.⁵⁰⁴ In mei 2019 schrijft de ambassade “het zoveelste bericht over de slechte opvangomstandigheden voor migranten en vluchtelingen in Griekenland”.⁵⁰⁵
268. Vanaf juni 2019 stijgt het aantal aankomsten explosief. Als verklaring voor de toegenomen instroom wijst de ambassade naar een verharding van het Turkse migratiebeleid, waardoor steeds meer Afghanen en Syriërs ervoor kiezen door te reizen naar Griekenland uit angst om teruggestuurd te worden naar hun provincie van registratie of land van herkomst.”⁵⁰⁶ De ambassade schrijft dat, hoewel het aantal aankomsten op de Griekse eilanden na oktober 2015 is gedaald, de geografische restricties van de EU-Turkijedeal ertoe leiden dat de opvangomstandigheden op de eilanden toch verslechteren:
- “Dat is weer een record sinds de EU Turkije Verklaring, maar veel minder dan in 2015 toen het om duizenden per dag ging. Het verschil met 2015 is dat asielzoekers de hotspoteilanden in beginsel niet mogen verlaten. In combinatie met de beperkte terugkeer, leidt de toegenomen instroom tot een verdere verslechtering van de situatie op de Griekse eilanden: alle kampen zijn overvol”.⁵⁰⁷
269. Hieruit volgt dat Nederland in 2016-2020 een volledig beeld had van de onhoudbare situatie en mensenrechtenschendingen op de eilanden en wist dat de afspraken uit de EU-Turkijedeal hieraan ten grondslag lagen.

⁵⁰¹ Rijks-interne memo's 2016-2020 (**productie 28**).

⁵⁰² Rijks-intern memo d.d. 14 januari 2019, 'Toegenomen druk op opvang vasteland baart zorgen' in **productie 28**, p. 124.

⁵⁰³ Rijks-intern memo d.d. 28 september 2018, 'Het blijft pleisters plakken' in **productie 28**, p. 108.

⁵⁰⁴ Rijks-intern memo d.d. 29 november 2018, 'Stromende regen maakt situatie op Samos nog schrijnender'; Rijks-intern memo d.d. 7 februari 2019, 'Scenesetter bezoek Staatssecretaris Harbers aan Griekenland op 13 & 14 februari' in **productie 28**, p. 121 en 127.

⁵⁰⁵ Rijks-intern memo d.d. 6 mei 2019, 'Griekse opvang blijft tekort schieten: wat kunnen we doen?' in **productie 28**, p. 148.

⁵⁰⁶ Rijks-intern memo d.d. 20 november 2019, 'Scene setter bezoek M aan Griekenland op 28 november' in **productie 28**, pp. 169-172. Zie ook Rijks-intern memo d.d. 6 februari 2020, 'de EU-Turkije Verklaring is toe aan vernieuwing' in **productie 28**, pp. 176-180.

⁵⁰⁷ Rijks-intern memo d.d. 5 september 2019, 'Opvang Griekse eilanden barst uit zijn voegen' in **productie 28**, p. 156.

5.3.2 *De Staat blijft ondanks de mensenrechtenschendingen inzetten op voortzetting van de deal*

270. Ondanks dat de Staat weet dat de EU-Turkijedeal tot mensenrechtenschendingen in de kampen leidt, blijft hij op verschillende manieren inzetten op voortzetting en instandhouding van de deal. De rechten van de asielzoekers zijn daarbij ondergeschikt. Zo blijft de Staat druk zetten op de Griekse autoriteiten om over te gaan op readmissie naar Turkije, bemoeit hij zich actief met (simplementatie van) Griekse wetgeving en verzet hij zich tegen maatregelen die verlichting kunnen brengen op de eilanden.

5.3.2.1 De Staat blijft vasthouden aan de EU-Turkijedeal en aandringen op readmissie

271. Zoals in sectie 5.3.1.3 omschreven komt readmissie naar Turkije niet van de grond en bestaat er geen reëel perspectief dat dit ondanks alle juridische en organisatorische obstakels wel op grote schaal zal lukken. Desondanks blijft de Staat vasthouden aan de EU-Turkijedeal in zijn oorspronkelijke vorm en zet de Staat zich in voor readmissie als oplossing voor de inhumane toestanden op de Griekse eilanden. Met dit doel dient Griekenland “op ieder niveau” onder druk gehouden te worden.⁵⁰⁸

272. Dat gebeurt ook. In augustus 2016 schrijft het ministerie van Veiligheid en Justitie over een gesprek met een Griekse vertegenwoordiger:

“Returns to Turkey: Stressed need for (visible) returns and therefore action by new appeals-committees, but also increasing rate of asylum-processing (too low), having a good look at admissibility-criteria & -percentages (still around 70% gets declared ‘admissible’), and increasing possibility of voluntary returns (to Turkey).”⁵⁰⁹

273. Kort daarna laat een ambtenaar van het ministerie van Veiligheid en Justitie aan de staatssecretaris weten: “Griekenland met heel veel druk aangespoord tot het zichtbaar uitvoeren van terugkeer naar Turkije”.⁵¹⁰ En in een gespreksverslag van de Ministeriële Commissie Europese Unie (hierna: MCEU) van 30 augustus 2016 staat:

“MCEU hecht eraan dat [...] maximale druk op Griekenland wordt gezet om afspraken na te komen (terugkeer naar Turkije)”.⁵¹¹

274. De Staat blijft daarna benadrukken dat niet het overplaatsen van migranten naar het vasteland, maar readmissie naar Turkije de oplossing voor de overbevolkte hotspots is. Zo schrijft het ministerie van Buitenlandse Zaken in oktober 2016 dat Griekenland verdere stappen moet ondernemen om de opvang te verbeteren, de (asiel)procedures te versnellen, maar “met name om de terugkeer naar Turkije te versnellen”.⁵¹² Dit is ook een van de dingen die de Staat bij de Europese Raad van 20 en 21 oktober 2016 wil bereiken.⁵¹³ En ook ter voorbereiding van de

⁵⁰⁸ Rijks-intern memo d.d. 6 juni 2016, ‘Verslag van bezoek DGES en Plv DG aan Athene, 1-2 juni jl.’ in **productie 28**, p. 32.

⁵⁰⁹ E-mail d.d. 15 augustus 2016 ‘Griekenland/migratie’ in **productie 37**, pp. 188-190.

⁵¹⁰ E-mail d.d. 19 augustus 2016 ‘Situatie Griekenland’ in **productie 37**, p. 192.

⁵¹¹ E-mail d.d. 30 augustus 2016, ‘Take-aways MCEU’ in **productie 37**, pp. 193-196.

⁵¹² Factsheet migratie d.d. 10 oktober 2016 in **productie 36**, p. 44.

⁵¹³ Ibid., p. 41.

Europese Raad van 15 en 16 december 2016 wordt de terugkeer naar Turkije als een van de 'spreekpunten' genoemd.⁵¹⁴ De Nederlandse ambassade in Athene bericht:

"Dzz. wordt voortdurend op Griekse verantwoordelijkheden gewezen, in het bijzonder het belang te blijven werken aan terugzending en versnelling van de asielpprocedure."⁵¹⁵

275. Uit interne stukken van de Staat blijkt dat hij het vooral van belang acht dat de deal niet instort, en daar in Europees verband op aanstuurt. De Staat benadrukt het belang van instandhouding van de deal zowel tegenover de voorzitter van de Europese Commissie, als tijdens de Europese Raad van 15 en 16 december 2016.⁵¹⁶ In een verslag van een strategisch overleg – waarvan niet duidelijk is tussen wie het overleg plaatsvindt – van 16 maart 2017 van het ministerie van Veiligheid en Justitie staat:

"Bilateraal speculaties over toekomstbestendigheid EU-TR Verklaring. Vooralsnog geen signalen dat het wordt stopgezet. So far so good."⁵¹⁷

276. Terwijl de druk op de eilanden oploopt en de Staat eenzijdig blijft inzetten op readmissie naar Turkije, begint de uitfasering van het Europees noodhulpinstrument aan Griekenland.⁵¹⁸ Daarmee wordt de financiële verantwoordelijkheid voor de asielopvang op de Egeïsche eilanden overgedragen aan de Griekse autoriteiten.⁵¹⁹ De Nederlandse ambassade in Griekenland uit daar in een rijks-intern memo op 26 april 2017 zijn zorgen over:

"Hoewel een dergelijke normalisering verwelkomd moet worden, is het de vraag in hoeverre de Griekse autoriteiten hierop zijn voorbereid. Immers, een uitgewerkte, overheidsbrede langetermijnstrategie voor opvang en integratie ontbreekt nog altijd. Het enige nationale plan is een grof financieel plan voor de opvang in 2017, van het ministerie voor Migratiebeleid. [...] Het Griekse ministerie [voor Migratiebeleid, adv.] zelf is nog altijd in opbouw, [en] heeft geen eigen geld [...]. Nu al bestaan er regelmatig problemen met de betaling van medewerkers in de hotspots. De vrees van ngo's dat (snelle) overdracht van verantwoordelijkheden aan de Griekse autoriteiten de continuïteit van de opvang en de hulp aan migranten in gevaar brengt, lijkt dan ook niet ongegrond. Daarbij is in het bijzonder de opvang van amv's een punt van zorg."⁵²⁰

277. In april 2018 schrijft de ambassade: "Het lukt maar niet goed procedures te versnellen en mensen terug te sturen naar Turkije. Het risico blijft dat een *tipping point* wordt bereikt in de EU-Turkije deal."⁵²¹ Hoewel er geen reëel uitzicht op verbetering is, benadrukt de staatssecretaris van Justitie en Veiligheid bij een bezoek aan Griekenland in dezelfde maand het "belang [van] instandhouding EU-TUR verklaring".⁵²² De Staat blijft vasthouden aan readmissie

⁵¹⁴ Voorbereiding ER Migratie 15-16 december 2016 d.d. 7 december 2016 in **productie 35**, p. 51.

⁵¹⁵ Rijks-intern memo d.d. 30 november 2016, 'Stand van zaken Griekse migratieproblematiek' in **productie 28**, p. 52.

⁵¹⁶ Aantekeningen gesprek minister-president en Juncker (voorzitter Europese Commissie) d.d. 12 september 2016 in **productie 33**, p. 62; Factsheet migratie tbv ER 15-16 december 2016 d.d. (begin) december 2016 in **productie 36**, p. 51.

⁵¹⁷ Verslag strategisch overleg d.d. 16 maart 2017 in **productie 30**, p. 33-34.

⁵¹⁸ Het gaat om het *Emergency Support Instrument* (ESI) van de Europese Unie.

⁵¹⁹ Rijks-intern memo d.d. 26 april 2017, 'Uitfasering noodhulpinstrument leidt tot zorg' in **productie 28**, p. 70.

⁵²⁰ Ibid.

⁵²¹ Rijks-intern memo d.d. 22 april 2018, 'Scene setter voor bezoek Staatssecretaris Harbers, 23 tot 25 april 2018' in **productie 28**, pp. 94-100.

⁵²² Verslag strategisch overleg d.d. 25 april 2018 in **productie 30**, p. 36.

als de oplossing voor de overbevolking in de kampen op de eilanden,⁵²³ en aan het versnellen van de Griekse procedures.⁵²⁴ En ook tijdens de bezoeken van het ministerie van Justitie en Veiligheid en de Speciaal Gezant voor Migratie aan Griekenland in oktober en november 2018 wordt het belang van readmissie benadrukt:

“NL heeft bij alle gesprekspartners het belang van terugkeer benadrukt: cruciaal voor de instandhouding van de EU-TR Verklaring. Alleen zo kunnen de overvolle hotspots op de eilanden worden ontlast en kan mensensmokkel worden ondermijnd.”⁵²⁵

278. In 2019 plaatst de Nederlandse ambassade in Griekenland openlijk vraagtekens bij het plan van de nieuwe Griekse regering om voor het einde van 2020 10.000 mensen naar Turkije terug te sturen.⁵²⁶ Toch blijft de Staat ook – of juist – als de EU-Turkijedeal onder druk staat,⁵²⁷ het belang van de instandhouding daarvan benadrukken. Tevens bericht de Staat dat hij “[d]ruk op GRIE [heeft] gezet i.k.v. commitment aan de EU-TUR Verklaring”.⁵²⁸ Ook in februari 2019 bezoekt de staatssecretaris van Justitie en Veiligheid Athene en Lesbos om aan te dringen op verbetering van de uitvoering van de EU-Turkijedeal, waarbij Griekenland verantwoordelijkheid moet nemen.⁵²⁹ In een memo van 11 februari 2019 benoemt de ambassade dat de terugkeeraantallen “van primair belang voor het behoud en succes van de EU-TUR verklaring” zijn.⁵³⁰
279. Er is slechts één moment waarop de Staat kenbaar nadenkt over een alternatief voor de opzet van de EU-Turkijedeal, te weten in een memo van de Nederlandse ambassade van 6 februari 2020.⁵³¹ Daarin bevestigt de ambassade waarvoor al voorafgaand aan de EU-Turkijedeal werd gewaarschuwd en zich daarna ook daadwerkelijk realiseerde: het Griekse asielsysteem is sterk overbelast door het grote aantal asielaanvragen dat als gevolg van de EU-Turkijedeal in dat land werd ingediend en readmissie naar Turkije heeft slechts op zeer beperkte schaal plaatsgevonden.⁵³² De ambassade concludeert:

“Er is een achterstand van 87.000 asielzaken en 43.000 beroepszaken. Hierdoor heeft de nieuwe asielwet – die de procedures op papier moet versnellen – nog geen effect. Struikelblok is het gebrek aan capaciteit van de asiendienst. Zo moet de Griekse asiendienst met 600

⁵²³ Zie bijvoorbeeld: Rijks-intern memo d.d. 29 november 2018, ‘Stromende regen maakt situatie op Samos nog schrijnender’ in **productie 28**, pp. 122: “Naast verbetering van de huidige hotspot, is het dan ook van belang te blijven inzetten op het versnellen van asiel- en beroepsprocedures en effectievere terugkeer. Dat is immers de enige manier om de overbevolking op de eilanden structureel aan te pakken”.

⁵²⁴ Rijks-intern memo d.d. 22 oktober 2018, “EU-Turkije verklaring valt als effectieve terugkeer uitblijft” in **productie 28**, p. 113.

⁵²⁵ Rijks-intern memo d.d. 5 november 2018, ‘Griekse visie op migratieproblematiek: “de oorzaak ligt in Turkije, de oplossing in Europa”’ in **productie 28**, p. 117.

⁵²⁶ Rijks-intern memo d.d. 28 oktober 2019, ‘Scene setter bezoek staatssecretaris JenV 30-31 oktober’ in **productie 28**, p. 161.

⁵²⁷ Zie bijvoorbeeld: Rijks-intern memo d.d. 24 november 2017, ‘Verhoogde instroom en slechte opvang zetten EU-Turkijedeal onder druk’ en Rijks-intern memo d.d. 14 maart 2019, ‘Migration situation in Greece: a Dutch-German outlook for 2019’ in **productie 28**, p. 77-82, 143: “The EU-Turkey deal remains fragile”. Zie ook: Verslag Directeurenoverleg internationale vreemdelingenketen d.d. 13 november 2018 in **productie 31**, p. 4.

⁵²⁸ Verslag Directeurenoverleg internationale vreemdelingenketen d.d. 13 november 2018 in **productie 31**, p. 4.

⁵²⁹ Rijks-intern memo d.d. 18 februari 2019, ‘Verslag bezoek staatssecretaris Harbers aan Athene en Lesbos’ in **productie 28**, p. 138.

⁵³⁰ Rijks-intern memo d.d. 11 februari 2019, ‘[weggelakt] uitvoering EU-Turkije verklaring’ in **productie 28**, p. 132.

⁵³¹ Rijks-intern memo d.d. 20 november 2019, ‘Scene setter bezoek M aan Griekenland op 28 november’ in **productie 28**, pp. 176-180.

⁵³² Ibid., p. 178.

personeelsleden jaarlijks 77.000 asielaanvragen afhandelen (vergelijk ongeveer 1500 IND'ers die jaarlijks 25.000 aanvragen moeten verwerken".⁵³³

280. De ambassade onderkent dat dit struikelblok alleen overwonnen kan worden met hulp van andere EU-lidstaten, waaronder Nederland:

"Om ook de gewone asielpcedure te versnellen – en daarmee in de praktijk terugkeer van niet-Syriërs mogelijk te maken – moet eerst de enorme achterstand worden weggewerkt [weggelakt]. Een mogelijkheid is om deze achterstand over de EU te verdelen – of de helft (ofwel die op het vasteland ofwel die op de eilanden) – zodat GRI met een schone lei kan beginnen. Als we uitgaan van een NLse fair share van 5%, zou dat uitkomen op ongeveer 2.000 asielzoekers. De politieke haalbaarheid van deze optie ligt, zeker in NL, natuurlijk ingewikkeld. [...] De EU maakt daarmee bovendien direct een einde aan de schrijnende opvang op de eilanden."⁵³⁴

281. Aan het voorstel wordt geen opvolging gegeven en enige tijd nadien verandert de situatie op de Griekse eilanden als gevolg van de coronapandemie, zoals nader omschreven in sectie 5.4.

282. Uit voorgaande blijkt dat de Staat in de periode 2016-2020 blijft vasthouden aan instandhouding van de EU-Turkijedeal en inzet op readmissie als oplossing voor de overbevolking in de kampen, hoewel hij weet dat er geen reëel uitzicht op noemenswaardige readmissie naar Turkije bestaat.⁵³⁵

5.3.2.2 De Staat oefent invloed uit op Griekse wetgeving

283. De actieve rol van de Staat bij de instandhouding van de EU-Turkijedeal volgt verder uit de wijze waarop de Nederlandse regering zich inzet voor Griekse wets- beleidswijzigingen. Daarbij valt op dat niet de rechtsbescherming van de migranten voorop staat, maar de effectieve uitvoering van de EU-Turkijedeal.

284. De eerste keer gebeurt dit naar aanleiding van de eerste uitspraken van de beroepscomités, waarin Turkije niet als veilig derde land wordt aangemerkt. De Staat noemt dit een "ernstig obstakel" en zet zich vervolgens in voor een hervorming van deze beroepscomités.⁵³⁶ Op 29 mei 2016 schrijft het COA:

"In dezelfde tekst zou eventueel ook gesleuteld kunnen worden aan de samenstelling van de appeals committees, die volgens sommige gesprekspartners (i.h.b. van de oppositiepartijen) op dit moment uiterst gepolitiseerd zouden zijn. Tegelijkertijd dient wel druk te worden uitgeoefend om de nieuwe Appeals Authority (die de appeals committees zal komen te vervangen) zo snel mogelijk op te zetten, zodat het proces door deze nieuwe autoriteit op korte termijn wordt overgenomen".⁵³⁷

⁵³³ Ibid.

⁵³⁴ Ibid., p. 179.

⁵³⁵ Zoals toegelicht in secties 5.2.2 en 5.3.1.1, 5.3.1.3.

⁵³⁶ E-mail d.d. 13 juni 2016 'Verslag overleg trio voorzitterschap met Griekenland 10 juni' in **productie 37**, pp. 173-175.

⁵³⁷ Projectgroep implementatie relocatie en EU-Turkije, Rapportage 7 d.d. 29 mei 2016 in **productie 32**, p. 23. De beroepscomités werden geprezen door onder meer de VN rapporteur of human rights, omdat zij, bij het ontbreken van de garantie dat Turkije voldoende bescherming zou bieden aan migranten, weigerde Turkije zonder meer als veilig derde land aan te merken voor alle migranten, ondanks de enorme druk die de Europese Commissie op de comités uitoefende om dat wel te doen, zie UNGA, 'Report of the Special Rapporteur on the human rights of migrants on his mission to Greece'

285. De betrokkenheid van de Staat bij deze nieuwe wetgeving blijkt onder meer uit het feit dat het ministerie van Veiligheid en Justitie wordt gevraagd om over de hervorming van de Griekse asielprocedure mee te denken.⁵³⁸ Daarnaast bericht de Nederlandse ambassade in Athene op 6 juni 2016 dat de Directeur-Generaal Europese Samenwerking van het ministerie van Buitenlandse Zaken bij een bezoek aan Athene de (samenstelling van) de beroepscomités met de Griekse autoriteiten bespreekt en benadrukt dat het terugsturen van Syriërs naar Turkije hervat moet worden.⁵³⁹ Er wordt “[v]an Nederlandse zijde [...] duidelijk gemaakt dat op zeer korte termijn een oplossing moet worden gezocht voor de problemen in de beroepsprocedures”.⁵⁴⁰ Verder stelt de minister van Buitenlandse Zaken dat het Griekenland ontbreekt aan een gevoel van urgentie ten aanzien van de uitspraken van de beroepscomités en de status van Turkije als veilig derde land. Het is volgens hem belangrijk dat de minister-president en de staatssecretaris van Veiligheid en Justitie druk uitoefenen op hun Griekse collega’s.⁵⁴¹
286. De Staat en de Europese Commissie dringen er bij Griekenland op aan om bij de asielrechter in beroep te gaan tegen de uitspraken van gegrondverklaring door de beroepscomités, zodat Griekenland het signaal afgeeft het oordeel dat Turkije geen veilig derde land is niet te delen.⁵⁴² In het document schrijft het ministerie dat de Staat heeft aangeboden Griekenland te ondersteunen bij het zo snel mogelijk samenstellen van de nieuwe beroepscomités, en dat Griekenland zal proberen de hervorming binnen twintig dagen te realiseren.⁵⁴³
287. Op 8 juni spreekt de minister-president met de Griekse premier Tsipras. Hij wijst Tsipras op het feit dat er geen Syriërs met een afgewezen asielverzoek werden teruggestuurd, en op het gevaar van het wegvallen van deze “belangrijke peiler [sic]” onder de EU-Turkijedeal.⁵⁴⁴ Tsipras belooft dat de wetswijziging in de week van 13 juni aangenomen zal worden, en dat de hervormde beroepscomités vanaf 20 juni 2016 operationeel zullen zijn.⁵⁴⁵ Uiteindelijk neemt het Griekse parlement het voorstel aan op 16 juni 2016.⁵⁴⁶ Zoals in sectie 5.3.1.3 besproken zorgt ook dit niet voor daadwerkelijke readmissie naar Turkije.
288. De tweede keer dat de Staat invloed uitoefent op Griekse wetgeving, c.q. beleid is in 2018. In dat jaar wordt bij de Griekse Raad van State over de rechtmatigheid van de geografische

(A/HRC/35/25/Add.2) d.d. 24 april 2017 (**productie 42**), para. 85. Het doel was dat deze comités in deze samenstelling de periode tot de instelling van de nieuwe *appeals authority committees* zouden overbruggen. Uiteindelijk komt de wetgeving van 16 juni 2016 hiervoor in de plaats.

⁵³⁸ E-mail d.d. 1 juni 2016 met geweigerde bijlage ‘Draft Memo Greek Asylum Procedure: Necessary steps’ in **productie 37**, p. 168-169.

⁵³⁹ Rijks-intern memo d.d. 6 juni 2016, ‘Verslag van bezoek DGES en Plv DG aan Athene, 1-2 juni jl.’ in **productie 28**, p. 31.

⁵⁴⁰ Ibid., p. 33.

⁵⁴¹ Annotatie MCEU d.d. 7 juni 2016 in **productie 30**, p. 23.

⁵⁴² Aantekeningen gesprek minister van Buitenlandse Zaken met Avramopoulos d.d. 7 juni 2016 in **productie 33**, p. 57.

⁵⁴³ Ibid.

⁵⁴⁴ Annotatie MCEU d.d. 14 juni 2016 in **productie 30**, p. 31.

⁵⁴⁵ E-mails d.d. 15-16 juni 2016 ‘Griekse wetswijziging beroepscomités’ in **productie 37**, pp. 176-178.

⁵⁴⁶ Ibid. Volgens de Staat is nu sprake van een situatie waarin “twee onafhankelijke rechters in comité zitting nemen”, Annotatie MCEU d.d. 14 juni 2016 in **productie 30**, p. 30. *The Guardian* schetst een ander beeld van de hervorming: “After pressure from European politicians who feared a new surge in arrivals to Greece, Greek MP’s have voted to create new committees formed of two administrative judges and one person appointed by the UN, meaning that state officials will now outnumber independent ones on the committee. An independent appeals committee interviewed by the Guardian in the run-up to the law change said it was a political move designed to bend an independent judicial process to the will of the executive”, *The Guardian*, ‘Greece sidelines officials who blocked expulsion of refugees to Turkey’ d.d. 17 juni 2016 in **productie 101**, pp. 31-33.

restricties geprocedeerd, omdat de maatregel de menselijke waardigheid zou schenden.⁵⁴⁷ Voorafgaand aan de procedure schrijft de ambassade in een memo: “Volgens de [weggelakt] leidt een eventuele opheffing van geografische beperkingen tot de instorting van de EU-Turkije-verklaring, tenzij heronderhandeling mogelijk is.”⁵⁴⁸

289. Op 17 april 2018 doet de Griekse Raad van State uitspraak en heft hij de geografische restricties op. Volgens de ambassade is bij het oordeel vooral van belang dat de restricties tot een onevenredige verdeling van asielzoekers over Griekenland leiden.⁵⁴⁹ Een paar dagen later bezoekt de staatssecretaris van Justitie en Veiligheid Griekenland, waar hij zijn zorgen uit over de opheffing van de restricties.⁵⁵⁰ Aan de Griekse ministers van Migratie en Burgerbescherming vraagt hij naar aanleiding van de uitspraak “naar door GRIE beoogde maatregelen om uitvoering EU-TUR Verklaring te borgen”.⁵⁵¹

290. Kort na de uitspraak vaardigt de Griekse Asieldirecteur een nieuw besluit uit, waarbij ditmaal ter onderbouwing naar de EU-Turkijedeal wordt verwezen. Daarmee zijn de geografische beperkingen opnieuw ingevoerd.⁵⁵² De Staat heeft daar – samen met andere landen – bij Griekenland op aangedrongen:

“Omdat migranten altijd een beperkte periode op de eilanden kunnen worden gehouden, ontstaat vanaf publicatie van de uitspraak een periode van 25 dagen waarin Griekenland de situatie moet repareren. Ambassades [weggelakt] Nederland en andere landen trokken er in Athene afgelopen week hard aan om duidelijk te maken dat zulke reparatie urgent nodig is.”⁵⁵³

291. Daarnaast biedt de Staat in april 2018 actief Nederlandse expertise aan om de wijzigingen van de Griekse asielwet teweeg te brengen die nodig zouden zijn om de procedures te versnellen en snellere terugkeer mogelijk te maken.⁵⁵⁴ Nieuwe, strengere criteria om te beoordelen of iemand kwetsbaar is, zouden het percentage kwetsbaren, die overgeplaatst worden naar het vasteland, naar beneden moeten brengen. Het effect daarvan blijft echter uit.⁵⁵⁵ Ook de Griekse asielwet wordt gewijzigd: de beroepsmogelijkheden voor afgewezen asielzoekers worden verminderd en de beroepstermijnen worden verkort.⁵⁵⁶ Met de wetswijziging wordt de uitspraak van de

⁵⁴⁷ Rijks-intern memo d.d. 14 maart 2018, ‘Stand van zaken migratie-situatie Griekenland en opties invulling Regeerakkoord’ in **productie 28**, p. 91.

⁵⁴⁸ Rijks-intern memo d.d. 24 november 2017, ‘Verhoogde instroom en slechte opvang zetten EU-Turkije-deal onder druk’ in **productie 28**, p. 81.

⁵⁴⁹ Rijks-intern memo d.d. 22 april 2018, ‘Scene setter voor bezoek Staatssecretaris Harbers, 23 tot 25 april 2018’ in **productie 28**, p. 99.

⁵⁵⁰ Rijks-intern memo d.d. 4 mei 2018, ‘Bezoek staatssecretaris Harbers aan Griekenland’ in **productie 28**, p. 102.

⁵⁵¹ Aantekeningen gesprek staatssecretaris van Veiligheid en Justitie en Griekse ministers d.d. 23 april 2018 in **productie 33**, p. 65.

⁵⁵² Rijks-intern memo d.d. 4 mei 2018, ‘Bezoek staatssecretaris Harbers aan Griekenland’ in **productie 28**, p. 103.

⁵⁵³ Rijks-intern memo d.d. 22 april 2018, ‘Scene setter voor bezoek Staatssecretaris Harbers, 23 tot 25 april 2018’ in **productie 28**, p. 99.

⁵⁵⁴ “SJenV aangeboden om NL expertise aan te bieden om asielwet aan te passen” bij een bezoek aan Griekenland in april 2018. Verslag strategisch overleg d.d. 25 april 2018 in **productie 30**, p. 36.

⁵⁵⁵ Rijks-intern memo d.d. 5 november 2018, ‘Griekse visie op migratieproblematiek: “de oorzaak ligt in Turkije, de oplossing in Europa”’ in **productie 28**, p. 118.

⁵⁵⁶ Law No. 4540/2018; Rijks-intern memo d.d. 14 maart 2018, ‘Stand van zaken migratie-situatie Griekenland en opties invulling Regeerakkoord’ en Rijks-intern memo d.d. 4 mei 2018, ‘Bezoek staatssecretaris Harbers aan Griekenland’ in **productie 28**, p. 91 en 104.

beroepscomités de eindbeslissing over het asielverzoek, waarbij het beroep daartegen enkel nog kan gaan over de procedure, niet over de inhoud van het verzoek.⁵⁵⁷

292. In 2019 vindt opnieuw een ingrijpende wijziging van de Griekse asielwet plaats.⁵⁵⁸ Er is veel kritiek op de nieuwe wet, die moet leiden tot snellere procedures en meer terugkeer, maar ten koste gaat van de positie van migranten en asielzoekers die vastzitten op de eilanden.⁵⁵⁹ De Staat is op de hoogte van zowel de kritiek als de inhoud van de wetgeving.⁵⁶⁰ Naar eigen zeggen zijn de maatregelen echter “in lijn met de Nederlandse inzet”.⁵⁶¹

5.3.2.3 De Staat verzet zich tegen maatregelen die verlichting kunnen brengen op de eilanden

293. Uit sectie 5.3.1 volgt dat de Nederlandse regering volledig op de hoogte is van de inhumane omstandigheden in de kampen, de continue verslechtering daarvan en het feit dat readmissie naar Turkije vrijwel niet plaatsvindt en daarop op geen enkel moment een reëel uitzicht bestaat. Zoals zojuist beschreven stelt de Staat in de interne stukken echter keer op keer dat het terugsturen van migranten naar Turkije de manier is om de druk op de eilanden te verlichten. Tegen andere oplossingen waarop de Staat herhaaldelijk wordt gewezen, zoals a) overplaatsen van kwetsbaren naar het Griekse vasteland of b) overname van asielzoekers door andere EU-lidstaten, verzet hij zich.

a) Verzet tegen overplaatsing van kwetsbaren naar het Griekse vasteland

294. In een gespreksverslag van een overleg op de Nederlandse ambassade in Athene van mei 2016 staat het standpunt genoemd dat de Nederlandse regering jarenlang zal blijven innemen, namelijk dat de asielzoekers ondanks de inhumane omstandigheden in de kampen moeten blijven:

“Spanningen tussen Afghanen en Syriërs lopen op nu groepen migranten al 5 tot 6 weken vastzitten op de eilanden en in de hotspots. Op Lesbos is het nu iets stabielere dan op Chios. [Weggelakt] geeft aan dat de Griekse politie door moet pakken en zich meer moet inzetten voor de veiligheid in de hotspots. Het is beter dat deze groepen mensen op de eilanden verblijven dan op het vasteland waar het risico op verdwijning in de illegaliteit hoog is”.⁵⁶²

⁵⁵⁷ Rijks-intern memo d.d. 22 april 2018, ‘Scene setter voor bezoek Staatssecretaris Harbers, 23 tot 25 april 2018’ in **productie 28**, p. 99.

⁵⁵⁸ Law No. 4636/2019 (*International Protection Act*), online (alleen in het Grieks) op: <https://www.kodiko.gr/nomothesia/document/572171/nomos-4636-2019> (ingezien op 22 februari 2024), vervangt met ingang van 1 januari 2020 de Griekse asielwet uit 2016, Law No. 4540/2018.

⁵⁵⁹ Onder meer door een striktere definitie van “kwetsbare personen” en “familieleden”; meer mogelijkheden voor detentie (ook van kwetsbare groepen) en verlenging van maximale detentietermijn van 3 naar 18 maanden; een systeem om asielaanvragen te prioriteren (fast tracken); maximale termijnen voor de behandeling van asielaanvragen en de mogelijkheid voor een lijst van veilige derde landen en landen van herkomst, zie: Rijks-intern memo d.d. 28 oktober 2019, ‘Scene setter bezoek staatssecretaris JenV 30-31 oktober’ in **productie 28**, p. 161.

⁵⁶⁰ Rijks-intern memo d.d. 28 oktober 2019, ‘Scene setter bezoek staatssecretaris JenV 30-31 oktober’ in **productie 28**, p. 161.

⁵⁶¹ Rijks-intern memo d.d. 20 november 2019, ‘Scene setter bezoek M aan Griekenland op 28 november’ in **productie 28**, p. 170.

⁵⁶² E-mail d.d. 11 mei 2016 ‘Verslag migratieoverleg ambassade’ in **productie 37**, p. 148.

295. Ondanks de overbevolking in de kampen en het ontbreken van uitzicht op verbetering, verzet de Staat zich tegen overplaatsing naar het vasteland. Dat blijkt uit een e-mailwisseling tussen de ministeries van Buitenlandse Zaken en Veiligheid en Justitie van 9 juni 2016:

Ministerie van Buitenlandse Zaken: “Wisten wij dat al enkele honderden na 20 maart aangekomen migranten zijn overgebracht naar het vasteland? Lijkt mij [weggelakt]”.

Ministerie van Veiligheid en Justitie: “Ja, betreft allemaal gevallen van kwetsbaren/zwakken; [weggelakt]. We hebben ons daar fel tegen verzet; zit ook in JBZ-raad ‘conclusies’ (afronddende opmerkingen Dijkhoff) dat we daar tegen zijn en dat deze mensen niet in aanmerking komen voor relocatie. [Weggelakt]”.⁵⁶³

296. Verschillende partijen wijzen op de noodzaak van het overplaatsen van migranten van de Egeïsche eilanden naar het vasteland. Daartoe behoort de burgemeester van Chios, omdat de situatie volgens hem onhoudbaar is geworden.⁵⁶⁴ Ook het VN Bureau van de Hoge Commissaris voor de Mensenrechten en relevante ngo’s wijzen hierop:

“While measures must be urgently implemented to provide access to warm and dry shelter to migrants subject to the protection of the Greek Government, the need may arise to transfer the majority of migrants currently residing on the Greek islands to the mainland”.⁵⁶⁵

“Oxfam benadrukt dat extra geld of spullen deze crisis niet gaan verhelpen. Hoofd van de GRIE missie van GRI stelt dat deze onnodige humanitaire crisis alleen kan worden opgelost, naast het openen van de interne grenzen, als migranten worden herplaatst of naar het vasteland verplaatst worden”.⁵⁶⁶

“To urgently support the end of the policy of confining people on the Greek islands [...], [and] to call on the EU and Greek Government to immediately transfer asylum seekers confined in the overcrowded facilities on the Greek islands to the mainland”.⁵⁶⁷

297. Hoewel de Staat deze oproep niet volgt, plaatsen de Griekse autoriteiten vanaf 2017 vaker kwetsbaren over van de eilanden naar het vasteland. De Staat acht dit een negatieve ontwikkeling. Dit lijkt met name ingegeven door de vrees dat asielzoekers vanuit het vasteland doorreizen naar andere EU-lidstaten, waaronder Nederland.⁵⁶⁸ Tevens speelt de gedachte dat de mogelijkheid door te reizen een “aanzuigende werking” op potentiële asielzoekers zou hebben, c.q. dat het ontbreken van deze mogelijkheid en de situatie in de kampen een “afschrikwekkende werking” zouden hebben.⁵⁶⁹ Zo benoemt de Staat de mogelijkheid dat de doorstroom naar het vasteland mogelijk meer asielzoekers aantrekt.⁵⁷⁰ Daarnaast laten de rijks-interne memo’s zien dat de Staat erop wijst dat veel asielzoekers in de hotspots als kwetsbaar worden aangemerkt en worden overgeplaatst naar het vasteland, wat het risico op illegale

⁵⁶³ E-mail d.d. 9 juni 2016 ‘Honderden migranten overgebracht naar vasteland’ in **productie 37**, p. 170-172.

⁵⁶⁴ E-mail d.d. 24 november 2016 ‘Migratie-update’ in **productie 37**, pp. 197-199.

⁵⁶⁵ Brief van VN Special Rapporteurs aan Griekenland d.d. 27 januari 2017 (UA GRC 1/2017) (**productie 41**), p. 2-3.

⁵⁶⁶ Kritiek Oxfam in gesprek met PV d.d. 23 januari 2017 (uit dossier JBZ-Raad) in **productie 39**, p. 38-40.

⁵⁶⁷ Brief NGO’s aan ambassadeurs in Griekenland d.d. 21 november 2017 in **productie 38**, p. 10.

⁵⁶⁸ Factsheet Migratie tbv RAZ 18 oktober 2016 in **productie 36**, p. 47.

⁵⁶⁹ Verslag stuurgroep d.d. 28 september 2016 in **productie 29**, pp. 36-38; Rijks-intern memo d.d. 8 maart 2017, ‘Vooruitblik Griekse migratieproblematiek’ in **productie 28**, p. 63-64.

⁵⁷⁰ “Dat de doorstroom naar het vasteland mogelijk meer migranten aantrekt, lijkt bij [weggelakt] vaak van ondergeschikt belang”. Rijks-intern memo d.d. 1 september 2017, ‘Migratiesituatie op Griekse eilanden: bezoek aan Chios en vooruitblik op vertrek BST’ in **productie 28**, p. 74.

doorreis naar Noordwest-Europa, en dus naar Nederland, vergroot.⁵⁷¹ Daarbij wordt ook opgemerkt dat Dublinoverdrachten naar Griekenland nog steeds niet mogelijk zijn, vanwege “de slechte opvangomstandigheden en onvoldoende toegang tot rechtsbijstand (zie uitspraak RvS 24 oktober 2019)”.⁵⁷² Asielzoekers worden daardoor ook niet ontmoedigd illegaal door te reizen, aldus de Staat.⁵⁷³ Om illegale doorreis vanaf Griekenland naar Nederland te voorkomen zet de Staat in op het hervatten van Dublinoverdrachten aan Griekenland.⁵⁷⁴

298. Ook uit verschillende kamerstukken blijkt dat de Staat tegen het overplaatsen van personen naar het vasteland is, vanwege het risico dat zij doorreizen en dat dit een aanzuigende werking zou hebben:

“Gelet op het grote risico dat de betrokken asielzoekers ondanks een lopende bezwaarprocedure in Griekenland alsnog illegaal proberen door te reizen naar de door hun geprefereerde bestemming, mogen zij de eilanden niet verlaten, zoals overeengekomen in de EU-Turkije verklaring.”⁵⁷⁵

“Mensen vervolgens naar het vasteland laten reizen zou in winterse omstandigheden natuurlijk wel wat uitmaken, maar daarbij zit de crux er weer in of Turkije dat accepteert. [...] Turkije zegt dat het daar niet voor getekend heeft, en geeft daar nog geen toestemming voor. Ik begrijp dat ook wel. Als je die weg op gaat, is namelijk uiteindelijk het fundament onder de EU-Turkije verklaring weg. Dan blijft doormigreren naar het vasteland mogelijk. Als men eenmaal op het vasteland is, weten we dat ook de route verder naar Europa, om op reis te gaan en je uiteindelijk in een ander land te melden, makkelijker begaanbaar wordt dan zolang je op het eiland blijft.”⁵⁷⁶

“De leden van de GroenLinks-fractie vragen naar de situatie en het capaciteitsprobleem op de Griekse eilanden en het pleidooi van de Nederlandse ambassadeur in Griekenland om niet meer asielzoekers over te brengen naar het vasteland”.⁵⁷⁷

“Verschillende Griekse gesprekspartners bepleitten het overplaatsen van asielzoekers naar het vasteland om de eilanden te ontlasten. Ik heb duidelijk gemaakt dat dit niet in overeenstemming is met de EU-Turkije Verklaring en bovendien geen oplossing biedt, zeker niet voor de langere termijn, omdat transfers plaatsen vrijspelen voor de smokkelindustrie en dus een aanzuigende werking hebben.”⁵⁷⁸

⁵⁷¹ Rijks-interne memo's 2016-2020 (**productie 28**), bijvoorbeeld: Rijks-intern memo d.d. 24 november 2017, 'Verhoogde instroom en slechte opvang zetten EU-Turkije-deal onder druk'; Rijks-intern memo d.d. 7 februari 2019, 'Scenesetter bezoek Staatssecretaris Harbers aan Griekenland op 13 & 14 februari'; Rijks-intern memo d.d. 20 november 2019, in **productie 28**, p. 81, 129, 171.

⁵⁷² Rijks-intern memo d.d. 20 november 2019, 'Scene setter bezoek M aan Griekenland op 28 november' in **productie 28**, p. 171.

⁵⁷³ Rijks-intern memo d.d. 17 juli 2020, 'Volgende stap in Grieks-Nederlandse samenwerking voor alleenstaande minderjarigen' in **productie 28**, p. 199. Zie ook: Rijks-intern memo d.d. 28 oktober 2019, 'Scene setter bezoek staatssecretaris JenV 30-31 oktober' in **productie 28**, p. 162.

⁵⁷⁴ Memo Nederlandse ambassade in Griekenland, 'Nederlandse migratie inzet in Griekenland' d.d. februari 2019 in **productie 38**, p. 29; Rijks-intern memo d.d. 17 juli 2020, 'Volgende stap in Grieks-Nederlandse samenwerking voor alleenstaande minderjarigen' in **productie 28**, p. 199.

⁵⁷⁵ *Kamerstukken II* 2017-2018, Aanhangsel handelingen, nr. 585, antwoord op vraag 4, 6, 7.

⁵⁷⁶ *Kamerstukken II* 2017-2018, 32 317, nr. 506, p. 29.

⁵⁷⁷ *Kamerstukken I* 2017-2018, 34 215, AD (Verslag van een nader schriftelijk overleg, 'EU-voorstel: Europese Migratieagenda COM(2015)240' d.d. 21 maart 2018), p. 7.

⁵⁷⁸ *Kamerstukken II* 2017-2018, 19 637, nr. 2388, p. 2.

299. De Staat blijft dan ook negatief staan tegenover het overplaatsen van asielzoekers naar het Griekse vasteland en blijft erop wijzen dat dit de werking van de EU-Turkijedeal zou ondermijnen.⁵⁷⁹ Deze boodschap deelt de Staat ook met de Griekse autoriteiten. Zo blijkt uit een notitie voor een gesprek van de minister van Justitie en Veiligheid met de burgemeester van Samos tijdens zijn bezoek aan Griekenland in april 2018:

“Belang onderstrepen van goede opvang en terugkeer, wat in belang van eiland is en overlast en instroom vermindert, en dat NL bereid is te helpen waar nodig (behalve met grootschalige overplaatsing naar vasteland).”⁵⁸⁰

b) Verzet tegen relocatie van asielzoekers naar Nederland

300. Daarnaast is de Staat gekant tegen relocatie van asielzoekers van de Griekse eilanden naar Nederland. Deze optie bestond nog tot november 2017, maar komt te vervallen.⁵⁸¹ Bij een bezoek aan Griekenland in november 2018 benadrukken het ministerie van Justitie en Veiligheid en de Speciaal Gezant voor Migratie dan ook dat Griekenland niet op herplaatsing van asielzoekers door de Staat hoeft te rekenen:

“Gevraagd naar oplossingen werd steeds gewezen naar betere grensbewaking door Turkije en Europese solidariteit (lees: herplaatsing). NL benadrukte, dat alleen terugkeer de migratiedruk kan verlichten. Op herplaatsing moet Griekenland niet rekenen.”⁵⁸²

301. In januari 2019 schrijft het ministerie van Justitie en Veiligheid: “Overname en herplaatsing zal NL zeker niet doen”.⁵⁸³ En op 10 september 2019 doet Griekenland vanwege de enorme stijging van het aantal aankomsten een formeel verzoek aan de EU-lidstaten om 2.500 alleenstaande minderjarige vluchtelingen op te nemen, waarvan 150 in Nederland. Hoewel de Staat de “schrijnende omstandigheden” onderkent waartoe de sterke stijging in aankomsten op de Griekse eilanden heeft geleid,⁵⁸⁴ wijst hij het verzoek af:

“Nederland is geen voorstander van *ad hoc* relocatie en zal niet positief reageren op het verzoek tot relocatie. Het is bovenal zaak dat structurele verbeteringen worden doorgevoerd, *ad hoc* relocatie draagt hier niet aan bij”.⁵⁸⁵

302. Er komt gedurende de hele periode dan ook geen verlichting op de Griekse eilanden. In februari 2020 bevindt zich een recordaantal van ruim 42.000 asielzoekers en vluchtelingen op de hotspot-eilanden.

⁵⁷⁹ Zie bijvoorbeeld: Rijks-intern memo d.d. 5 november 2018, ‘Griekse visie op migratieproblematiek: “de oorzaak ligt in Turkije, de oplossing in Europa”’ in **productie 28**, p. 118.

⁵⁸⁰ Aantekeningen gesprek ministerie van Veiligheid en Justitie en burgemeester Samos d.d. 24 april 2018 in **productie 33**, p. 75-77.

⁵⁸¹ Rijks-intern memo d.d. 24 november 2017, ‘Verhoogde instroom en slechte opvang zetten EU-Turkije-deal onder druk’ in **productie 28**, p. 79.

⁵⁸² Rijks-intern memo d.d. 5 november 2018, ‘Griekse visie op migratieproblematiek: “de oorzaak ligt in Turkije, de oplossing in Europa”’ in **productie 28**, p. 116.

⁵⁸³ Verslag Directeurenoverleg internationale vreemdelingenketen d.d. 15 januari 2019 in **productie 31**, p. 9.

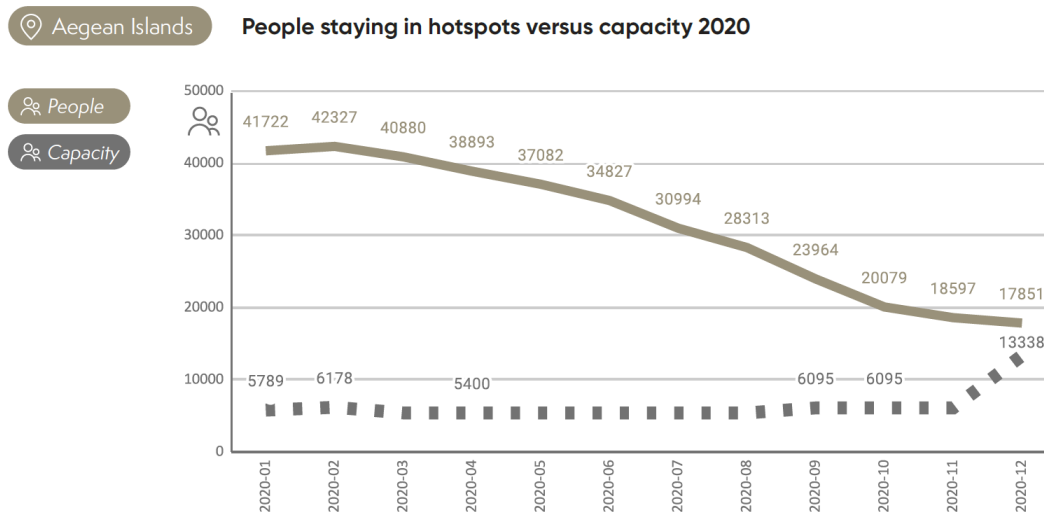
⁵⁸⁴ Aantekeningen gesprek Nederlandse en Griekse autoriteiten d.d. 31 oktober 2019 in **productie 33**, p. 81.

⁵⁸⁵ Aantekeningen gesprek Nederlandse en Griekse autoriteiten d.d. 31 oktober 2019 in **productie 33**, p. 82.

5.4 De EU-Turkijedeal na maart 2020

5.4.1 De invloed van de corona-uitbraak op het aantal personen in de kampen

303. De verspreiding van het coronavirus en de maatregelen die Turkije daartegen neemt leiden tot een forse daling in het aantal aankomsten in de hotspots vanaf maart 2020 tot nog maar enkele honderden per maand.⁵⁸⁶ De aankomsten blijven laag in de jaren 2020-2022.⁵⁸⁷
304. Griekenland blijft ook na maart 2020 kwetsbare asielzoekers overplaatsen naar het vasteland, voornamelijk “mensen die medisch kwetsbaar zijn en hun families vanwege het risico op een uitbraak van het coronavirus”.⁵⁸⁸ Door het lage aantal aankomsten en de overplaatsingen wordt de overbevolking op de eilanden in 2020 iets teruggebracht.⁵⁸⁹ In juni 2020 schrijft het ministerie van Justitie en Veiligheid dat aantal personen op de Griekse eilanden in drie maanden van 42.000 naar 35.300 is gedaald.⁵⁹⁰ Desondanks blijven de hotspots gedurende 2020 nog steeds ernstig overbevolkt, zoals onderstaande grafiek laat zien:



Bron: SB, 'Visualising data' (**productie 100**), figure 6.4.

305. Het aantal aankomsten op de Griekse hotspot-eilanden stijgt weer gestaag sinds de laatste coronamaatregelen in 2022 definitief zijn beëindigd: zo kwamen in september 2023 10.716 personen aan op de eilanden.⁵⁹¹ Dat is meer dan in september 2019 (10.644), toen de aankomsten op de eilanden hun hoogste punt sinds de start van de EU-Turkijedeal bereikten.⁵⁹² In heel 2023 zijn er 39.715 personen op de eilanden aangekomen,⁵⁹³ een hoger aantal dan in

⁵⁸⁶ SB, 'Visualising data' (**productie 100**), figure 6.1.

⁵⁸⁷ Ibid., p. 13-15.

⁵⁸⁸ Rijks-intern memo d.d. 10 juli 2020 'Effecten migratiebeleid centrumrechtse regering steeds zichtbaarder' in **productie 28**, p. 194.

⁵⁸⁹ Rijks-intern memo d.d. 10 april 2020, 'Maatregelen houden coronavirus voorlopig buiten hotspots, maar leefomstandigheden verslechteren'; Rijks-intern memo d.d. 10 juli 2020 'Effecten migratiebeleid centrumrechtse regering steeds zichtbaarder', in **productie 28**, p. 189, 194.

⁵⁹⁰ BIM-brief week 24, Weekrapportage Internationale Migratie, d.d. juni 2020 in **productie 39**, p. 51-56.

⁵⁹¹ SB, 'Visualising data' (**productie 100**), figure 9.1.

⁵⁹² Ibid., figure 5.1.

⁵⁹³ Ibid., p. 16.

2017 en 2018.⁵⁹⁴ Dit is terug te zien in de bezettingsgraad van de kampen op de vijf hotspot-eilanden, hieronder weergegeven vanaf december 2021.⁵⁹⁵

	December 2021		December 2022		December 2023	
	<u>Capaciteit</u>	<u>Bezetting</u>	<u>Capaciteit</u>	<u>Bezetting</u>	<u>Capaciteit</u>	<u>Bezetting</u>
Lesbos	8.000	2.359	8.000	1.994	8.000/3.840 ⁵⁹⁶	5.650
Samos	2.040	459	2.040	1.095	3.650	3.905
Chios	1.014	455	1.014	515	1.014	1.104
Leros	1.780	57	1.780	484	2.150	2.657
Kos	1.540	646	2.356	1.011	2.923	4.051

306. Hoewel de capaciteit van de kampen omhoog is gegaan ten opzichte van de periode tot en met 2020, laat dit zien dat de opvangkampen op alle hotspot-eilanden op dit moment meer mensen huisvesten dan hun capaciteit toelaat.⁵⁹⁷ Voor wat betreft Lesbos geven de Griekse autoriteiten sinds 2022 zonder verklaring een inconsistente weergave van de capaciteit, wisselend tussen 8.000 en 3.840. Inmiddels rapporteren de Griekse autoriteiten dat sprake is van een capaciteit van 3.840, hetgeen betekent dat ook op Lesbos sprake is van overbevolking.⁵⁹⁸ Ook over Samos bestaat serieuze twijfel of de door de Griekse autoriteiten opgegeven plotselinge capaciteitsverhoging van september 2023 reëel is.⁵⁹⁹

307. Onderstaande grafiek laat in ieder geval zien dat in de kampen op alle eilanden samen sprake is van een snelle stijging van het aantal inwoners, waardoor inmiddels weer ongeveer hetzelfde aantal personen op de eilanden verblijven als in de periode 2016 tot mei 2019 en voor het eerst sinds mei 2021 sprake is van overbevolking:

⁵⁹⁴ Ibid., pp. 10-11.

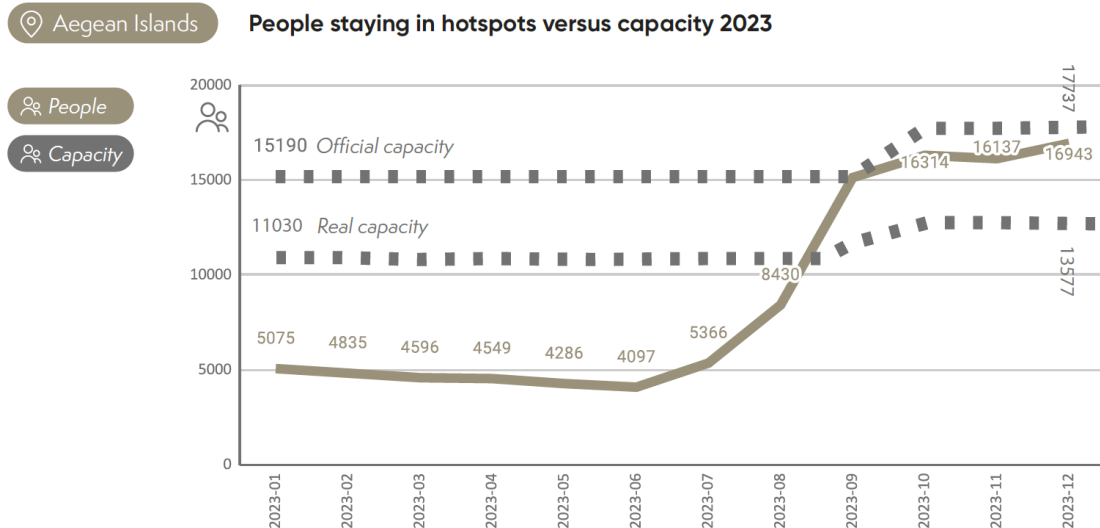
⁵⁹⁵ Ibid., fig. 1.2, 1.3, 1.4, 1.5 en 1.6. De data is afkomstig uit de dataset waarop het rapport van SB is gebaseerd, zie ook p. 2. van het rapport. Eiseressen bieden aan deze dataset in te brengen indien gewenst.

⁵⁹⁶ Deze discrepantie volgt uit cijfers van het Griekse ministerie zelf, zie SB, 'Visualising data' (**productie 100**), p. 2, hieronder nader toegelicht.

⁵⁹⁷ Zie ook: SB, 'Visualising data' (**productie 100**), figure 1.1.

⁵⁹⁸ Ibid., figure 1.2, en zie toelichting en bronnen op p. 2.

⁵⁹⁹ Zie bijv. RSA, 'Not again in 2024: Call for upholding human rights in the Samos Closed Controlled Access Centre' d.d. 31 januari 2024 (**productie 98**): "In September 2023, the authorities changed the official capacity of the CCAC to 3,650. This change of official capacity took place overnight without any public statement as to where and how the capacity was increased. We are however certain that this new capacity includes spaces that are unfit to accommodate people. To this day, newly arrived people are made to sleep in spaces such as kitchens and classrooms, without beds, mattresses, proper bathrooms, kitchens or any form of privacy". Volgens *Le Monde* worden journalisten geweerd uit de kampen, wat het lastig maakt om goed onderzoek te doen, zie: *Le Monde*, 'Refugee camps on Greek islands are once again overcrowded' d.d. 7 oktober 2023 in **productie 101**, pp. 41-44.



Bron: SB, 'Visualising data' (**productie 100**), figure 9.4.

308. Zoals hieronder in sectie 5.4.2.1 wordt beschreven, komt sinds 2021 tot op heden een groot aantal asielzoekers in een juridisch limbo terecht, omdat hun asielaanvraag niet-ontvankelijk wordt verklaard, maar zij in werkelijkheid niet terug gestuurd kunnen worden naar Turkije. Samen met de recente stijging in het aantal aankomsten, moet ervan worden uitgegaan dat dit tot een verdere toename van de thans bestaande overbevolking zal leiden. De situatie in de kampen is reeds nu slecht, zoals omschreven in sectie 5.4.3. Gezien de toenemende overbevolking bestaat er dan ook een zeer ernstig risico dat de situatie in de (nabije) toekomst nog verder verslechtert.

5.4.2 Geen readmissie naar Turkije en opening Closed Controlled Access Centres

5.4.2.1 Turkije wordt in de Griekse wet als veilig derde land aangemerkt

309. In juni 2021 vaardigt de Griekse regering de *Joint Ministerial Decision (JMD)* 42799/2021 uit, waarmee Turkije als veilig derde land wordt aangemerkt voor asielzoekers afkomstig uit vijf landen: Syrië, Afghanistan, Pakistan, Bangladesh en Somalië. Dat betekent dat asielaanvragen van personen uit die landen niet-ontvankelijk kunnen worden verklaard zonder daarbij de persoonlijke omstandigheden van de asielzoekers en de risico's die zij in hun land van herkomst lopen mee te wegen. Alleen als de asielzoeker aantoont dat Turkije voor hem niet aangemerkt kan worden als veilig derde land, kan het asielverzoek ontvankelijk worden verklaard.⁶⁰⁰

310. Vóór invoering van JMD 42799/2021 verkreeg 92% van de Syriërs, 66% van de Afghanen, en 94% van de Somaliërs de vluchtelingen- of subsidiaire beschermingsstatus in Griekenland.⁶⁰¹ Als gevolg van de JMD stijgt het aantal asielverzoeken dat niet-ontvankelijk wordt verklaard in 2021 sterk.⁶⁰² In 2022 wordt ongeveer de helft van alle asielverzoeken, oftewel 6.105 verzoeken, van personen afkomstig uit deze landen niet-ontvankelijk verklaard.⁶⁰³

⁶⁰⁰ AIDA, 'Country Report: Greece' 2022 Update (**productie 80**), p. 126-139.

⁶⁰¹ Ibid., p. 128-129.

⁶⁰² AIDA, 'Country Report: Greece' 2021 Update (**productie 79**), p. 137.

⁶⁰³ International Rescue Committee, 'What is the EU-Turkey deal?', <https://www.rescue.org/eu/article/what-eu-turkey-deal>; AIDA, 'Country Report: Greece' 2022 Update (**productie 80**), p. 20-21.

311. De personen wier asielverzoek niet-ontvankelijk wordt verklaard, omdat Turkije voor hen een veilig derde land wordt geacht te zijn, worden echter niet teruggestuurd naar Turkije. Vanaf maart 2020 accepteert Turkije, in eerste instantie vanwege de coronamaatregelen, namelijk helemaal geen readmissie meer.⁶⁰⁴ Er vindt ook geen vrijwillige terugkeer plaats.⁶⁰⁵ Deze opschorting is voortgezet in 2021, 2022 en 2023.⁶⁰⁶ Deze personen blijven daarom vastzitten in Griekenland, zonder dat hun asielverzoek inhoudelijk wordt beoordeeld. Het Rode Kruis beschrijft dat dit wel drie tot vier jaar kan duren, met als gevolg “distress and mental health issues to those seeking safety”.⁶⁰⁷
312. In februari 2023 heeft de Griekse Raad van State prejudiciële vragen voorgelegd aan het Europees Hof van Justitie over de interpretatie van artikel 38 Procedurerichtlijn en de JMD. Artikel 38 lid 4 van de Procedurerichtlijn bepaalt dat wanneer het veilig derde land de verzoeker niet tot zijn grondgebied toelaat, de lidstaat ervoor moet zorgen dat toegang wordt verstrekt tot de asielprocedure. Daarmee lijkt de toepassing van de JMD en het jarenlang in limbo laten van de asielzoekers in strijd te zijn en eisers in de procedure verzoeken dan ook de nietigverklaring van de JMD. De Griekse Raad van State wil daarom onder meer weten of:

“Artikel 38 Procedurerichtlijn zo moet worden uitgelegd dat het in de weg staat aan nationale besluiten waarbij een derde land in beginsel als veilig wordt aangemerkt voor bepaalde categorieën verzoekers om internationale bescherming, en dat derde land de wettelijke verplichting op zich heeft genomen om deze categorieën verzoekers op zijn grondgebied over te nemen, ondanks het feit dat dat derde land overname al lange tijd (i.c. meer dan 20 maanden) weigert, en de mogelijkheid dat dat land zijn standpunt in de nabije toekomst wijzigt niet lijkt te zijn onderzocht”.⁶⁰⁸

313. Op het moment van dagvaarden is de procedure nog aanhangig.

5.4.2.2 Opening van Closed Controlled Access Centres

314. Vanaf september 2021 worden de RIC's vervangen door zogenaamde Closed Controlled Access Centres (CCAC's).⁶⁰⁹ Ook over deze omzetting lijkt de Staat te hebben meegedacht: in 2018 en 2019 werd over deze plannen in interne memo's gesproken en wilde het ministerie van Buitenlandse Zaken de mogelijkheid van “controlled centres” verkennen.⁶¹⁰ In september 2021 opent het CCAC op Samos en in november de CCAC's op Leros en Kos.⁶¹¹ Het centrum op Kos

⁶⁰⁴ Rijks-intern memo d.d. 10 april 2020, ‘Maatregelen houden coronavirus voorlopig buiten hotspots, maar leefomstandigheden verslechteren’ in **productie 28**, p. 189; Europese Commissie, ‘Stand van politieke, economische en handelsbetrekkingen tussen de EU en Turkije’ (JOIN(2021)8 final) d.d. 20 maart 2021 (**productie 54**), p. 9. Europese Commissie, ‘Türkiye 2022 Report’ (SWD(2022)333 final) d.d. 12 oktober 2022 (**productie 57**), p. 7.

⁶⁰⁵ BIM-brief week 19, Weekrapportage Internationale Migratie, d.d. mei 2020 in **productie 39**, pp. 47-50.

⁶⁰⁶ Europese Commissie, ‘Türkiye 2022 Report’ (SWD(2022)333 final) d.d. 12 oktober 2022 (**productie 57**), p. 7; Europese Commissie, ‘Türkiye 2023 Report’ (SWD(2023)696) d.d. 8 november 2023 (**productie 58**), p. 7.

⁶⁰⁷ IFRC, ‘24-month operation update Greece | Population movement’ d.d. 19 mei 2022 in: SB, ‘Documenting Conditions’ (**productie 99**), nr. 203, p. 115.

⁶⁰⁸ HvJ EU 7 maart 2023, verzoek om een prejudiciële beslissing, zaak nr. C-134/23, vraag 1.

⁶⁰⁹ Naar de CCAC's wordt soms ook – met name door de EU – verwezen als MPRIC's: *Multi-Purpose Reception and Identification Centres*.

⁶¹⁰ Memo Nederlandse ambassade in Griekenland, ‘Nederlandse migratie inzet in Griekenland’ d.d. november 2018 en Memo Nederlandse ambassade in Griekenland, ‘Nederlandse migratie inzet in Griekenland’ d.d. februari 2019 in **productie 38**, p. 24, 28.

⁶¹¹ Griekse ministerie van Migratie en Asiel, Persbericht d.d. 18 september 2021 (**productie 111**). Griekse ministerie van Migratie en Asiel, Persbericht d.d. 27 november 2021 (**productie 112**).

wordt vanwege het lage aantal personen op dat eiland pas in augustus 2022 operationeel.⁶¹² In november 2022 worden de RIC's op Lesbos en Chios omgezet in CCAC's.⁶¹³

315. De CCAC's liggen ver van de stedelijke centra op de eilanden.⁶¹⁴ Voor zover bewoners de kampen kunnen verlaten zijn zij dus alsnog geïsoleerd. Er gelden echter sterke restricties op de bewegingsvrijheid van de bewoners: zij mogen de kampen alleen tussen 8:00 en 20:00 verlaten, mits ze in het bezit zijn van een geldige asielzoekerspas.⁶¹⁵ Nieuwkomers of personen wier asielverzoek is afgewezen bezitten zo'n pas niet.⁶¹⁶ Om deze regels af te dwingen zijn de CACC's omheind door dubbele lagen prikkeldraad, uitgerust met een rigide beveiligingssysteem, en is er cameratoezicht in het gehele kamp.

5.4.3 De situatie in de kampen maart 2020 – heden

316. Hoewel het aantal personen op de eilanden in 2020 en 2021 daalt – en in april 2021 voor het eerst sinds de start van de EU-Turkijedeal geen sprake is van overbevolking – is van een verbetering van de opvangomstandigheden nauwelijks sprake. In 2020 is er volgens de Nederlandse ambassade zelfs sprake van een verslechtering van de omstandigheden, met name door de coronamaatregelen, waaronder: “Niet toelaten van nieuwe aankomsten tot de hotspots; Opschorten van asielpcedures, registratie en beroep; Bewustwording en informatievoorziening; Beperken van in- en uitlopen en activiteiten voor migranten en hulpverleners”.⁶¹⁷ De ambassade schrijft:

“Tegelijkertijd zijn de opvangomstandigheden op de eilanden nog altijd ver ondermaats. Er verblijven momenteel bijna 33.000 mensen op de eilanden, terwijl er plek is voor 7.100. [...] Hoewel de overbevolking daarmee [met de overplaatsingen naar het vasteland, adv.] iets is teruggebracht, zijn de omstandigheden verder verslechterd. Dat komt vooral door coronamaatregelen die onder andere de bewegingsvrijheid en activiteiten inperken.”⁶¹⁸

317. Vooral de situatie op Lesbos is schrijnend. Op 8 september 2020 breken er grote branden uit in kamp Moria. Vrijwel het volledige kamp – waar op dat moment nog altijd vier keer zoveel mensen verblijven als de capaciteit toelaat – brandt af. Ongeveer 13.000 asielzoekers komen zonder onderdak te zitten.⁶¹⁹ Na de brand wordt het tijdelijke kamp Kara Tepe II (later:

⁶¹² AIDA, 'Country Report: Greece' 2022 Update (**productie 80**), p. 39.

⁶¹³ RSA, 'What is happening today in the refugee structures on the Aegean islands' d.d. mei 2023, p. 16, 28, in: SB, 'Documenting Conditions' (**productie 99**), nr. 215, p. 123.

⁶¹⁴ RSA, 'What is happening today in the refugee structures on the Aegean islands' d.d. mei 2023, p. 8-9, in: SB, 'Documenting Conditions' (**productie 99**), nr. 215, p. 123.

⁶¹⁵ MSF, 'Greece Activity Report 2021' (**productie 96**), p. 10; Refugees International, 'The Fallacy of Control: Tightened Asylum and Reception Policies Undermine Protection in Greece' d.d. februari 2022 (**productie 97**), p. 11.

⁶¹⁶ Ter illustratie: in december 2021 waren dat 100 van de 450 bewoners van de CCAC op Samos. AI, 'Greece: Asylum seekers being illegally detained in new EU-funded camp' d.d. 2 december 2021 in: SB, 'Documenting Conditions' (**productie 99**), nr. 194, p. 106.

⁶¹⁷ Rijks-intern memo d.d. 18 maart 2020, 'Vluchtelingenkampen en corona – kan een ramp nog worden afgewend?' in **productie 28**, p. 185.

⁶¹⁸ Rijks-intern memo d.d. 10 juli 2020 'Effecten migratiebeleid centrumrechtse regering steeds zichtbaarder' in **productie 28**, p. 194.

⁶¹⁹ IFRC, 'Information bulletin no. 1 | Greece: Population Movement (Moria camp fire)' d.d. 12 september 2020 in: SB, 'Documenting Conditions' (**productie 99**), nr. 166, p. 87.

Mavrovouni) opgezet. Drie hulpverleners die in januari 2021 in het kamp als vrijwilliger werkten, omschrijven de omstandigheden als “verschrikkelijk” en “unsafe”.⁶²⁰

318. Voor alle kampen geldt dat de problemen die zich vóór 2020 voordeden tot op heden spelen, ondanks het feit dat er in 2021 en 2022 door de coronapandemie tijdelijk geen sprake was van overbevolking.⁶²¹ Dat de situatie nog steeds ernstig en actueel is wordt bevestigd door het feit dat het EHRM in september en december 2023 *interim measures* toewees voor vrouwen en kinderen verblijvend in de CCAC's op Samos en Kos. De Griekse autoriteiten werden onder meer verplicht tot het bieden van voldoende medische zorg en adequate opvangvoorzieningen in overeenstemming met de menselijke waardigheid en hun kwetsbaarheid.⁶²²

5.4.3.1 Gebrek aan voorzieningen

319. Hoewel de personen in de CCAC's niet meer in tenten maar in containers slapen, zijn de omstandigheden er slecht. Volgens het Rode Kruis is er in 2021 een gebrek aan onderdak, *winterization*, (drink)water, douches, wc's en goed rioolwaterbeheer.⁶²³ In oktober 2021 schrijven Oxfam en de GCR dat in Mavrovouni dan nog altijd geen douches zijn. Men wast zich daarom in de zee, maar dat brengt veiligheidsrisico's met zich mee: er is verdrinkingsgevaar – vooral voor kinderen – en er bestaat een kans op infecties omdat het water vervuild is door het riool.⁶²⁴ Ook in 2023 is er sprake van een tekort aan water en voedsel,⁶²⁵ gebrek aan verwarming en verkoeling, elektriciteit en warm water.⁶²⁶

5.4.3.2 Onvoldoende bescherming van kwetsbaren en medische zorg

320. Ook in de periode 2020-2023 worden kwetsbaren onvoldoende beschermd en bestaat er een gebrek aan (mentale) gezondheidszorg. In december 2020 beschrijft Artsen zonder Grenzen de ernstige gevolgen hiervan op indringende wijze:

“Recently, the horrific episode of a three-year-old girl raped inside the camp showed the shocking inadequacy of the protection measures available in the camp as well the urgent need for safe and dignified accommodations for the most vulnerable. [...] Since the fire and the

⁶²⁰ Verklaring [naam deskundige] d.d. 16 november 2023 en verklaring [naam deskundige] en [naam deskundige] d.d. 28 november 2023 in **productie 72**, p. 7, 11-13.

⁶²¹ Zie ook de verklaringen van hulpverleners die in 2023 als vrijwilliger in een van de kampen waren: Verklaring [naam deskundige] d.d. 18 november 2023 en verklaring [naam deskundige] in **productie 72**, p. 9, 17-18.

⁶²² Zie: Human Rights Legal Project, 'Interim measures granted by the ECtHR for a woman and her daughter in Samos' d.d. 20 september 2023 en GCR, 'Absolutely inadequate conditions in the new Closed Controlled Access Center (CCAC) of Kos: The European Court of Human Rights has granted Interim Measures' d.d. december 2023, *beide in*: SB, 'Documenting Conditions' (**productie 99**), (resp.) nrs. 229 en 231, pp. 131-132.

⁶²³ IFRC, 'Operation update Turkey, Greece and other countries: population movement' d.d. 17 december 2021, p. 3, *in*: SB, 'Documenting Conditions' (**productie 99**), nr. 195, p. 106. Zie verder o.a. MSF, 'Closed centres for refugees on Greek islands exacerbate psychological trauma' d.d. 30 november 2022; Refugees International, 'The Fallacy of Control: Tightened Asylum and Reception Policies Undermine Protection in Greece' d.d. februari 2022, p. 10-13; Oxfam, 'Lesbos Bulletin' d.d. 7 maart 2022, *alle in*: SB, 'Documenting Conditions' (**productie 99**), resp. nr. 208, p. 117; nr. 199, p. 111-112 en nr. 201, p. 113.

⁶²⁴ Oxfam, 'Lesbos Bulletin' d.d. 21 oktober 2021 *in*: SB, 'Documenting Conditions' (**productie 99**), nr. 172, p. 89.

⁶²⁵ IRC, 'Contribution to the European Ombudsman's Strategic Inquiry' d.d. januari 2023; RSA, 'What is happening today in the refugee structures on the Aegean islands' d.d. 3 mei 2023; Human Rights Watch, 'Greece: Food Cut Off for Refugee' d.d. 16 juni 2023; Brief van VN Special Rapporteurs aan Griekenland d.d. 3 juli 2023 (UA GRC 1/2023) d.d. 3 juli 2023. *Alle in*: SB, 'Documenting Conditions' (**productie 99**), (resp.) nrs. 210, 215, 218, 223, pp. 121-129.

⁶²⁶ GCR, 'Submission of the Greek Council for Refugees to the Committee of Ministers of the Council of Europe' d.d. juli 2023; Brief van VN Special Rapporteurs aan Griekenland d.d. 27 januari 2017 (UA GRC 1/2023) d.d. 3 juli 2023. *Beide in*: SB, 'Documenting Conditions' (**productie 99**), (resp.) nrs. 222 en 223, pp. 128-129.

transfer to the new camp, MSF's child psychologists have continued to note concerning symptoms in our patients, including sleepwalking, nightmares, regressive behaviour, as well as self-harm and suicidal ideation. In 2020, our child psychologists have treated 49 children with suicidal ideation and suicide attempts."⁶²⁷

321. Kwetsbaren, zoals kinderen en zwangere vrouwen, worden niet, althans onvoldoende geïdentificeerd. Het in 2018 ontwikkelde mechanisme dat ervoor moet zorgen dat alleenstaande minderjarige asielzoekers een wettelijk vertegenwoordiger krijgen toegewezen, is in 2021 nog steeds niet operationeel.⁶²⁸ Ook in 2023 worden alleenstaande minderjarige asielzoekers en andere kwetsbaren onvoldoende geïdentificeerd en genieten daarom niet de (procedurele en materiële) bescherming die zij nodig hebben.⁶²⁹

322. Daarnaast is er nog altijd sprake van een ernstig tekort aan (mentale) gezondheidszorg.⁶³⁰ In mei 2021 overlijden in Vial op Chios een 51-jarige Iraanse asielzoeker met gezondheidsproblemen die al anderhalf jaar in het kamp woonde,⁶³¹ en een 28-jarige Somalische erkende vluchteling. Toen de Somalische man een aantal uur na zijn dood werd gevonden zat zijn lichaam onder de knaagdieren, die zijn vlees aten.⁶³² Kinderen in de RIC's leiden aan luchtweginfecties, waterige diarree, huidinfecties en depressie. Hun slechte geestelijke gezondheid leidt tot zelfverminking en zelfmoordpogingen.⁶³³ 64% van de patiënten die de geestelijke gezondheidskliniek van Artsen zonder Grenzen tussen april en augustus 2021 bezochten dacht na over zelfmoord.⁶³⁴ Over de CCAC op Samos schrijft het Rode Kruis in december 2021:

"Mental Health remains a key concern, with people living in containers, surrounded by barbed wire fences, and an increasing dynamic of detention, securitization, segregation from the rest of society. The remote location of the camps also hinders access to livelihoods, goods and services."⁶³⁵

323. Een jaar later is de situatie op Samos volgens het Rode Kruis niet verbeterd.⁶³⁶ En ook in 2023 wordt bericht dat de beperkte bewegingsvrijheid en geïsoleerde ligging van de CACC's zijn

⁶²⁷ MSF, 'Alarming mental health distress among asylum seekers on Greek islands' d.d. 17 december 2020 in: SB, 'Documenting Conditions' (**productie 99**), nr. 174, p. 91.

⁶²⁸ AIDA, 'Country Report: Greece' 2021 Update (**productie 79**), p. 23.

⁶²⁹ Fenix, 'Submission to the Committee of Ministers of the Council of Europe concerning the group of cases of MSS v Greece' d.d. juli 2023 in: SB, 'Documenting Conditions' (**productie 99**), nr. 220, p. 126.

⁶³⁰ Raad van Europa, 'Examination of the follow up to the ECSR report concerning ICJ and ECRE v. Greece complaint' (GR-SOC(2021)11) d.d. 21 augustus 2021 (**productie 67**), para. 34.

⁶³¹ Keep Talking Greece, 'VIAL camp: Second refugee dies, woman gives birth on the road side' d.d. 10 mei 2021 in: SB, 'Documenting Conditions' (**productie 99**), nr. 185, p. 98.

⁶³² The Guardian, "A scene out of the middle ages': Dead refugee found surrounded by rats at Greek camp' d.d. 7 mei 2021 in **productie 101**, pp. 38-40.

⁶³³ Raad van Europa, 'Examination of the follow up to the ECSR report concerning ICJ and ECRE v. Greece complaint' (GR-SOC(2021)11) d.d. 21 augustus 2021 (**productie 67**), para. 33.

⁶³⁴ IRC, 'One year on from the Moria fire: 96% refugees supported by IRC in Lesbos, Greece continue to experience depression' in: SB, 'Documenting Conditions' (**productie 99**), nr. 190, p. 104.

⁶³⁵ IFRC, 'Operation update Turkey, Greece and other countries: population movement' d.d. 17 december 2021, p. 3, in: SB, 'Documenting Conditions' (**productie 99**), nr. 195, p. 106.

⁶³⁶ MSF, 'Closed centres for refugees on Greek islands exacerbate psychological trauma' d.d. 30 november 2022, in: SB, 'Documenting Conditions' (**productie 99**), nr. 208, p. 117.

weerslag heeft op de mentale gesteldheid van personen in de CCAC's.⁶³⁷ Er is ook nog altijd sprake van een ernstige gebrek aan medisch personeel in de kampen.⁶³⁸

5.4.3.3 Gebreken in de asielprocedure in de hotspots

324. Ook de gebreken in de Griekse asielprocedure in de hotspots duren voort. Personen die aankomen op de eilanden worden niet geïnformeerd over hun rechten. Kwetsbare asielzoekers worden niet of te laat geïdentificeerd, zodat zij hun asielprocedure doorlopen zonder de procedurele waarborgen die zij vanwege hun kwetsbaarheid behoeven.⁶³⁹
325. Vanaf mei 2020 kan ingevolge een wetwijziging de communicatie met asielzoekers, waaronder het persoonlijk onderhoud, plaatsvinden in de officiële taal van het land van herkomst, ook als de verzoeker die taal niet machtig is.⁶⁴⁰ De kwaliteit van interviews schiet bovendien zodanig tekort, dat zorgen worden geuit over procedurele rechtvaardigheid van de interviews: zo krijgen asielzoekers nauwelijks ruimte om hun verzoek in eigen woorden toe te lichten, en wordt er te weinig rekening gehouden met minderjarigheid van asielzoekers, eerder opgelopen trauma's en analfabetisme.⁶⁴¹ Daarnaast ondervinden asielzoekers problemen bij het aanvragen van gefinancierde rechtsbijstand in beroep, terwijl zij daar wel recht op hebben. In 2020 doet meer dan een derde van de verzoekers een dergelijke aanvraag niet.⁶⁴² Bovendien bestaat een ernstig tekort aan asieladvocaten op de eilanden, en blijft de juridische bijstand die aan asielzoekers in de beroepsprocedure wordt verleend beperkt.⁶⁴³ Als verzoekers een advocaat krijgen toegewezen, worden zij daarvan niet op de hoogte gesteld, of pas als de beroepstermijn al verstreken is.⁶⁴⁴ Dit is ook in 2023 nog niet veranderd.⁶⁴⁵

⁶³⁷ Europees Parlement (LIBE), 'The situation of Article 2 TEU values in Greece' d.d. maart 2023; RSA, 'What is happening today in the refugee structures on the Aegean islands' d.d. 3 mei 2023; Europese Ombudsman, 'Decision in strategic inquiry OI/3/2022/MHZ on how the European Commission ensures respect for fundamental rights in EU-funded migration management facilities in Greece' d.d. 7 juni 2023; GCR, 'Submission of the Greek Council for Refugees to the Committee of Ministers of the Council of Europe' d.d. juli 2023; UNGA, 'Report of the Working Group on the use of mercenaries on its visit to Greece' (A/HRC/54/29/Add.1) d.d. 14 juli 2023. *Alle in:* SB, 'Documenting Conditions' (**productie 99**), (resp.) nrs. 213, 215, 219, 222, 224, pp. 122-129.

⁶³⁸ IRC, 'Contribution to the European Ombudsman's Strategic Inquiry' d.d. januari 2023; RSA, 'The State of the Greek asylum system' d.d. juli 2023; GCR, 'Submission of the Greek Council for Refugees to the Committee of Ministers of the Council of Europe' d.d. juli 2023; Human Rights Legal Project, 'Interim measures granted by the ECtHR for a woman and her daughter in Samos' d.d. 20 september 2023; GCR, 'Reception of asylum seekers in Greece – the demand for humane conditions remains' d.d. 9 november 2023. *Alle in:* SB, 'Documenting Conditions' (**productie 99**), (resp.) nrs. 210, 221, 222, 229, 230, pp. 121-132.

⁶³⁹ MSF, 'Constructing Crisis at Europe's Borders' d.d. 9 juni 2021 (**productie 95**), p. 18-19; AIDA, 'Country Report: Greece' 2020 Update (**productie 78**), p. 23.

⁶⁴⁰ AIDA, 'Country Report: Greece' 2020 Update (**productie 78**), p. 98. Law No. 4686/2020, een wijziging van de International Protection Act (Law No. 4636/2019), maakt dat mogelijk.

⁶⁴¹ Ibid., p. 100.

⁶⁴² AIDA, 'Country Report: Greece' 2021 Update (**productie 79**), p. 72.

⁶⁴³ AIDA, 'Country Report: Greece' 2020 Update (**productie 78**), p. 106.

⁶⁴⁴ Ibid.

⁶⁴⁵ Human Rights Legal Project, 'GREVIO evaluation report Greece' d.d. 7 maart 2023; RSA, 'What is happening today in the refugee structures on the Aegean islands' d.d. 3 mei 2023; Al Jazeera, 'EU details violations at Greece's 'mode' refugee camps' d.d. 11 mei 2023; GCR, 'Reception of asylum seekers in Greece – the demand for humane conditions remain' d.d. 9 november 2023; GCR, 'Absolutely inadequate conditions in the new Closed Controlled Access Center (CCAC) of Kos' d.d. december 2023; ACAPS, 'Latest Updates on Country Situation - Greece' d.d. 6 december 2023; Fenix en 15 andere ngo's, 'Human Rights, But not for All' d.d. 12 december 2023. *Alle in:* SB, 'Documenting Conditions' (**productie 99**), (resp.) nrs. 212, 215, 216, 230, 231, 233, 234, pp. 122-125, 132-134.

5.4.4 Huidige status van de EU-Turkijedeal

326. De uitvoering van de afspraken die samen de EU-Turkijedeal vormen liggen sinds maart 2020 deels stil, maar de partijen bij de deal achten de afspraken nog wel van kracht. In maart 2020 schortte Turkije de readmissie van de Griekse eilanden naar Turkije op vanwege de coronapandemie. Deze opschorting geldt nog altijd.⁶⁴⁶ Ook hervestigen niet alle lidstaten meer Syriërs vanuit Turkije onder het 1:1 mechanisme.⁶⁴⁷ De Staat, Griekenland, en de Europese Commissie verbinden hieraan echter niet de conclusie dat de deal niet meer van kracht is. Zo stelt de voorzitter van de Europese Commissie, Ursula von der Leyen, in april 2021 dat “[t]she EU-Turkey Statement of 2016 remains valid and has brought positive results.”⁶⁴⁸ En in juni 2022 benadrukt het Europees Parlement het belang dat de afspraken onder de EU-Turkijedeal worden nagekomen.⁶⁴⁹

327. Ook de Staat acht de deal nog altijd van kracht. Dit blijkt bijvoorbeeld uit de overwegingen van de Staat toen hij de hervestiging van Syriërs uit Turkije onder het 1:1 mechanisme op 26 augustus 2022 tijdelijk opschortte, omdat het kabinet stelde de opvang van deze personen vanwege de overbevolking in het aanmeldcentrum in Ter Apel niet te kunnen waarborgen.⁶⁵⁰ Het kabinet benadrukt daarbij het belang van de afspraken van de deal:

“Als tweede tijdelijke maatregel zullen geen nieuwe personen worden geselecteerd voor hervestiging onder de EU afspraken in het kader van de EU-Turkije Verklaring. [...] Het kabinet blijft sterk hechten aan de implementatie van alle onderdelen van de gemaakte afspraken door alle partijen, inclusief de afspraken over hervestiging en terugkeer.”⁶⁵¹

328. Als de Staat de tijdelijke opschorting van hervestiging onder het 1:1 mechanisme in maart 2023 verlengt, wordt er wederom op gewezen dat het kabinet sterk hecht aan de implementatie van alle onderdelen van de afspraken.⁶⁵² Bovendien blijkt uit het feit dat de IND in de maandelijkse *relocation and resettlement*-cijfers apart bijhoudt hoeveel personen in Nederland aankomen onder het 1:1 hervestigingsmechanisme als onderdeel van de EU-Turkijedeal, dat de Staat de deal nog van kracht acht.⁶⁵³ En in juli 2023 stelt het kabinet:

⁶⁴⁶ Zie sectie 5.4.2.1.

⁶⁴⁷ Het aantal hervestigingen is laag. Sinds mei 2023 zijn Syriërs onder het 1:1 mechanisme hervestigd in de volgende landen: Duitsland, Finland, Frankrijk, Roemenië, Spanje, Portugal, Italië. Zie: AIDA, ‘Country Report: Türkiye’ 2022 Update (**productie 81**), p. 153-154; Presidency of Migration Management van Turkije, ‘Temporary protection’ d.d. 10 augustus 2023 (**productie 116**), p. 6; Presidency of Migration Management van Turkije, ‘Temporary protection’ d.d. 2 november 2023 (**productie 118**), p. 5.

⁶⁴⁸ Europese Commissie, ‘Statement by President von der Leyen following the meeting with Turkish President Erdogan’ d.d. 6 april 2021 (**productie 56**).

⁶⁴⁹ Europees Parlement, ‘Resolutie over het Commissieverslag 2021 over Turkije’ (2022/C 493/01) d.d. 7 juni 2022 (**productie 71**), para. 36.

⁶⁵⁰ *Kamerstukken II* 2021-2022, 19637, nr. 2992, p. 4.

⁶⁵¹ Ibid.

⁶⁵² *Kamerstukken II* 2022-2023, 36200 V, nr. 79, p. 6.

⁶⁵³ ‘Influx of asylum resettlement Turkey 1 on 1 in The Netherlands (EU-Turkey Statement of 18 March 2016)’, tabel in IND, ‘Asylum Trends, Relocation and Resettlement’ d.d. oktober 2023 (**productie 115**), p. 5. Vanwege de tijdelijke opschorting zijn sinds januari 2023 slechts 2 personen hervestigd onder het 1:1 mechanisme.

“Zowel de EU als Turkije hebben baat bij een effectieve uitvoering van de afspraken in het kader van de EU-Turkije Verklaring. Het kabinet zet zich dan ook in om deze samenwerking tussen de EU en Turkije voor te zetten. [...]”⁶⁵⁴

329. In september 2023 kondigt het kabinet aan dat de hervestiging van Syrische asielzoekers in het kader van de EU-Turkijedeal met ingang van 1 januari 2024 hervat zal worden. Volgens het kabinet:

“stoelt het besluit tot het hervatten van hervestiging in het kader van de EU-Turkije Verklaring op de afweging van enerzijds de opvangsituatie en gerelateerde ontwikkelingen in Nederland en anderzijds de relatie met Turkije, het belang dat het kabinet hecht aan het uitvoeren van de EU-Turkije Verklaring en de situatie in dat land.”⁶⁵⁵

330. Ook Griekenland meent dat, hoewel de uitvoering deels stilligt, de deal nog steeds van kracht is. In juni 2022 roept de Griekse minister van migratie en asiel Turkije op om zijn verplichtingen onder de EU-Turkijedeal na te komen.⁶⁵⁶ Net als de Staat en de Europese Commissie wil Griekenland dat de uitvoering van de deal – meer specifiek van de readmissie-afspraken – (zo snel mogelijk) wordt hervat. In september 2023 spreekt de Griekse minister van Migratie met de Eurocommissaris voor Binnenlandse Zaken en de Duitse minister van Binnenlandse Zaken. In het persbericht over die bespreking schrijft het Griekse ministerie van Migratie en Asiel:

“De mening werd gedeeld dat de Gemeenschappelijke Verklaring van de EU en Turkije uit 2016 direct moet worden geactualiseerd, aangezien het blijkt dat Turkije heden ten dage belangrijke voorzieningen niet nakomt. Om die reden is afgesproken dat de 3 partijen nauw zullen samenwerken zodat er op korte termijn resultaten zullen zijn voor wat betreft het regelen van het opnieuw in gang zetten van de terugkeer en het voorkomen van illegale migratiestromen, door middel van het bestrijden van de netwerken van mensensmokkelaars en het bewaken van de grenzen door Turkije zelf.”⁶⁵⁷

331. Op 23 november 2023 vindt een ‘*high level dialogue*’ over migratie tussen de EU en Turkije plaats.⁶⁵⁸ In een persbericht over die bespreking schrijft de Commissie: “The EU continues to engage with Türkiye to promote the full and effective implementation of the EU-Turkey Statement and the EU-Turkey readmission agreement”.⁶⁵⁹ En in een rapport van 29 november 2023 over de relatie tussen de EU en Turkije bevestigt de Europese Commissie opnieuw dat de EU-Turkijedeal “provides the overall framework for the cooperation on migration”.⁶⁶⁰ Dat het nog altijd de afspraken uit 2016 zijn die de situatie reguleren, blijkt uit onderstaande uitspraak van de Griekse minister van migratie van 1 november 2023:

“Het probleem met Turkije is een Euroturks probleem en wordt gereguleerd door de gemeenschappelijk verklaring uit 2016. Die verklaring kan niet opnieuw worden ingesteld, omdat

⁶⁵⁴ Kamerstukken II 2022-2023, 21501-02, nr. 2704, p. 7.

⁶⁵⁵ Kamerstukken II 2023-2023, 32317, nr. 852, p. 6.

⁶⁵⁶ Griekse ministerie van Migratie en Asiel, Persbericht d.d. 5 juni 2022 (**productie 113**).

⁶⁵⁷ Griekse ministerie van Migratie en Asiel, Persbericht d.d. 28 september 2023 (Nederlandse vertaling) (**productie 114**).

⁶⁵⁸ Europese Commissie, ‘Türkiye 2023 Report’ (SWD(2023)696) d.d. 8 november 2023 (**productie 58**), p. 7.

⁶⁵⁹ Europese Commissie, ‘Daily news’ d.d. 23 november 2023 (**productie 59**), p. 6.

⁶⁶⁰ Europese Commissie, ‘State of play of EU-Türkiye political, economic and trade relations’ (JOIN(2023)50 final) d.d. 29 november 2023 (**productie 55**), p. 7.

het niet reëel is dat er weer 27 landen – lidstaten van de EU opnieuw mee akkoord zullen gaan.”⁶⁶¹

332. Uit de hierboven genoemde citaten volgt dat het doel is de EU-Turkijedeal nieuw leven in te blazen, waarbij het met name gaat over het ‘hervatten’ van readmissie door Turkije. Uit de situatie die bestond tussen 2016 en 2021 blijkt echter dat onvrijwillige readmissie nooit heeft gewerkt en dat mede hierdoor een inhumane situatie op de eilanden is ontstaan. Uit de stukken blijkt niet of en op welke manier de EU-Turkijedeal dit keer op een andere manier zal worden toegepast en uitgelegd, waardoor de fundamentele rechten van de asielzoekers wél gewaarborgd worden. Nog altijd is het plan dat Griekenland de asielzoekers opvangt op de eilanden, omdat met Turkije de afspraak is gemaakt dat terugkeer enkel vanaf de eilanden plaatsvindt. Uiteindelijk kan niet op politiek niveau worden bepaald of Turkije een veilig derde land is. Asielzoekers hebben op grond van de Procedurerichtlijn nog altijd recht op een individuele procedure. Daarnaast is de JMD, die ervoor zou moeten zorgen dat de procedures worden verkort, mogelijk in strijd met artikel 38 Procedurerichtlijn.
333. Kortom, uit niets blijkt dat het doel is om dit keer te komen tot een fundamenteel andere aanpak waarmee de rechten van asielzoekers zullen worden beschermd, of dat hiervoor *checks and balances* zijn ingebouwd. De situatie in de kampen is ten tijde van het uitbrengen van de dagvaarding al slecht en dreigt door een verdere toename van de overbevolking nog verder te verslechteren. Dit maakt dat er opnieuw een ernstig risico op grootschalige mensenrechtenschendingen bestaat, met als basis de EU-Turkijedeal uit 2016.

6 ONRECHTMATIG HANDELEN VAN DE STAAT

6.1 Inleiding

334. Uit de hierboven beschreven feiten en omstandigheden volgt dat de Staat door het vormgeven, sluiten, mede-uitvoeren en in stand houden van de EU-Turkijedeal heeft bijgedragen aan het ontstaan van een situatie waarin asielzoekers en vluchtelingen stelselmatig zijn blootgesteld aan verschillende schendingen van internationaal recht en Unierecht, dan wel aan een reëel risico daarop. De afspraken in, en uitvoering van de EU-Turkijedeal hebben er in het bijzonder toe geleid dat een grote groep asielzoekers jarenlang is – en nog altijd wordt – blootgesteld aan een inhumane opvangsituatie in Griekenland. De Staat heeft er geen blijk van gegeven dat deze voorzienbare mensenrechtenschendingen en de daarmee onherroepelijk gepaard gaande schade ertoe hebben geleid af te zien van het sluiten dan wel voortzetten van de deal. Integendeel, uit de beschikbare bewijsstukken blijkt dat de Staat meende dat de deal koste wat het kost in stand moest blijven. Tot op de dag van vandaag blijft de Staat vasthouden aan de afspraken uit de deal, ondanks het feit dat het vasthouden aan de deal opnieuw tot grootschalige mensenrechtenschendingen zal leiden op de Griekse hotspot-eilanden.
335. Voor de vaststelling dat de situatie in de kampen in ieder geval lange tijd en voor een groot aantal asielzoekers in strijd is geweest met hun fundamentele rechten zij verwezen naar sectie 5.1 en 5.4 hierboven. Artsen zonder Grenzen, een van de vele organisaties die over de toestanden in de kampen berichtte, heeft de gevolgen van de EU-Turkijedeal in 2021 op een

⁶⁶¹ Griekse ministerie van Migratie en Asiel, Persbericht d.d. 1 november 2023 (Nederlandse vertaling) (**productie 117**).

heldere manier uiteengezet in het rapport *Constructing Crisis at Europe's Borders*. Zij beschrijft de situatie op de Griekse eilanden daarin als “an entirely avoidable and predictable policy-driven humanitarian crisis [...] with devastating consequences for the people trapped there”.⁶⁶² Naast de fysieke en mentale schade die mensen hebben opgelopen als gevolg van de “containment policy” beschrijft Artsen zonder Grenzen dat de situatie op de eilanden ook heeft bijgedragen aan de dood van minstens 21 mensen, waaronder een baby van zes maanden.⁶⁶³ In 2023 oordeelde het EHRM in vier zaken dat de leefomstandigheden op de eilanden – in dit geval Lesbos en Samos – dusdanig slecht waren dat sprake is van een schending van het absolute verbod op een onmenselijke en vernederende behandeling (ex artikel 3 EVRM).⁶⁶⁴

336. Tot op heden is alleen Griekenland, het land binnen de Europese Unie op wiens grondgebied de deal voornamelijk werd uitgevoerd, juridisch ter verantwoording geroepen voor de gevolgen van de EU-Turkijedeal. Dat enkel dit land verantwoordelijk wordt gehouden voor de gevolgen van de deal, miskent echter de aard van de deal en de (mede)verantwoordelijkheid van de andere partijen die deze hebben gesloten. Zoals volgt uit de in sectie 2 besproken uitspraak van het Gerecht van de Europese Unie is immers sprake van een internationale afspraak tussen de afzonderlijke 28 landen van de Europese Unie en Turkije. In de deal zijn afspraken gemaakt die – voorzienbaar – de levens van tienduizenden asielzoekers raken. Daarbij is door de partijen die deze afspraak hebben gemaakt willens en wetens het risico genomen dat de door onder meer het GEAS en het EU Handvest beschermde rechten zouden worden geschonden, juist door de deal door (en in) Griekenland te laten uitvoeren. De betrokken partijen hadden immers moeten weten dat hiermee een situatie zou ontstaan waardoor de standaarden van het EU Handvest en de Procedure- en Opvangrichtlijn niet konden worden gegarandeerd.
337. De mensenrechtenschendingen op de Griekse eilanden waren, zoals Artsen zonder Grenzen terecht heeft opgemerkt, zowel voorzienbaar als vermijdbaar.⁶⁶⁵ Het was een keuze om de deal te sluiten en eveneens een keuze om die in stand te houden, ondanks de legitieme waarschuwingen dat hierdoor de fundamentele rechten van een grote groep mensen op het spel zouden komen te staan. In beide gevallen draagt de Staat, als zelfbenoemd “architect”⁶⁶⁶ van de EU-Turkijedeal, een bijzondere verantwoordelijkheid voor deze gevolgen. Dat geldt te meer omdat uit de in sectie 5.2 en 5.3 besproken interne stukken duidelijk is geworden dat de Staat er alles aan gelegen was om 1) de deal te sluiten en zo snel mogelijk te implementeren, terwijl hij wist dat Turkije niet aan de relevante eisen voldeed en Griekenland zijn zaken niet op orde had; en 2) deze in stand te houden toen zonder meer duidelijk was geworden dat het niet mogelijk was om de deal uit te voeren in overeenstemming met de rechten van de asielzoekers die op de eilanden kwamen vast te zitten. Dat deze mensenrechtenschendingen plaatsvonden op Grieks grondgebied doet, zoals hieronder nader wordt onderbouwd, niet af aan de juridische verantwoordelijkheid die de Staat hiervoor draagt.

⁶⁶² MSF, ‘Constructing Crisis at Europe's Borders’ d.d. 9 juni 2021 (**productie 95**), p. 1.

⁶⁶³ MSF, ‘Constructing Crisis at Europe's Borders’ d.d. 9 juni 2021 (**productie 95**), p. 16: “The impact of the hotspot containment policy on people's physical and mental health is a humanitarian crisis with devastating consequences. Since 2016, chronic overcrowding, security issues, and a lack of access to adequate healthcare, sanitation, and food have contributed to at least 21 deaths including a six-month-old baby who died of dehydration.” Ook beschrijft Artsen zonder Grenzen dat ook onder kinderen kinderen sprake was van “alarming high rates of self-harm and suicidal acts” (p. 2).

⁶⁶⁴ Zie hieronder, sectie 6.2.2.3.

⁶⁶⁵ MSF, ‘Constructing Crisis at Europe's Borders’ d.d. 9 juni 2021 (**productie 95**), p. 1.

⁶⁶⁶ Zie sectie 5.2.

338. Daarnaast blijkt uit hetgeen is besproken in sectie 5.4.4 dat de Staat nog altijd wil dat de afspraken uit de EU-Turkijedeal worden nageleefd, terwijl er geen consequenties zijn verbonden aan de mensenrechtenschendingen die de deal eerder tot gevolg heeft gehad en opnieuw dreigt te hebben. Indien de uitvoering van de deal op dezelfde wijze wordt voortgezet, zal de geschiedenis zich herhalen en zal opnieuw sprake zijn van grootschalige mensenrechtenschendingen op de eilanden, waartegen de asielzoekers die daar verblijven geen effectief rechtsmiddel kunnen aanwenden. Ook nu zijn deze gevolgen voorzienbaar en vermijdbaar.
339. In de voorzien- en vermijdbaarheid van de schade die de deal bij een grote groep asielzoekers zou aanrichten, en de keuzes die desondanks zijn gemaakt, is de aansprakelijkheid van de Staat gelegen. Eiseressen onderbouwen hieronder nader waarom het handelen c.q. nalaten van de Staat 1) bij het vormgeven en sluiten van de deal; 2) tijdens het mede-uitvoeren en in stand houden van de deal; en 3) bij het ook nu ongewijzigd willen voortzetten van de deal onrechtmatig is in de zin van artikel 6:162 BW. Eiseressen baseren zich daarbij op twee grondslagen:
- a. de maatschappelijke zorgvuldigheidsnorm.
 - b. het recht van de Europese Unie.
340. Hieronder wordt eerst de schending van de maatschappelijke zorgvuldigheidsnorm besproken (sectie 6.2) en vervolgens de schendingen van het Unierecht (sectie 6.3). In sectie 7 zal vervolgens worden ingegaan op de toerekenbaarheid van het onrechtmatig handelen aan de Staat.

6.2 Schending van de maatschappelijke zorgvuldigheidsnorm

6.2.1 *Juridisch kader: de zorgvuldigheidsnorm*

341. Uit artikel 6:162 lid 2 BW volgt dat een onrechtmatige daad kan bestaan uit een doen of nalaten in strijd met hetgeen volgens ongeschreven recht in het maatschappelijk verkeer betaamt. Bij een schending van de maatschappelijke zorgvuldigheidsnorm gaat het om een ongeoorloofde aantasting van andermans belangen.⁶⁶⁷ Elke (rechts)persoon zal zich bij zijn handelen rekenschap moeten geven van de daarbij mogelijk betrokken belangen van anderen en heeft een verantwoordelijkheid met betrekking tot de belangen van andere deelnemers aan het rechtsverkeer.⁶⁶⁸ Nuland geeft de kern van de maatschappelijke zorgvuldigheidsnorm als volgt weer:

“De buitencontractuele zorgplicht laat zich aldus vertalen dat, indien de desbetreffende belangen door het handelen (kunnen) worden geschaad, degene die handelt onder omstandigheden – doch mede gelet op het eigen belang – anders zal moeten handelen dan voorgenomen en waar hij dat nalaat, hij aansprakelijk is voor de toegebrachte schade. De

⁶⁶⁷ Vgl. Asser/Hartkamp & Sieburgh 6-IV 2015/56.

⁶⁶⁸ Ibid.

grondslag voor buitencontractuele zorgplichten moet volgens Tjong Tjin Tai worden gezocht in enerzijds de billijkheid en anderzijds de verantwoordelijkheid voor de oorzaak van de schade.”⁶⁶⁹

342. Nuland wijst daarbij op twee vereisten die door Tjong Tjin Tai worden onderscheiden om vast te stellen of sprake is van verantwoordelijkheid voor het veroorzaken van de schade:

“Deze verantwoordelijkheid berust volgens de auteur [*Tjong Tjin Tai, adv.*] op haar beurt op een vorm van gerelateerdheid. Daarmee doelt hij op de nabijheid, in de zin van invloed kunnen hebben op de oorzaak of het voorval, waardoor men in staat is om enige bescherming te bieden tegen de inbreuk op een bepaald belang in een grotere mate dan anderen dat kunnen. De auteur wijst verder op de voorzienbaarheid: het bestaan van een zorgplicht betekent dat men voorafgaand aan het handelen moet kunnen beoordelen of dat handelen geoorloofd is.”⁶⁷⁰

343. Een specifieke vorm van maatschappelijke onzorgvuldigheid, is de situatie van gevaarstelling. In het *Kelderluik*-arrest overwoog de Hoge Raad hierover als volgt:

“of en in hoever aan iemand die een situatie in het leven roept welke voor anderen bij niet-inachtneming van de vereiste oplettendheid en voorzichtigheid gevaarlijk is, de eis kan worden gesteld, dat hij rekening houdt met de mogelijkheid dat die oplettendheid en voorzichtigheid niet zullen worden betracht en met het oog daarop bepaalde veiligheidsmaatregelen neemt; dat daarbij dient te worden gelet niet alleen op de mate van waarschijnlijkheid waarmee de niet-inachtneming van de vereiste oplettendheid en voorzichtigheid kan worden verwacht, maar ook op de hoogrootheid van de kans dat daaruit ongevallen ontstaan, op de ernst die de gevolgen daarvan kunnen hebben, en op de mate van bezwaarlijkheid van te nemen veiligheidsmaatregelen.”⁶⁷¹

344. De Hoge Raad paste bovenstaande uitgangspunten bijvoorbeeld toe in de zaak over de aardbevingsschade in Groningen en kwam tot de conclusie dat de Staat onrechtmatig handelde indien hij ermee bekend is of ermee bekend moet zijn:

- a. Dat aan de gaswinning in Groningen gevaren verbonden zijn die met bodembeweging verband houden;
- b. Dat de kans op verwezenlijking van deze gevaren reëel is; en
- c. Dat de verwezenlijking van deze gevaren tot ernstige of wijdverbreide schade kan leiden, maar desalniettemin nalaat tijdig de gezien de omstandigheden van het geval passende en redelijkerwijs te vergen maatregelen te treffen om het ontstaan van schade als gevolg van de gaswinning te voorkomen.⁶⁷²

345. Voorts blijkt uit bestendige jurisprudentie dat de open norm van de maatschappelijke zorgvuldigheid wordt ingekleurd door alle omstandigheden van het geval, onder meer de fundamentele rechten van het individu dat wordt (of individuen die worden) geraakt door het handelen of nalaten en andere algemene en specifieke plichten van de Staat, alsook de

⁶⁶⁹ J.E. Nuland, Beleidsbepaling en aansprakelijkheid (VDHI nr. 170) 2021/5.3.2.1, o.v.v. Tjong Tjin Tai 2006, p. 140.

⁶⁷⁰ Ibid., p. 146, 148.

⁶⁷¹ HR 5 november 1965, ECLI:NL:HR:1965:AB7079, NJ 1966/136 m.nt. G.J. Scholten (*Kelderluik*).

⁶⁷² HR 19 juli 2019, ECLI:NL:HR:2019:1278, NJ 2020/391 m.nt. J. Spier (*prejudiciële vragen aardbevingsschade*).

specifieke feiten en belangen van de zaak.⁶⁷³ Om vast te stellen of een bepaalde gedraging onzorgvuldig was in het licht van de daarmee gepaard gaande risico's zal zoveel mogelijk aansluiting moeten worden gezocht bij objectieve aanknopingspunten.⁶⁷⁴

346. Tot deze objectieve aanknopingspunten behoren normen uit het internationaal recht, in het bijzonder fundamentele rechten neergelegd in internationale verdragen waaraan Nederland is verbonden.⁶⁷⁵ Voor een beroep op de maatschappelijke zorgvuldigheidsnorm is het hebben van effectieve controle (en rechtsmacht in de zin van – bijvoorbeeld – artikel 1 EVRM) niet doorslaggevend. Dit betekent dat ook bij het ontbreken van rechtsmacht in de zin van artikel 1 EVRM internationaalrechtelijke normen doorwerken in de vereiste maatschappelijke zorgvuldigheid (reflexwerking genoemd).⁶⁷⁶ Zo schrijft Advocaat-Generaal Valk in de zaak over de Nederlandse vrouwen en kinderen in Noord-Syrië (*IS-uitreizigers*):

“De Staat mag niet de ogen sluiten voor mensenrechtenschendingen die als gevolg van zijn beslissing voorzienbaar buiten zijn territorium zullen plaatsvinden (Soering). Bij wijze van *reflexwerking* over de band van zwaarwegende belangen is denkbaar dat de Staat ook niet de ogen mag sluiten voor mensenrechtenschendingen die buiten zijn territorium met zekerheid plaatsvinden, voor zover hij redelijkerwijs in staat is om te bevorderen dat die schendingen worden beëindigd.”⁶⁷⁷

347. Normen van internationaal recht – en het Unierecht – geven dus een invulling aan de maatschappelijke zorgvuldigheid, ook wanneer geen sprake is van rechtsmacht of als rechten niet een ieder verbindend zijn in de zin van artikel 93 en 94 Grondwet.⁶⁷⁸
348. Het grondwettelijke toetsingsverbod staat er voorts niet aan in de weg dat een Nederlandse rechter kan toetsen of een verdrag en/of de implicaties daarvan in strijd zijn met internationaalrechtelijke normen. Dit heeft de Hoge Raad geoordeeld in het *Kruisraketten*-arrest:

“Noch art. 120 jo. 94 Gr.w (Grondwet) en de grondwettelijke bepalingen omtrent het sluiten en al dan niet stilzwijgend goedkeuren van verdragen, noch enige andere regel van (nationaal) Nederlands recht staan eraan in de weg dat de Nederlandse rechter onderzoekt of een door het parlement al dan niet uitdrukkelijk goedgekeurd verdrag strijdig is met andere verdragen of andere volkenrechtelijke normen. Bij gebreke van een duidelijke wettelijke bepaling dienaangaande belet het enkele feit dat voor een bepaalde gedraging van de Staat de verdragsvorm is gekozen dan wel dat de Staat zich tot die gedraging bij verdrag heeft verplicht, de rechter niet te beoordelen of de Staat door die gedraging inbreuk maakt op een

⁶⁷³ Zie bijv. HR 19 juli 2019, ECLI:HR:2019:1223, r.o. 4.2.5; Conclusie AG 13 september 2019, ECLI:NL:PHR:2019:887 r.o. 2.19, 2.30; Rechtbank Den Haag 27 december 2017, ECLI:RBDHA:2017:15380, r.o. 4.91; Rechtbank Den Haag 4 februari 2015, ECLI:RBDHA:2015:1061, r.o. 5.50, 5.53.

⁶⁷⁴ Asser/Sieburgh 6-IV 2019/76.

⁶⁷⁵ Ibid.; GS Onrechtmatige daad, art. 6:162 BW, aant. 6.1.13.1.

⁶⁷⁶ Zie bijv. Conclusie A-G Valk 24 april 2020, ECLI:NL:PHR:2020:412, paras. 6.4, 6.23, 6.34, 6.40, 6.68; HR 19 juli 2019, NJ 2019/356, m.nt. J. Spier en C.M.J. Ryngaert.

⁶⁷⁷ Conclusie A-G Valk 24 april 2020, ECLI:NL:PHR:2020:412, para. 6.40. De Hoge Raad bevestigde dit, HR 26 juni 2020, ECLI:NL:HR:2020:1148, NJ 2020/293, m.nt. C.M.J. Ryngaert (*IS-uitreizigers*)

⁶⁷⁸ GS Onrechtmatige daad, art. 6:162 BW, aant. 6.1.13.1-6.1.13.2 en de daar genoemde jurisprudentie; Zie ook Conclusie A-G Valk 24 april 2020, ECLI:NL:PHR:2020:412, para. 6.2;

volkenrechtelijke norm waaraan burgers rechtstreeks rechten kunnen ontlelen, en aldus jegens hen onrechtmatig handelt.”⁶⁷⁹

349. Het gaat, kortom, om de gedraging van de Staat, niet om de vorm waarin die gedraging wordt gegoten. Bovendien geldt op basis hiervan dat ook als de EU-Turkijedeal kan worden aangemerkt als een verdrag, nog altijd kan worden getoetst of het sluiten en vervolgens uitvoeren⁶⁸⁰ van de daarin gemaakte afspraken onrechtmatig is op grond van de maatschappelijke zorgvuldigheidsnorm.
350. Kortom, bij de vraag of de Staat in deze zaak heeft gehandeld in strijd met de maatschappelijke zorgvuldigheid is niet noodzakelijk dat sprake is van rechtsmacht. Leidend is of de Staat zich in een specifiek geval onthoudt van gedrag dat schade veroorzaakt, dan wel doet wat (redelijkerwijs) van hem kan worden verwacht om schade te voorkomen. Meer specifiek gaat het erom of de maatschappelijke zorgvuldigheidsnorm toestaat dat de Staat een internationale afspraak maakt en uitvoert die (voorzienbaar) mensenrechtenschendingen tot gevolg heeft.
351. Ten overvloede merken eiseressen op dat er in deze zaak geen ruimte bestaat voor een belangenafweging, zoals bijvoorbeeld uitgevoerd in de hierboven genoemde zaak *IS-uitreizigers*. De belangenafweging in die zaak vond immers plaats in het licht van de vordering dat de Staat moest worden verplicht de vrouwen en kinderen terug te halen om daarmee een situatie te beëindigen waarin hun fundamentele rechten op het spel stonden. Aan die situatie als zodanig droeg de Staat echter zelf geen schuld.⁶⁸¹ In onderhavige zaak gaat het om de vraag of de Staat zelf heeft bijgedragen aan het schenden van fundamentele rechten en of hij zowel voorafgaand aan, als na de schadeveroorzakende gebeurtenis voldoende heeft gedaan om de schade te voorkomen dan wel te beperken. Het belang dat eiseressen vertegenwoordigen in deze zaak, namelijk dat bij internationale afspraken geen mensenrechten worden geschonden, laat zich moeilijk afwegen tegen een ander belang. De beleidsvrijheid die de Staat heeft bij het voeren van buitenlands beleid, kan niet afdoen aan de plicht om daarbij te handelen binnen de kaders van de op de Staat rustende internationaalrechtelijke en Unierechtelijke verplichtingen, evenals de daarmee samenhangende plicht af te zien van gedragingen die voorzienbaar tot schade leiden.

6.2.2 Invulling van de maatschappelijke zorgvuldigheidsnorm in dit geval

352. Uit bovenstaand juridisch kader blijkt dat de maatschappelijke zorgvuldigheidsnorm ingevuld wordt aan de hand van objectieve aanknopingspunten en de concrete omstandigheden van het geval. Daarbij zijn fundamentele rechten, internationaal- en Unierechtelijke regels en algemene rechtsbeginselen relevant, evenals de specifieke feiten van de zaak. De voor de invulling van de zorgvuldigheidsnorm in deze zaak toepasselijke rechten, beginselen en feiten worden hieronder nader besproken.

⁶⁷⁹ HR 10 november 1989, ECLI:NL:HR:1989:AC1679, *NJ* 1991/248 m.nt. P.H. Kooijmans (*Kruisraketten*), r.o. 3.4.

⁶⁸⁰ Vgl. Annotatie Kooijmans bij HR 10 november 1989, ECLI:NL:HR:1989:AC1679 (*Kruisraketten*), para. 5 (het arrest ziet ook op uitvoeringshandelingen van een internationale afspraak). Kooijmans maakt in zijn annotatie ook een vergelijking met het *refoulement*-verbod, para. 8, net als A-G Valk in de zaak over de Nederlandse vrouwen en kinderen in Syrië, zie Conclusie AG 24 april 2020, ECLI:NL:PHR:2020:412, para. 6.40 (hierboven geciteerd).

⁶⁸¹ Vgl. Conclusie AG 25 november 2005, ECLI:NL:PHR:2005:AU4019, para. 46, waarin de plicht is beschreven die zelfs in dat geval op een partij kan rusten om schade te voorkomen.

6.2.2.1 Fundamentele rechten

353. De zorgvuldigheidsnorm die in dit kader op de Staat rust, wordt mede ingekleurd door de fundamentele rechten van de personen die door zijn handelen of nalaten (kunnen) worden geraakt. In dit geval gaat het om de rechten van de asielzoekers die binnen de reikwijdte vallen van de afspraken die de Staat in de EU-Turkijedeal heeft vastgelegd en hierdoor zijn geraakt, of nog (kunnen) worden geraakt.
354. De relevante rechten en normen zijn onder meer terug te vinden in het in sectie 4.3 besproken GEAS. De EU-Turkijedeal ziet immers precies op het gebied dat de GEAS reguleert: de behandeling van asielverzoeken en asielzoekers. Zoals daar besproken beogen alle richtlijnen de menselijke waardigheid (artikel 1 EU Handvest) ten volle te eerbiedigen en te bevorderen dat het verbod van foltering en van onmenselijke of vernederende behandeling of bestraffing (artikel 4 EU Handvest), het recht op vrijheid en veiligheid (artikel 6 EU Handvest), de eerbiediging van het privé – en gezinsleven (artikel 7 EU Handvest), het recht op asiel (artikel 18 EU Handvest) en de rechten van het kind (artikel 24 EU Handvest) worden toegepast.⁶⁸²
355. In sectie 4.3 is uiteengezet dat de doelstelling van het GEAS onder meer wordt nagestreefd door in de Opvangrichtlijn minimumnormen vast te leggen waaraan de opvang van asielzoekers moet voldoen. Daarbij staat centraal dat de opvangomstandigheden zodanig zijn dat de geestelijke en fysieke gezondheid van de asielzoekers wordt beschermd (artikel 17 lid 2 Opvangrichtlijn). Voorts zijn de procedurele rechten uit de Procedurerichtlijn relevant bij de invulling van de zorgvuldigheidsnorm, juist omdat de EU-Turkijedeal stoelde op de misvatting dat een snelle (grens)procedure mogelijk was.⁶⁸³
356. Daarnaast zijn de rechten neergelegd in het EVRM van belang, zowel op zichzelf als via de werking van het Unierecht. Zo bepaalt artikel 52 lid 3 EU Handvest dat de rechten onder het Handvest minimaal eenzelfde beschermingsniveau moeten bieden als de overeenkomstige rechten neergelegd in het EVRM. Met name artikel 3 en 8 EVRM (als equivalent van artikel 4 en 7 EU Handvest) zijn relevant voor asielzoekers tijdens hun asielprocedure.
357. De zorgplicht die de Staat heeft jegens kinderen die zijn en worden geraakt door de EU-Turkijedeal wordt voorts nader ingevuld door hun rechten op grond van het IVRK en de specifieke bepalingen die over hen zijn opgenomen in de Opvangrichtlijn, evenals artikel 24 EU Handvest.
358. Hierboven is besproken dat de Staat, ook indien hij geen rechtsmacht uitoefent in de zin van artikel 1 EVRM, via de reflexwerking van voornoemde verdragen en daarnaast via de plicht het nuttig effect van het Unierecht te garanderen een verplichting heeft om van handelingen af te zien waarmee wordt bijgedragen aan schendingen van deze fundamentele rechten.⁶⁸⁴ Daar komt bij dat de Staat op grond van – onder meer – de *Kelderluik*-criteria een plicht heeft om voorzorgsmaatregelen te nemen als er een grote kans bestaat op schade. Daarbij geldt dat er bij

⁶⁸² Besproken in sectie 4.3.1, zie Procedurerichtlijn, considerans 60; Kwalificatierichtlijn, considerans 16; Opvangrichtlijn, considerans 35; Dublinverordening, considerans 39; Eurodacverordening, considerans 50.

⁶⁸³ Nader besproken in sectie 6.3.1.2 sub a.

⁶⁸⁴ Sectie 6.2.1 en sectie 6.3.2 voor het Unierecht.

een grote kans op schendingen van fundamentele rechten moet worden aangenomen dat hierdoor ook een grote kans bestaat op het optreden van (ernstige) schade.

359. Ter invulling van de zorgvuldigheidsnorm en de toerekenbaarheid van de onrechtmatige daad aan de Staat⁶⁸⁵ is voorts van belang dat de Staat zich er op grond van de tekst van de EU-Turkijedeal aan heeft verbonden dat deze wordt uitgevoerd in overeenstemming met internationaal recht en het Unierecht en dat in de deal specifiek wordt verwezen naar de rechten uit de Procedurerichtlijn.⁶⁸⁶ Hoewel deze in de deal neergelegde verplichting op zichzelf overbodig is – de Staat dient sowieso geen internationale afspraken te maken en uit te voeren die (kunnen) leiden tot schendingen van fundamentele rechten – onderstreept de tekst van de deal dat de Staat ook zelf aannam dat deze enkel mocht worden uitgevoerd als dit in overeenstemming met deze internationale verplichtingen zou gebeuren.

6.2.2.2 Verbod op omzeilen van internationaalrechtelijke verplichtingen en om steun te verlenen aan de onrechtmatige daad van een andere staat

360. Dat de fundamentele rechten die het GEAS beoogt te beschermen groot gewicht toekomen bij de invulling van de door de Staat vereiste zorgvuldigheid, wordt verder onderstreept door het verbod om internationale c.q. Unierechtelijke verplichtingen te omzeilen, dan wel om een bijdrage te leveren aan de onrechtmatige daad van een andere staat. Dit verbod volgt zowel uit het Unierecht als het internationaal recht, waarbij relevant is dat het Unierecht ook zelf dient te voldoen aan internationaal recht.⁶⁸⁷ Deze algemene rechtsbeginselen vormen een volgend objectief aanknopingspunt waarmee de zorgvuldigheidsnorm in dit geval wordt ingevuld.

361. Op grond van het Unierecht is van belang dat het GEAS tot doel heeft een minimumniveau van bescherming te garanderen in alle EU-lidstaten. De Staat heeft zich aan deze verplichting gecommitteerd. Zoals besproken in sectie 4.3.3.3 geldt op grond van het Dublin-systeem bijvoorbeeld dat lidstaten geen personen mogen terugsturen naar lidstaten die niet voldoen aan de minimumeisen van het GEAS, zoals in Griekenland tot op heden en ook op het moment van het sluiten van de deal het geval was. In sectie 6.3 wordt nader uitgewerkt dat het bijdragen aan een situatie waarin mensen worden vastgehouden in een land dat niet voldoet aan de minimumnormen van het GEAS een directe schending van het Unierecht is. De plicht tot het respecteren van het nuttig effect van het Unierecht⁶⁸⁸ en de plicht tot loyale samenwerking, zijn echter ook bij de invulling van de (nationale) zorgvuldigheidsnorm van bijzonder belang. Dit beginsel is neergelegd in artikel 4 lid 3 VEU en verplicht lidstaten onder meer om zich te onthouden van *alle* maatregelen die de verwezenlijking van de doelstellingen van de Unie in gevaar kunnen brengen.⁶⁸⁹ Het treffen van maatregelen waarmee de uitgangspunten van het

⁶⁸⁵ Nader besproken in sectie 7.

⁶⁸⁶ Zie sectie 4.2.

⁶⁸⁷ HvJ EU 21 december 2011, ECLI:EU:C:2011:864 (ATAA), r.o. 101. Zoals beschreven in sectie 4.3 dient het GEAS te voldoen aan het Vluchtelingenverdrag.

⁶⁸⁸ HvJ EG 21 september 1989, ECLI:EU:C:1989:339 (*Commissie t. Griekenland, Griekse maïs*); HvJ EG 18 december 1997, ECLI:EU:C:1997:628 (*Inter-Environnement Wallonie ASBL/Région Wallone*). Zie ook deze website van de Nederlandse overheid: <https://www.kcbr.nl/beleid-en-regelgeving-ontwikkelen/handleiding-wetgeving-en-europa/1-module-1-eu-eisen-aan-implementatie-van-eu-regelgeving/12-eu-implementatieverplichting/123-algemene-eu-eisen-aan-implementatie/123a-nuttig-effect> (geraagdpleegd op 2 april 2024).

⁶⁸⁹ Meer in detail besproken in sectie 6.3.2.

Unierecht – en dus ook het GEAS – worden geschonden of omzeild, is derhalve strijdig met deze Unierechtelijke beginselen.⁶⁹⁰

362. Ook buiten de Unierechtsorde is het verbod om aangegane verplichtingen te omzeilen, dan wel bij te dragen aan schendingen van internationaal recht een erkend rechtsbeginsel dat op verschillende manieren zijn weerslag vindt.
363. Het beginsel is bijvoorbeeld terug te vinden in het leerstuk van medeplichtigheid. Artikel 16 van de ILC-artikelen inzake Staatsaansprakelijkheid bepaalt dat een staat aansprakelijk kan worden gehouden voor medeplichtigheid aan een internationale onrechtmatige daad die is gepleegd door een andere staat indien is voldaan aan een aantal voorwaarden. Deze voorwaarden omvatten dat de Staat wist of behoorde te weten van de omstandigheden van de onrechtmatige daad,⁶⁹¹ dat de Staat zelf gebonden is aan de geschonden norm,⁶⁹² en dat er sprake is van een bijdrage aan de onrechtmatige daad, dan wel een vergemakkelijken ervan.⁶⁹³ In dit kader is dus relevant of de Staat wist, althans behoorde te weten dat de EU-Turkijedeal tot een schending van fundamentele rechten zou kunnen leiden (en of dit uiteindelijk ook gebeurde), of de Staat aan dezelfde normen als Griekenland is gebonden (in dit geval het GEAS en de toepasselijke mensenrechtenverdragen) en of de Staat met het tot stand brengen en in stand houden van de EU-Turkijedeal een daadwerkelijke bijdrage heeft geleverd aan de schending van fundamentele rechten.
364. De bepalingen van de ILC-Artikelen inzake de Aansprakelijkheid van Internationale Organisaties⁶⁹⁴ beschrijven eveneens twee situaties waarin het omzeilen van internationale verplichtingen kan leiden tot aansprakelijkheid onder het internationaal recht. In de eerste situatie omzeilt een internationale organisatie zijn internationale verplichtingen door zijn lidstaten er middels een besluit of autorisatie toe te zetten een handeling te verrichten die onrechtmatig zou zijn voor de internationale organisatie, in de tweede situatie gebeurt dit andersom.⁶⁹⁵
365. Deze verboden zijn gedeeltelijk terug te voeren op het internationaalrechtelijke beginsel van *pacta sunt servanda*, dat staten verplicht om verdragsverplichtingen in *good faith* te interpreteren en uit te voeren.⁶⁹⁶

⁶⁹⁰ Vgl. HvJ EG 4 maart 2004, ECLI:EU:C:2004:121 (*Duitsland/Commissie*), r.o. 79; HvJ EG 16 oktober 2003, ECLI:EU:C:2003:545 (*Ierland/Commissie*), r.o. 71; J.E. van den Brink, 'Het toepassingsbereik van het beginsel van loyale samenwerking', *R&P* nr. SB6 2012/3.3.2.

⁶⁹¹ Harriet Moynihan, 'Aiding and Assisting: The Mental Element under Article 16 of the International Law Commission's Articles on State Responsibility', *International & Comparative Law Quarterly* (2018) vol. 67; Vladyslav Lanovoy, 'Complicity in an Internationally Wrongful Act', in André Nollkaemper & Ilias Plakokefalos (red.), *Principles of Shared Responsibility: An Appraisal of the State of the Art* (Cambridge University Press, 2014), 135-169.

⁶⁹² Art. 16 onder b Draft Articles on the Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts.

⁶⁹³ International Law Commission, 'Draft Articles on the Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts, with commentaries' (2001) A/56/10, p. 66; James Crawford, *State Responsibility: The General Part* (CUP 2013), p. 402.

⁶⁹⁴ International Law Commission, 'Draft Articles on the Responsibility of International Organizations' (2011), A/66/10.

⁶⁹⁵ Artikel 17 en 61 ILC-Artikelen inzake de Aansprakelijkheid van Internationale Organisaties.

⁶⁹⁶ Artikel 26 Weens Verdragenverdrag (WVv): "Every treaty in force is binding upon the parties to it and must be performed by them in good faith"; Artikel 27 WVv: "A party may not invoke the provisions of its internal law as justification for its failure to perform a treaty. [...]"; Artikel 31 lid 1 WVv: "A treaty shall be interpreted in good faith in accordance with the ordinary meaning to be given to the terms of the treaty in their context and in the light of its object and purpose."

366. Tot slot is in het Nederlandse verbintenissenrecht ook steun te vinden voor het standpunt dat *omzeiling* van belangrijke normen onrechtmatigheid met zich kan brengen. Denk bijvoorbeeld aan artikel 3:40 BW, waarin staat dat een overeenkomst nietig is indien deze in strijd is met de goede zeden of de openbare orde. Of meer in het algemeen de strijd met de redelijkheid en billijkheid zoals neergelegd in onder meer artikelen 6:2 en 6:248 BW. In het bestuursrecht geldt een verbod op *détournement de pouvoir*: het misbruiken van macht, onder meer om bepaalde normen te omzeilen.⁶⁹⁷ Het verbod op omzeiling van (internationaalrechtelijke) verplichtingen komt eveneens terug in het hierboven besproken *Kruisraketten*-arrest.⁶⁹⁸
367. Samengevat geldt dat het een breed erkend rechtsbeginsel is dat een Staat zich ervan dient te onthouden (internationale) verplichtingen op welke manier dan ook te omzeilen, dan wel bij te dragen aan een schending daarvan. Handelt de Staat in strijd met dit beginsel, dan vormt dit een objectief aanknopingspunt voor een schending van de maatschappelijke zorgvuldigheidsnorm.

6.2.2.3 Relevante feiten en omstandigheden

368. Naast deze objectieve aanknopingspunten wordt de zorgvuldigheidsnorm nader ingevuld door de relevante feiten en omstandigheden van het geval, met name of de Staat op basis van de relevante feiten op de hoogte was – of diende te zijn – van het gevaar dat zijn handelen of nalaten tot schade zou kunnen leiden. Zowel de voorzienbaarheid van schade als de wetenschap dat een bepaald handelen c.q. nalaten tot schade leidt, zijn belangrijke factoren bij zowel de invulling van de zorgvuldigheidsnorm als bij de vaststelling of deze is geschonden.⁶⁹⁹

a) Situatie in Griekenland en Turkije toen de deal werd gesloten

369. Voor de zorgplicht van de Staat voorafgaand aan het sluiten van de deal is daarom de situatie in Griekenland en Turkije beschreven in secties 4.3.2 en 4.3.3 van belang. Strookten de vooronderstellingen over Turkije en Griekenland met de realiteit? Indien dat niet het geval was, moest immers duidelijk zijn dat de EU-Turkijedeal niet kon worden uitgevoerd in overeenstemming met de toepasselijke Europees- en internationaalrechtelijke verplichtingen, waarmee ook het optreden van (grootschalige) schade voorzienbaar was. Op het moment dat de Staat wist, of had moeten weten, dat de situatie in zowel Griekenland en Turkije niet toereikend was, dan is de vraag wat er vervolgens met die kennis gedaan. Verbond de Staat consequenties aan dit risico? Zijn hierover op zijn instigatie afspraken gemaakt in de EU-Turkijedeal? Of werd het risico aanvaard dat asielzoekers schade zouden lijden?

b) Schendingen van fundamentele rechten in de Griekse kampen

370. Dat in de Griekse kampen daadwerkelijk jarenlang sprake is geweest van een situatie in strijd met de fundamentele rechten van een groot deel van de daar verblijvende asielzoekers is beschreven in secties 5.1 en 5.4. Ook dat is een relevant feit in het kader van de zorgvuldigheidsnorm en moet in dit geval als objectief aanknopingspunt worden beschouwd, te

⁶⁹⁷ Artikel 3:3 Awb.

⁶⁹⁸ Zie sectie 6.2.1, HR 10 november 1989, ECLI:NL:PHR:1989:AC1679 (*Kruisraketten*), NJ 1991/248 m.nt. P.H. Kooijmans, r.o. 3.4.

⁶⁹⁹ Zie sectie 6.2.1.

meer daar dit door onder meer het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) is vastgesteld.⁷⁰⁰ Deze vaststelling is op twee manieren van belang:

- a. Ten eerste bij de beoordeling van de vraag of de Staat de zorgplicht die op hem rustte bij het sluiten van de deal heeft geschonden.
- b. Ten tweede als nadere invulling van de zorgplicht die op de Staat rustte *na* het sluiten van de EU-Turkijedeal. Op het moment dat duidelijk is dat de door de Staat gemaakte afspraken tot schade leiden, vergroot dit de op hem rustende plicht om deze schade te beëindigen c.q. te beperken.

371. De feiten beschreven in secties 5.1 en 5.4 – en chronologisch gepresenteerd in het als **productie 99** overgelegde rapport van Stichting Bootvluchteling – laten zien dat in ieder geval tot aan eind 2021 sprake is geweest van jarenlange overbevolking in de kampen. In de beschreven periode was op de eilanden sprake van een situatie waarin verschillende rechten uit de Opvangrichtlijn niet werden nageleefd: kwetsbaren werden structureel onvoldoende beschermd, de huisvesting en sanitaire voorzieningen waren ondermaats of zelfs non-existent, en de medische voorzieningen en psychologische hulp waren niet toereikend. Door deze situatie is op grote schaal de centrale norm van artikel 17 lid 2 Opvangrichtlijn (het voldoende beschermen van de fysieke en psychische gezondheid) geschonden. Het aantal suïcidepogingen (ook van kinderen) en het (seksueel) geweld in de kampen vormen daarvan een bevestiging. Ook zijn in de kampen de rechten en normen neergelegd in de Procedurerichtlijn stelselmatig geschonden. Wij verwijzen hier kortheidshalve naar sectie 6.3.1.2 waarin dit nader wordt besproken en onderbouwd.
372. Zoals blijkt uit sectie 5.1 en 5.4 zijn ook veel kinderen het slachtoffer geworden van de situatie in de kampen. Op grond van onder meer de Opvangrichtlijn, het IVRK en artikel 24 EU Handvest komt aan hen extra bescherming toe. Daarnaast zijn in het Europees Sociaal Handvest verschillende positieve verplichtingen jegens kinderen neergelegd. Vanwege de ernstige situatie van asielkinderen in Griekenland, waaronder kinderen op de eilanden, trof het Europees Comité voor Sociale Rechten op 23 mei 2019 in een tussenuitspraak de uitzonderlijke maatregel van ‘immediate measures’ tegen Griekenland.⁷⁰¹ Het Comité overweegt dat de asielkinderen “evidently are at risk of serious irreparable harm to their lives”.⁷⁰² Daarom acht het Comité het noodzakelijk dat Griekenland alle mogelijke maatregelen neemt “with a view to avoiding serious, irreparable injury to the integrity of migrant minors at immediate risk of life, physical and moral integrity”.⁷⁰³ In de einduitspraak in dezelfde zaak van 26 januari 2021 oordeelt het Comité dat Griekenland hierin niet is geslaagd.⁷⁰⁴ Het Comité komt unaniem tot de conclusie dat voor kinderen in de kampen op de Egeïsche eilanden sprake is van inadequate opvangomstandigheden, het ontbreken van noodzakelijke begeleiding, onvoldoende toegang tot onderwijs en onvoldoende toegang tot medische zorg.⁷⁰⁵ Er is sprake van een schending van artikelen 31 lid 1 en 2, 7 lid 10, 11 lid 1 en 3, en 17 lid 1 en 2 van het Europees Sociaal Handvest.

⁷⁰⁰ Hieronder nader besproken.

⁷⁰¹ ECSR 23 mei 2019, *ICJ en ECRE t. Griekenland*, Complaint No. 173/2018 (tussenuitspraak), r.o. 12-18.

⁷⁰² *Ibid.*, r.o. 16.

⁷⁰³ *Ibid.*, dictum.

⁷⁰⁴ ECSR 26 januari 2021, *ICJ en ECRE t. Griekenland*, Complaint No. 173/2018 (einduitspraak).

⁷⁰⁵ *Ibid.*, dictum.

373. De situatie in de kampen was dusdanig ernstig dat het EHRM in vier zaken, gewezen in 2023, zelfs een schending van artikel 3 EVRM heeft vastgesteld, hetgeen een significant hogere maatstaf betreft dan artikel 17 lid 2 Opvangrichtlijn.⁷⁰⁶ In de zaak *A.D. t. Griekenland* van 4 april 2023 oordeelde het EHRM dat de situatie in 2019 in kamp Vathy op Samos inhumaan en vernederend was voor een zwangere vrouw die hier 2,5 maand verbleef.⁷⁰⁷ Het EHRM baseert zich voor het oordeel dat de situatie in het kamp voor de vrouw strijdig was met artikel 3 EVRM op verschillende rapporten die ook in sectie 5.1 en 5.4 zijn besproken, alsook op de inbreng van *third party interveners* UNHCR en Defence for Children Nederland.⁷⁰⁸ Het EHRM constateert verder “that the States which form the external borders of the European Union are experiencing considerable difficulties in coping with the increasing influx of migrants and asylum-seekers”, maar dat dit – ook gezien het absolute karakter van het verbod neergelegd in artikel 3 EVRM – geen reden is om van deze verplichtingen af te wijken.⁷⁰⁹ Op 23 november 2023 kwam het EHRM in twee vergelijkbare zaken tot hetzelfde oordeel (*M.L. t. Griekenland* en *M.B. t. Griekenland*).⁷¹⁰
374. Op 13 juni 2023 kwam het EHRM in de zaak *H.A. e.a. t. Griekenland* tot het oordeel dat de situatie in kamp Moria op Lesbos in strijd was met artikel 3 EVRM.⁷¹¹ De zaak was aanhangig gemaakt door 67 personen die daar verbleven in 2017 en 2018.⁷¹² Onder meer op basis van de ook in sectie 5.1 geciteerde rapporten over de situatie in Moria⁷¹³ komt het EHRM tot de volgende conclusie:

“the Court considers that in the present case the applicants' conditions of stay were inhuman and degrading, in particular because of the overcrowding prevailing in the Moria center at the material time and the difficulties resulting from such overcrowding and an acute lack of basic necessities. It also notes that the persons concerned have had no effective remedy in respect of these grievances.”⁷¹⁴

375. Van belang is dat het EHRM oordeelt dat de opvangomstandigheden vanwege de overbevolking en het gebrek aan basisvoorzieningen *in algemene zin* en *als zodanig* strijdig zijn met artikel 3 EVRM en dat hiervoor geen effectief rechtsmiddel beschikbaar was. Het EHRM verwijst daarbij naar de conclusies in de rapporten dat de omstandigheden in Moria ongeschikt waren om mensen enkele dagen te huisvesten, laat staan enkele weken.⁷¹⁵ Deze algemene vaststelling van het EHRM onderschrijft dat de situatie niet alleen voor deze specifieke klagers, maar ook voor de duizenden anderen die in de genoemde periode in Moria verbleven inhumaan en

⁷⁰⁶ Vgl. Gerechtshof Den Haag, 20 december 2022, ECLI:NL:GHDHA:2022:2429 (*VWN / Staat en COA*), r.o. 9.4-9.5, 10.2.

⁷⁰⁷ EHRM 4 april 2023, *A.D. t. Griekenland* (nr. 55363/19). In sectie 5.1.2.2 en 5.4.3.2 is de gevaarlijke situatie voor zwangere vrouwen en vrouwen met pasgeboren baby's in de kampen al beschreven. In dit arrest bevestigt het EHRM dat deze vrouw vrijwel geen toegang had tot prenatale zorg.

⁷⁰⁸ *Ibid.*, r.o. 13-20, 35. Het EHRM baseert zich onder meer op de conclusie van UNHCR “that the reception conditions in the RIC, as well as in the informal settlement area, were not compatible with the right to an adequate standard of living” (r.o. 35).

⁷⁰⁹ *Ibid.*, r.o. 29-30.

⁷¹⁰ EHRM 23 november 2023, *M.L. t. Griekenland* (nr. 8386/20); EHRM 23 november 2023, *M.B. t. Griekenland* (nr. 8389/20). In dit geval ging het om de opvangomstandigheden van zwangere vrouwen op Samos in 2020.

⁷¹¹ EHRM 13 juni 2023, *H.A. e.a. t. Griekenland* (nrs. 4892/18 en 4920/18).

⁷¹² Van een deel van deze personen werd de klacht niet-ontvankelijk verklaard, omdat zij niet langer in contact stonden met hun advocaat.

⁷¹³ Onder meer rapporten van de *Special Rapporteur* van de Verenigde Naties, UNHCR, het Europese Comité tegen Foltering en Onmenselijke en Vernederende Behandeling en de Commissaris voor de Mensenrechten van de Raad van Europa.

⁷¹⁴ EHRM 13 juni 2023, *H.A. e.a. t. Griekenland* (nrs. 4892/18 en 4920/18), r.o. 45 (vertaald uit het Frans).

⁷¹⁵ *Ibid.*, r.o. 43 (vertaald uit het Frans).

vernederend was. Dat de in deze zaak door het EHRM beoordeelde periode 2017 en 2018 betreft is van bijzonder belang, omdat de Staat dus toen al op de hoogte diende te zijn (en dat blijkens sectie 5.3.1 van deze dagvaarding ook was) van de ernst van de mensenrechtenschendingen in de kampen. Ook dat verzwaaert de zorgplicht die de Staat had om fundamentele rechten te verzekeren en schade te voorkomen.

376. In de zaak *E.F. t. Griekenland* oordeelde het EHRM dat een vrouw met HIV in Moria onvoldoende medische zorg had gekregen, waardoor zij ernstige gezondheidsrisico's liep.⁷¹⁶ Zij kwam in Moria aan in december 2019, maar haar medische situatie werd pas vier maanden later voor het eerst beoordeeld, ondanks herhaaldelijke verzoeken om hulp. Uiteindelijk kreeg ze pas na zes maanden voor het eerst medische behandeling, toen ze al serieuze ziekteverschijnselen vertoonde. Het EHRM oordeelt dat zij direct medisch onderzocht had moeten worden en dat de vertraging in de antiretrovirale behandeling die noodzakelijk was wegens haar gezondheid haar heeft blootgesteld aan een onmenselijke en vernederende behandeling in strijd met artikel 3 EVRM.⁷¹⁷ Ook had ze geen effectief rechtsmiddel gehad in relatie tot artikel 3 EVRM.⁷¹⁸
377. Op basis hiervan moet worden geconcludeerd dat in de kampen eveneens het EU Handvest is geschonden, onder meer artikel 4 EU Handvest, waarin het Unierechtelijke equivalent van het verbod op een onmenselijke en vernederende behandeling is neergelegd.⁷¹⁹ Ook verschillende andere rechten uit het Handvest zijn geschonden, waarvoor zij verwezen naar sectie 6.3.1.1.
378. Voorts was de situatie in de kampen dusdanig ondermaats dat ook het recht op leven in sommige gevallen op het spel kwam te staan (artikel 2 EU-Handvest en 2 EVRM). In sectie 5.1.2 en 5.4.3 is gesproken over zelfverminking, suïcide(pogingen) en het gebrek aan medische en psychische zorg. Hierboven is al beschreven dat Artsen zonder Grenzen vaststelde dat de situatie in de kampen heeft bijgedragen aan het overlijden van 21 personen.⁷²⁰
379. Uit jurisprudentie van het EHRM volgt dat het recht op leven van staten vereist dat zij maatregelen nemen als er aanwijzingen zijn dat er een gevaar voor verlies van levens van een concrete groep personen dreigt.⁷²¹ Hetzelfde geldt voor de positieve verplichting om schendingen van artikel 3 EVRM te voorkomen.⁷²² Via de reflexwerking van deze rechten en de verantwoordelijkheid van de Staat voor de uitvoering van de deal, rust op hem op grond van de maatschappelijke zorgvuldigheidsnorm eveneens de taak om de rechten van – onder meer – artikel 2 en 3 EVRM te beschermen.
380. Uiteraard is er – ook via de reflexwerking – niet slechts sprake van een positieve verplichting om schendingen van deze artikelen te voorkomen, maar geldt al helemaal een strenge verplichting

⁷¹⁶ EHRM 5 oktober 2023, *E.F. t. Griekenland* (nr. 16127/20).

⁷¹⁷ Ibid., r.o. 30-36.

⁷¹⁸ Ibid., r.o. 39.

⁷¹⁹ Op grond van artikel 52 lid 3 EU Handvest, heeft dit artikel (minstens) dezelfde materiële reikwijdte als artikel 3 EVRM.

⁷²⁰ MSF, 'Constructing Crisis at Europe's Borders' d.d. 9 juni 2021 (**productie 95**), p. 16.

⁷²¹ EHRM 17 juli 2014, *Centre for Legal Resources on behalf of Valentin Câmpeanu t. Roemenië* (nr. 47848/08), r.o. 130; Dit geldt ook voor zover Staten op de hoogte raken van het risico van suïcide van een persoon, EHRM 18 september 2014, *Bljakaj e.a. t. Kroatië* (nr. 74448/12), r.o. 129. Zie ook EHRM, Guide on Article 2 of the Convention – The Right to Life, versie 31 augustus 2023, paras. 11-12 en de daar genoemde jurisprudentie.

⁷²² Zie voor een reeks voorbeelden van situaties waarin sprake is van een positieve verplichting: EHRM, Guide on Article 3 of the Convention – Prohibition of torture, versie: 31 augustus 2023, paras. 104-117.

om niet *bij te dragen* aan dergelijke schendingen, nu een schending daarvan onherroepelijk gepaard gaat met het optreden van onomkeerbare schade.⁷²³

c) Het voorkomen van toekomstige schade

381. Deze achtergrond is uiteraard ook van belang voor de vraag welke zorgplicht *op dit moment* op de Staat rust. Zoals beschreven in sectie 5.4.4 acht de Staat zich nog altijd aan de EU-Turkijedeal gebonden en hecht hij aan het voortzetten daarvan. In dat geval is van belang of de afspraken in de deal hebben bewezen schendingen van fundamentele rechten en schade bij asielzoekers te kunnen voorkomen. Dat dit niet het geval is, maakt voorzienbaar dat ook nu – nu de overbevolking op de eilanden weer begint toe te nemen – sprake gaat zijn van (ernstige) schade bij een grote groep asielzoekers. Dat geldt te meer nu de situatie op de eilanden nu al strijdig is met de verplichtingen uit het GEAS en het EU Handvest, zoals blijkt uit sectie 5.4.3 en het rapport van Stichting Bootvluchteling.⁷²⁴
382. Eiseressen merken in dit kader voorts op dat er nog verschillende zaken over de Griekse kampen ter beoordeling voorliggen bij het EHRM, en dat het EHRM ook in meerdere zaken *interim measures* heeft getroffen.⁷²⁵ Dit onderstreept dat ook de actuele situatie ontoereikend is, hetgeen relevant is voor de op dit moment op de Staat rustende zorgplicht. Daarbij zij nogmaals opgemerkt dat het EHRM niet toetst aan de Opvangrichtlijn, maar aan de aanzienlijk hogere maatstaf van artikel 3 EVRM.

6.2.3 *De Staat handelde c.q. handelt in strijd met de maatschappelijke zorgvuldigheidsnorm*

383. Uit de in deze dagvaarding gepresenteerde feiten blijkt dat de Staat het aanmerkelijke risico dat door het sluiten van de deal en het uitvoeren van de daarin gemaakte afspraken fundamentele rechten zouden worden geschonden en bij een grote groep mensen schade zou ontstaan, heeft geaccepteerd. Ook heeft de Staat, toen deze schade inderdaad optrad, onvoldoende gedaan om de schade te beperken. Tot slot blijkt dat de Staat ook nu de Griekse kampen weer overbevolkt raken nog steeds inzet op een ongewijzigde uitvoering van de EU-Turkijedeal, waarmee dus opnieuw het aanmerkelijke risico op mensenrechtenschendingen en schade wordt aanvaard. Dit handelen c.q. nalaten is op grond van de maatschappelijke zorgvuldigheidsnorm onrechtmatig.
384. Wij bespreken het onrechtmatig handelen van de Staat hieronder nader, waarbij eerst wordt ingegaan op de rol van de Staat bij het sluiten van de deal (sectie 6.2.3.1), vervolgens op de rol van de Staat bij het mede-uitvoeren en in stand houden van de deal (sectie 6.2.3.2) en tot slot op de rol van de Staat met het oog op de toekomst van de deal (sectie 6.2.3.3).

6.2.3.1 Het sluiten en vormgeven van de deal was onrechtmatig

385. Passen we de door de Hoge Raad in de zaak over de Groningse aardbevingsschade toegepaste criteria toe op de rol van de Staat bij het sluiten van de EU-Turkijedeal, dan geldt dat de Staat onrechtmatig handelt indien hij ermee bekend was, of ermee bekend moest zijn:

⁷²³ Het daarin neergelegde verbod is niet voor niets absoluut.

⁷²⁴ SB, 'Documenting Conditions' (**productie 99**), pp. 121-135.

⁷²⁵ Zie sectie 5.4.3.

- a. Dat aan het vormgeven, sluiten en uitvoeren van de EU-Turkijedeal het gevaar verbonden was dat hierdoor fundamentele rechten van asielzoekers (zouden) worden geschonden;
 - b. Dat de kans op verwezenlijking van deze gevaren reëel was; en
 - c. Dat de verwezenlijking van deze gevaren tot ernstige of wijdverbreide schade kon leiden, maar de Staat desalniettemin heeft nagelaten tijdig de gezien de omstandigheden van het geval passende en redelijkerwijs te vergen maatregelen te treffen om het ontstaan van schade als gevolg van het sluiten en uitvoeren van de EU-Turkijedeal te voorkomen.⁷²⁶
386. Aan deze voorwaarden voor onrechtmatigheid is voldaan. Nog voor het sluiten van de EU-Turkijedeal was duidelijk, althans had duidelijk moeten zijn dat de opzet van de deal steunde op twee vooronderstellingen over Turkije en Griekenland die niet door de feitelijke situatie werden ondersteund, althans waarvan dat te onzeker was. Tevens was duidelijk dat het sluiten van de deal een zeer groot risico op ernstige schending van fundamentele rechten met zich bracht. Desondanks heeft de Staat i) een voortrekkersrol genomen bij het tot stand brengen van de EU-Turkijedeal op deze wankelende basis, ii) daarbij geen voorzorgsmaatregelen genomen om mogelijke mensenrechtenschendingen in kaart te brengen en te mitigeren, iii) waarschuwingen dat de deal tot ernstige mensenrechtenschendingen zou leiden naast zich neergelegd, en iv) ook nog aangedrongen op snelle totstandkoming van de deal op een moment waarop niet eens de beoogde voorzieningen in Griekenland gereed waren. Eiseressen lichten dit nader toe.
- a) De Staat wist, of had moeten weten, dat de EU-Turkijedeal stoelde op onjuiste aannames
387. Zoals hierboven uiteengezet berust de EU-Turkijedeal op de uitgangspunten dat 1) asielzoekers naar Turkije als veilig derde land in de zin van de Procedurerichtlijn zouden kunnen worden teruggestuurd, en 2) dat het Griekse asielsysteem de asielaanvragen snel en deugdelijk zou kunnen behandelen en de asielzoekers in de tussentijd in lijn met de minimumnormen van de Opvangrichtlijn in Griekenland zouden kunnen worden opgevangen. Zoals in secties 4.3 en 5.2.2 toegelicht was op het moment van het sluiten van de deal voor geen van deze aannames een feitelijke en juridische basis. Mede hierom was voorzienbaar dat dit (met zeer grote waarschijnlijkheid) zou leiden tot schending van fundamentele rechten van asielzoekers.
388. Onder deze omstandigheden diende de Staat als een van de partijen bij de afspraak – die bovendien een voortrekkersrol innam bij het tot stand brengen van de deal – zich er voorafgaand aan het maken van de afspraken van te vergewissen dat de twee aannames waar de deal op gestoeld was juist waren.⁷²⁷ De Staat heeft dit nagelaten, althans aan zijn bevindingen niet de juiste gevolgtrekkingen verbonden. Zo blijkt uit sectie 5.2.1 dat de Staat juist een groot

⁷²⁶ Vgl. HR 19 juli 2019, ECLI:NL:HR:2019:1278, NJ 2020/391 m.nt. J. Spier (*prejudiciële vragen aardbevingsschade*), besproken in sectie 6.2.1.

⁷²⁷ Zie in deze zin ook een mededeling van de Commissie van vlak voor de inwerkingtreding van de EU-Turkijedeal, waarin de Commissie vaststelt dat de vraag of de EU-Turkijedeal in overeenstemming met Europese en internationale wetgeving is, afhankelijk is van de vraag of zowel Griekenland als Turkije de nodige garanties respecteren. De Commissie wijst er in dat kader in het bijzonder op dat het de taak van iedere lidstaat is om zich te vergewissen dat het derde land waar een asielzoeker naartoe gestuurd wordt, in dit geval Turkije, “een reeks normen met betrekking tot de grondrechten, non-discriminatie en respect voor internationaal recht zal nakomen”, Europese Commissie, ‘Nieuwe praktische stappen in de samenwerking EU-Turkije op het gebied van migratie’ (COM(2016)166 final) d.d. 16 maart 2016 (**productie 48**), p. 3-4.

voorvechter was van het zogenaamde ‘*ship back fly in*’-principe dat de kern vormt van de EU-Turkijedeal. In 2019 zou de Staat daarover schrijven:

“De enige manier om mensensmokkel te ondermijnen – en daarmee de illegale instroom te beperken – is effectieve terugkeer. Dat was ook de kern van de EU-Turkije verklaring. Daadwerkelijk terugsturen bleek echter moeilijker dan voorzien mede omdat Griekenland niet juridisch heeft vastgelegd dat Turkije een veilig derde land is (wat overigens geen enkele EU-lidstaat heeft gedaan).”⁷²⁸ [onderstreping adv.]

389. Juist door het feit dat Griekenland (en geen enkele andere EU-lidstaat) had vastgelegd dat Turkije een veilig derde land was, kan de Staat moeilijk volhouden dat het niet voorzienbaar was dat terugkeer naar Turkije ingewikkeld zou worden en daarmee een te grote druk zou komen te staan op het Griekse asielsysteem. Uit de interne stukken van de Staat besproken in sectie 5.2 blijkt ook dat hij goed op de hoogte was van het feit dat de situatie in Turkije op het moment dat de deal werd gesloten niet aan de eisen voldeed. De Staat wijst daarin zelf op tal van wettelijke hervormingen die nog moeten worden doorgevoerd en erkent dat de vraag of iemand kan worden teruggestuurd onderhevig blijft aan individuele toetsing.
390. Het aangaan van een deal die stoelde op de veronderstelling dat Turkije een veilig derde land is, was gezien deze omstandigheden onverantwoord. Het was immers voorzienbaar dat de beoogde effectieve terugkeer niet daadwerkelijk zou kunnen plaatsvinden, althans niet zonder in strijd te handelen met internationale verplichtingen en het Unierecht. Dat de Staat desondanks geen maatregelen heeft genomen om zich ervan te vergewissen dat de kern van de EU-Turkijedeal zou berusten op een eerlijke inschatting van de juridische status van Turkije is verwijtbaar, gezien de voorzienbare schadelijke gevolgen die dit zou hebben.
391. Het niet nakomen van de zorgplicht wordt verder onderstreept doordat op 16 maart 2016 – twee dagen voor het sluiten van de deal – met een ruime meerderheid van stemmen een motie in de Tweede Kamer is aangenomen die de regering verzoekt om onderdeel van de EU-Turkijedeal te laten zijn dat vluchtelingen niet vanuit Griekenland naar Turkije teruggestuurd kunnen worden voordat “Turkije zowel qua nationale wetgeving als qua uitvoering van beleid voor Syriërs en niet-Syriërs voldoet aan alle materiële criteria van het VN-Vluchtelingenverdrag”.⁷²⁹ Ook deze motie zorgde echter niet voor een grondig onderzoek naar de vraag of de deal wel op de juiste aanname berustte.
392. Bovendien was ook de tweede aanname waar de deal op stoelt onjuist. Bij de Staat was bekend, althans had bekend moeten zijn, dat het Griekse asielsysteem niet in staat zou zijn de benodigde individuele beoordelingen van asielaanvragen snel en met voldoende waarborgen omkleed uit te voeren en de asielzoekers in de tussentijd conform de minimumnormen van de Opvangrichtlijn op te vangen. Zoals besproken in sectie 4.3.3 had Griekenland op het moment dat de deal tot stand werd gebracht reeds jarenlang een disfunctioneel asielsysteem, waarin asielzoekers niet of nauwelijks toegang hadden tot procedures, de procedures niet met voldoende waarborgen omkleed waren en behandeling van een verzoek bovendien zeer

⁷²⁸ Memo Nederlandse ambassade in Griekenland, ‘Nederlandse migratie inzet in Griekenland’ d.d. februari 2019 in **productie 38**, pp. 26-29.

⁷²⁹ *Kamerstukken II* 2015-2016, 21501-20, nr. 1110 (Gewijzigde motie van de leden Klaver en Roemer over voldoen door Turkije aan de materiële criteria van het Vluchtelingenverdrag d.d. 16 maart 2016).

langzaam verliep. De problemen waren dusdanig groot dat Griekenland op het moment dat de EU-Turkijedeal werd gesloten was uitgesloten van het Dublin-systeem.⁷³⁰ In ieder geval in Nederland bleef dat ook tijdens de uitvoering van de deal, en tot op de dag van vandaag, het geval.⁷³¹ Ook had Griekenland op het moment dat de deal werd gesloten de toepasselijke Opvangrichtlijn nog niet geïmplementeerd in nationaal recht en voldeden de opvangvoorzieningen ook in de praktijk niet aan de daaronder geldende eisen.⁷³²

393. Ondanks dat Griekenland hulp werd toegezegd bij de uitvoering van de deal, was onduidelijk waarom het land nu wel opeens in staat zou zijn om snel, efficiënt en zorgvuldig individuele beoordelingen uit te voeren. Zo beschreef de Parliamentary Assembly van de Raad van Europa Griekenland op 7 juni 2016 als “perhaps the least well-placed of all European Union countries to bear this responsibility”.⁷³³ Dit was te meer het geval bij een aanzienlijke toename van het aantal aanvragen, hetgeen voorzienbaar was, omdat het aanvragen van asiel in Griekenland voor asielzoekers de enige manier was om directe terugkeer naar Turkije te voorkomen.

394. Omdat het GEAS, net als de EU-Turkijedeal zelf, een individuele beoordeling vereist conform de Procedurerichtlijn voordat een persoon teruggestuurd mag worden naar Turkije, lag het voor de hand dat de personen op de eilanden daar geruime tijd zouden moeten blijven. De Staat was zich hier terdege van bewust, zo blijkt uit een Rijks-Intern memo van 11 maart 2016, waarin hij schreef:

“Zelfs als de asielaanvraag niet toelaatbaar wordt geacht, omdat Turkije als veilig derde land wordt bestempeld, dan nog zullen deze aanvragen individueel afgewezen moeten worden en bestaat er de mogelijkheid van beroep. [...] Ook dit vergt meer opvang- dan wel detentiecapaciteit.”⁷³⁴

395. Ook de Commissie wees er vooraf op dat door de inwerkingtreding van de EU-Turkijedeal het aantal asielaanvragen waarschijnlijk zou stijgen, vanwege het vooruitzicht van spoedige terugkeer voor mensen die geen internationale bescherming aanvroegen⁷³⁵ en benoemde “een aanzienlijke toename [...] van de opvangcapaciteit op de eilanden” als een belangrijk aspect van de voorgenomen afspraken.⁷³⁶

396. De Staat wist dus dat beide aannames waarop de deal stoelt onjuist waren en dat zowel Griekenland als Turkije niet in staat waren om de deal mensenrechtenconform uit te voeren. Kortom, de Staat wist dat de kans dat de deal niet zou werken en dat asielzoekers hierdoor schade zouden leiden zeer groot was.⁷³⁷

⁷³⁰ Zie sectie 4.3.3.3.

⁷³¹ Zie sectie 4.3.3.3 en de daar aangehaalde jurisprudentie.

⁷³² Sectie 4.3.3.3.

⁷³³ Raad van Europa, Parliamentary Assembly Report ‘Refugees at risk in Greece’ (Doc. 14082) d.d. 7 juni 2016 (**productie 63**), p. 13-14.

⁷³⁴ Rijks-intern memo d.d. 11 maart 2016, ‘Opties voor Nederlandse steun’ in **productie 28**, pp. 19-24.

⁷³⁵ Europese Commissie, ‘Nieuwe praktische stappen in de samenwerking EU-Turkije op het gebied van migratie’ (COM(2016)166 final) d.d. 16 maart 2016 (**productie 48**), p. 4.

⁷³⁶ Ibid., p. 5.

⁷³⁷ Vgl. het *Kelderluik*-arrest en de relevantie van “de hoegrootheid van de kans dat [...] ongevallen ontstaan”, zie sectie 6.2.1.

b) De Staat heeft waarschuwingen betreffende ernstige en grootschalige mensenrechtenschendingen naast zich neergelegd

397. Zoals hierboven toegelicht was de Staat reeds uit eigen beweging verplicht om de risico's op (ernstige en grootschalige) schendingen van fundamentele rechten in kaart te brengen en te mitigeren. Dat heeft de Staat niet gedaan. Daar komt bij dat de Staat door verschillende organisaties en instanties nadrukkelijk is gewaarschuwd dat de EU-Turkijedeal tot ernstige en grootschalige schendingen van de fundamentele rechten van de betrokken asielzoekers zou leiden, althans dat de kans dat dit zou gebeuren groot was.⁷³⁸ De Staat legde deze waarschuwingen naast zich neer.
398. De waarschuwingen van Amnesty International en Pax zijn al genoemd in sectie 5.2.2 van deze dagvaarding,⁷³⁹ maar nog veel meer organisaties hebben zich voorafgaand aan het sluiten van de deal direct en indirect tot de Staat gewend met de mededeling dat Turkije niet kon worden aangemerkt als veilig derde land en dat Griekenland ongeschikt was om deze taak uit te voeren. Onder meer UNHCR en European Council on Refugees and Exiles (ECRE) wezen op de fundamentele gebreken van de afspraken.⁷⁴⁰ En op 14 maart 2016 stuurde VluchtelingenWerk Nederland (VWN) een brief aan de minister-president en de staatssecretaris van Veiligheid en Justitie, waarin de organisatie schreef dat de afspraken tussen de EU en Turkije “de basisprincipes van het vluchtelingenrecht ondermijnen”, en noemde op welke “essentiële punten” de afspraken aangepast dienden te worden om wel in lijn te zijn met die basisprincipes.⁷⁴¹ Op 18 maart 2016 maakte VWN ook duidelijk dat de Griekse asielprocedure “absoluut niet op orde” is, en dat het 1:1 mechanisme “immoreel, onwettig, en bovendien gedoemd is te mislukken”.⁷⁴²
399. Kortom, op het moment dat de EU-Turkijedeal werd gesloten was dus al duidelijk, althans had duidelijk moeten zijn, dat de in de tekst van de deal neergelegde bepaling dat deze zou worden uitgevoerd conform het Europees- en internationaal recht niet kon worden waargemaakt. De Staat kan niet beweren dat hij van dit grote risico niet op de hoogte was.

c) De Staat heeft nagelaten voorzorgsmaatregelen te treffen om schade te voorkomen

400. Voornoemde waarschuwingen en de bij de Staat bekende feiten over de situatie in Griekenland en Turkije waren voor hem geen reden om van het sluiten van de deal af te zien (of deze ten minste uit te stellen), het ontwerp van de deal te herzien, maatregelen te nemen om

⁷³⁸ Zie secties 5.2 en ook 4.3.2 en 4.3.3. Ook hieronder nader besproken.

⁷³⁹ Brief AIN aan Rutte d.d. 11 maart 2016 in **productie 39**, p. 35-37; Jan Gruiters, ‘Deal EU-Turkije ondermijnt rechten vluchteling’, *Reformatorisch Dagblad* (opinie) d.d. 16 maart 2016 (**productie 103**).

⁷⁴⁰ UNHCR uit op 8 maart 2016 zorgen over de afspraken met Turkije: “On the face of what appears to have been agreed, we are, however, concerned about any arrangement that involves the blanket return of all individuals from one country to another without sufficiently spelt out refugee protection safeguards in keeping with international obligations”. De organisatie wijst er tevens op dat onduidelijk is of en welke “legal safeguards” er zijn voor de afspraken: UNHCR, ‘UNHCR’s reaction to Statement of the EU Heads of State and Government of Turkey, 7 March’ d.d. 8 maart 2016, in: SB, ‘Documenting Conditions’ (**productie 99**), nr. 3, p. 5. In een memorandum van 11 maart 2016, op 14 maart 2016 verstuurd aan de minister-president en de staatssecretaris, verzoekt ECRE de EU-regeringsleiders aan de vooravond van de Europese Raad van 17 en 18 maart 2016 dringend “to revisit the principles for collaboration with Turkey to ensure compliance with fundamental rights.” E-mail d.d. 14 maart 2016 met bijlagen ‘Brief VWN en Memorandum ECRE’, brief ECRE, in **productie 37**, p. 49-57.

⁷⁴¹ E-mail d.d. 14 maart 2016 met bijlagen ‘Brief VWN en Memorandum ECRE’, brief VWN, in **productie 37**, p. 46-48.

⁷⁴² VWN, ‘VluchtelingenWerk blikst vooruit op de EU-Turkije deal’ d.d. 18 maart 2016 (**productie 87**).

fundamentele rechten te waarborgen, en evenmin om enige afspraak te maken met de overige partijen bij de deal voor het geval dat de (ernstige en grootschalige) schending van fundamentele rechten waar de Staat voor werd gewaarschuwd zich zou verwezenlijken. De Staat heeft dus nagelaten enige voorzorgsmaatregel te treffen die erop gericht was de voorzienbare schade af te wenden⁷⁴³ voor zover (een van de) aannames over Turkije en Griekenland – zoals voorzienbaar was – daadwerkelijk onjuist zouden blijken.

401. Bij voorzorgsmaatregelen valt te denken aan alternatieve afspraken in het ontwerp van de EU-Turkijedeal die zouden worden genomen als het primaire plan – snelle ‘*ship back and fly in*’ met fatsoenlijke opvang in de tussentijd – niet zou werken. Een zogenaamd ‘Plan B’ waarin de partijen bij de deal afspraken maken voor het geval ‘Plan A’ niet werkt. Denk daarbij – bij wijze van voorbeeld – aan een bepaling zoals voorgesteld in de hierboven besproken motie van de Tweede Kamer, dat mensen pas naar Turkije teruggestuurd zouden worden als Turkije zowel qua wetgeving als in de praktijk zou voldoen aan de vereisten om als veilig derde land in de zin van de Procedurerichtlijn te kunnen worden aangemerkt.⁷⁴⁴ Daarnaast kon worden voorzien in een andere oplossing voor asielzoekers zolang readmissie naar Turkije nog niet mogelijk was, zoals het op gebruikelijke wijze in behandeling nemen van asielverzoeken zonder mensen in kampen op de eilanden vast te houden, of opvang op het vasteland of in andere EU-lidstaten. De tekst van de EU-Turkijedeal bevat echter geen enkele alternatieve afspraak voor het geval dat de twee centrale aannames waar de deal op stoelde onjuist zouden blijken, zoals reeds voor het sluiten van de deal voorzienbaar, althans hoogstwaarschijnlijk was.
402. Onder deze omstandigheden was de Staat op grond van de vereiste zorgvuldigheid gehouden om (i) bestaande risico’s op mensenrechtenschendingen in kaart te brengen en (ii) maatregelen te nemen die geïdentificeerde risico’s zouden kunnen afwenden.⁷⁴⁵ Zoals hierboven reeds toegelicht was een belangrijke eerste stap daartoe geweest dat de Staat zich ervan vergewiste dat de twee centrale aannames waar de deal op stoelde inderdaad juist waren *voordat* de deal werd gesloten en in werking zou treden. Een belangrijke en ook gebruikelijke manier om dit te doen is het uitvoeren van een *risk assessment*.⁷⁴⁶ De Staat had er op kunnen en moeten toezien dat er een ‘mensenrechtencheck’ zou worden uitgevoerd. De EU-Ombudsman omschreef een mensenrechtencheck als volgt:

“The human rights impact assessment tool identifies the sources of risks and the human rights impacts on the affected stakeholders at each stage of the project’s life. Its role is preventive in the first place because when negative impacts are identified, either the negotiated provisions need to be modified or mitigating measures have to be decided upon before the agreement is entered into.”⁷⁴⁷

⁷⁴³ Een plicht die volgt uit – onder meer – het *Kelderluik*-arrest, zie sectie 6.2.1.

⁷⁴⁴ *Kamerstukken II* 2015-2016, 21501-20, nr. 1110 (Gewijzigde motie van de leden Klaver en Roemer over voldoen door Turkije aan de materiele criteria van het Vluchtelingenverdrag d.d. 16 maart 2016).

⁷⁴⁵ Zie de plicht tot het nemen van “passende en redelijkerwijs te vergen maatregelen te treffen” om het ontstaan van schade te voorkomen, HR 19 juli 2019, ECLI:NL:HR:2019:1278, *NJ* 2020/391 m.nt. J. Spier (*prejudiciële vragen aardbevingsschade*), besproken in sectie 6.2.1.

⁷⁴⁶ Vgl. HR 20 december 2019, ECLI:NL:HR:2019:2006 (*Urgenda*), r.o. 5.3.3.

⁷⁴⁷ Europese Ombudsman, ‘Decision in the joint inquiry into complaints 506-509-674-784-927-1381/2016/MHZ against the impact assessment in the context of the EU-Turkey Agreement’ d.d. 18 januari 2017 (**productie 107**), par. 29.

403. Een dergelijke controle vooraf heeft in het geval van de EU-Turkijedeal niet plaatsgevonden.⁷⁴⁸
404. De verplichting om zorg te dragen voor de mensenrechtelijke bescherming van asielzoekers brengt daarnaast met zich dat de Staat samen met de andere EU-lidstaten actief maatregelen diende te nemen, die ook gedurende de looptijd van de deal bestaande (risico's) op mensenrechtenschendingen zouden registreren, zodat deze voorkomen c.q. beëindigd zouden worden. Te denken valt bijvoorbeeld aan het opzetten van mechanismen die toezicht houden op de behandeling van asielzoekers in Griekenland en Turkije en die ook daadwerkelijk consequenties kunnen verbinden aan niet-naleving van fundamentele rechten.
405. De deal bevat echter geen bepalingen die een risico-analyse op mensenrechtenschendingen vooraf verplicht stelt, noch enige vorm van (effectieve) monitoring gedurende de deal.⁷⁴⁹ De Staat heeft zich er ook niet voor ingezet dat dergelijke maatregelen genomen zouden worden. Dit is verwijtbaar omdat de deal – nog los van de bekende risico's – bedoeld was om vraagstukken te reguleren waarmee onontkoombaar de fundamentele rechten van een grote groep mensen gemoeid zouden zijn. Zouden de gevolgen van de deal eenmaal in werking zijn getreden *zonder* deze voorzorgsmaatregelen, dan zou het veel lastiger worden om (onomkeerbare) schade te voorkomen. Door geen effectieve (voorzorgs)maatregelen op te nemen in te afspraken heeft de Staat de zeer reële mogelijkheid dat de deal niet zou werken voor risico gebracht van de asielzoekers die door de deal zouden worden geraakt. De schade die zij zouden leiden is op de koop toe genomen.
- d) De Staat heeft zich ondanks het reële risico op mensenrechtenschendingen ingespannen voor directe implementatie van de deal
406. De Staat heeft zich niet alleen ingespannen voor het '*ship back fly in*'-principe en nagelaten voorzorgsmaatregelen in de deal op te nemen, maar heeft zich er bovendien voor ingespannen dat de deal zo snel mogelijk gesloten zou worden en in werking zou treden.⁷⁵⁰ Dat terwijl de Staat op de hoogte was van de structurele tekortkomingen in Griekenland en Turkije en wist dat zelfs de beoogde opvangcapaciteit op de hotspot-eilanden – die (naar alle waarschijnlijkheid) hoe dan ook onvoldoende zou zijn – niet gereed was.
407. In sectie 5.2.2 is beschreven dat de Commissie begin maart constateerde welke tekortkomingen er nog bestonden op de eilanden en dat verschillende hotspots nog niet gereed waren, met name de hotspot op Kos.⁷⁵¹ Bij de vier andere hotspots waren belangrijke voorzieningen en

⁷⁴⁸ Ibid., para. 30.

⁷⁴⁹ Ook in het *Operational plan* van de deal wordt niet gesproken over het monitoren van de impact van de deal op de fundamentele rechten van personen in de hotspots. In het document staat wel dat de EU-agentschappen en de EU-lidstaten door middel van het IPCR wekelijks op de hoogte zullen houden van de implementatie van de deal. Ook beschrijft het document dat een zevental EU-ambtenaren in de hotspots aanwezig zal zijn of de hotspots wekelijks zal bezoeken, om informatie te geven over de situatie in de hotspots en "about any outstanding needs" aldaar. Zie: E-mail d.d. 15 april 2016 met bijlage 'Concept Operational Plan' in **productie 37**, p. 126, 132. Maar over het specifiek monitoren van het effect van de deal op de fundamentele rechten van de personen in de hotspots wordt in het document niet gerept, en ook niet over welke consequenties verbonden zouden kunnen worden aan het niet-naleven van die rechten. De EU FRA bracht op 29 november 2016 wel een rapport uit waarin het effect van de deal op die fundamentele rechten in kaart wordt gebracht, maar dat onderzoek werd uitgevoerd op verzoek van het Europees Parlement. Zie: EU FRA, 'Opinion on fundamental rights in the 'hotspots' set up in Greece and Italy' (FRA Opinion 5/2016) d.d. 29 november 2016 (**productie 89**).

⁷⁵⁰ Zie sectie 5.2.2.

⁷⁵¹ Europese Commissie, 'Progress report on the implementation of the hotspot approach in Greece' (COM(2016)141 final) d.d. 4 maart 2016 (**productie 47**), p. 4.

diensten nog niet beschikbaar, zodat deze nog niet volledig konden functioneren.⁷⁵² De opsomming van de Commissie maakt duidelijk dat begin maart 2016 essentiële voorzieningen om de hotspots daadwerkelijk operationeel te laten zijn nog ontbraken.⁷⁵³ De Staat concludeerde bovendien ook zelf op 10 maart 2016 dat een grotere opvangcapaciteit nodig was voor grotere aantallen asielzoekers, ook omdat de toezeggingen van lidstaten om asielzoekers over te nemen na herplaatsing ver achter bleven bij het benodigde aantal toezeggingen.⁷⁵⁴

408. Twee dagen voor de inwerkingtreding van de deal circuleerde bovendien een plan voor implementatie van de Commissie. Daarin stond dat de eilanden accommodatie moeten kunnen bieden voor 20.000 personen, terwijl er op dat moment – twee dagen voor de inwerkingtreding van de deal – slechts 6.000 plekken beschikbaar waren.⁷⁵⁵
409. Toen de EU-Turkijedeal op 18 maart 2016 werd gesloten, met de afspraak dat deze twee dagen later in werking zou treden, was op basis van de berichten van de Commissie aldus duidelijk dat er nog een tekort van 14.000 opvangplekken op de eilanden was en dat in de beoogde hotspots essentiële faciliteiten ontbraken om deze volledig operationeel te laten zijn. Ook deze omstandigheid maakte duidelijk dat de Staat er niet op kon rekenen dat asielzoekers op de hotspot-eilanden conform de minimumnormen van de Opvangrichtlijn opgevangen zouden worden. Evenmin was het reëel om te rekenen op een zorgvuldige en snelle behandeling van asielaanvragen. Dit geldt uiteraard te meer tegen de achtergrond van Griekenlands buitengewoon slechte *track record* op dit gebied.
410. Zoals beschreven in sectie 5.2.2 was het voor de Staat echter ‘now or never’, “ook als vanwege capaciteitsgebrek op asiel en opvang in GR en nog te verhelderen juridische aspecten nog niet direct kan worden begonnen met de uitvoering”.⁷⁵⁶ De Staat wilde niet “[v]erzanden in [een] discussie over juridische haalbaarheid” en de vraag of Turkije een veilig derde land is.⁷⁵⁷ Hieruit blijkt dat de Staat in zijn besluitvorming de fundamentele rechten van de asielzoekers die door de deal zouden worden geraakt ondergeschikt maakte aan de politieke wens om de deal zo snel mogelijk in werking te laten treden.
411. Hoewel dus zelfs niet de opvangcapaciteit beschikbaar was die men bij de start van de deal had beoogd, heeft de Staat er niet alleen mee ingestemd, maar zich er ook voor ingezet dat de deal zo snel mogelijk zou worden gesloten en nagenoeg direct – slechts twee dagen later – in werking zou treden. Daarmee heeft de Staat gevaarzettend gehandeld, omdat dit ervoor heeft gezorgd dat asielzoekers terecht zouden komen in opvangkampen met onvoldoende capaciteit en waarin essentiële faciliteiten en diensten nog niet beschikbaar waren. De Staat heeft zodoende actief bijgedragen aan een situatie waarin duidelijk was, althans de kans groot was dat de

⁷⁵² Ibid., p. 4, 6, 7.

⁷⁵³ Ibid. Onder meer diende meer politie in de hotspots aanwezig te zijn om de veiligheid van migranten, asielzoekers en personeel te kunnen waarborgen, waren er nog onvoldoende experts beschikbaar die via EASO ingezet zouden kunnen worden in de hotspots om asielaanvragen te behandelen, had Griekenland nog niet voldoende team leaders aangesteld die leiding zouden kunnen geven aan de teams die asielaanvragen in behandeling zouden nemen en moesten nog coördinatoren aangesteld worden die de samenwerking tussen verschillende partijen in de hotspots zouden coördineren.

⁷⁵⁴ Voorbereiding ER Migratie 17-18 maart 2016 d.d. 3-7 maart 2016 in **productie 35**, p. 18.

⁷⁵⁵ E-mail d.d. 18 maart 2016 met bijlage ‘Implementing the EU-Turkey Statement’ in **productie 37**, p. 61.

⁷⁵⁶ Annotatie MCEU d.d. 15 maart 2016 in **productie 30**, p. 10-12. De Staat wil daarmee een “duidelijk signaal” afgeven aan irreguliere migranten en “aanzuigende werking” voorkomen, zie citaat in sectie 5.2.2.

⁷⁵⁷ Notitie MCEU ‘Voorbereiding ER 17-18 maart 2016’ d.d. maart 2016 in **productie 30**, p. 15.

fundamentele rechten van de asielzoekers zouden worden geschonden. Het is immers zonder meer voorzienbaar dat fundamentele levensbehoeften in het gedrang zouden komen bij een gebrek aan opvangcapaciteit en onvoldoende aanwezigheid van artsen en overige experts.

412. De Staat heeft dan ook in strijd met de vereiste zorgvuldigheid gehandeld door zich in te spannen voor – en in te stemmen met – een snelle sluiting en inwerkingtreding van de EU-Turkijedeal, terwijl de status van Turkije als veilig derde land onduidelijk was, Griekenland niet in staat was de beoogde taken uit te voeren en zelfs de beoogde opvangcapaciteit op dat moment niet beschikbaar c.q. volledig operationeel was. Daarmee heeft hij een afspraak gemaakt in strijd met zijn eigen internationaalrechtelijke en Europeesrechtelijke verplichtingen.⁷⁵⁸

6.2.3.2 Het mede-uitvoeren en in stand houden van de deal was (en is) onrechtmatig

413. De Staat heeft eveneens onrechtmatig gehandeld door het mede-uitvoeren en in stand houden van de deal, terwijl duidelijk was dat de daarin gemaakte afspraken – zoals voorzienbaar – leidden tot grootschalige mensenrechtenschendingen in de Griekse opvangkampen. Al meteen nadat de deal in werking was getreden werd bevestigd dat de waarschuwingen die de Staat voorafgaand aan de deal hadden bereikt gegrond bleken. Dat de schendingen van de rechten van asielzoekers jarenlang konden voortduren heeft in de eerste plaats te maken met de hierboven genoemde tekortkomingen in het ontwerp van de deal waar de Staat mee instemde: het daarin beoogde plan was niet uitvoerbaar en in de deal was geen mechanisme ingebouwd waarmee kon worden gegarandeerd dat fundamentele rechten zouden worden gewaarborgd.
414. Dat in de deal zelf geen consequenties zijn verbonden aan een uitvoering die leidt tot mensenrechtenschendingen, ontslaat de Staat – als partij die de deal sloot en had toegezegd deze in overeenstemming met fundamentele rechten uit te voeren – uiteraard niet van de plicht om ook daarna schadebeperkend te handelen. Dat heeft de Staat nagelaten. Hij bleef tegen beter weten in vasthouden aan de opzet van de deal met in de kern readmissie naar Turkije. Hierdoor droeg de Staat eraan bij dat duizenden mensen onder erbarmelijke omstandigheden – in strijd met de minimumnormen van de Opvangrichtlijn en fundamentele rechten – langdurig in de Griekse opvangkampen werden vastgehouden. Daarbij is relevant dat de Staat i) jarenlang geen alternatief voor de oorspronkelijke opzet van de EU-Turkijedeal en diens schadelijke gevolgen overwoog, ii) zich verzette tegen overname van asielzoekers uit Griekenland, en iii) zich ook nog verzette tegen de door Griekenland aangegrepen noodoplossing: overplaatsing van (kwetsbare) asielzoekers naar het Griekse vasteland.
415. Gezien de grote invloed die de Staat, als architect van en partij bij de deal, gedurende zijn tijd als Raadsvoorzitter en als lid van het *steering committee* kon uitoefenen, en de zeer schadelijke gevolgen voor de duizenden asielzoekers die mede door het handelen van de Staat in mensonterende omstandigheden werden vastgehouden, heeft de Staat hiermee gehandeld in strijd met hetgeen het maatschappelijk verkeer betaamt. Eiseressen lichten dit hieronder nader toe.
- a) De Staat wist meteen dat de deal niet werkte, maar nam niet de vereiste maatregelen om de situatie te beëindigen

⁷⁵⁸ Vgl. secties 6.2.2.1 en 6.2.2.2.

416. In secties 5.1 en 5.4 van de dagvaarding is uitvoerig beschreven welke gevolgen de deal vrijwel meteen na het sluiten daarvan had op de levens van asielzoekers die vast kwamen te zitten op de eilanden. De beschikbare opvangkampen raakten nagenoeg direct overbevolkt en essentiële voorzieningen waren niet, althans onvoldoende beschikbaar. Hierdoor was al snel duidelijk dat duizenden mensen werden opgevangen op een wijze in strijd met de minimumnormen van de Opvangrichtlijn en in een situatie die hun fysieke en geestelijke gezondheid op het spel zette. De omstandigheden waren zo erbarmelijk dat er sprake is van een ernstige schending van fundamentele rechten, zoals het recht op menselijke waardigheid, op vrijheid en veiligheid, privéleven, de rechten van het kind en zelfs het verbod op een onmenselijke en vernederende behandeling.⁷⁵⁹ Eiseressen verwijzen hiervoor ook naar het feitenoverzicht dat is weergegeven in het rapport van Stichting Bootvluchteling⁷⁶⁰ en de vaststellingen van het EHRM besproken in sectie 6.2.2.3.
417. Uit sectie 5.3.1 blijkt dat de Staat goed op de hoogte was van deze omstandigheden. De Staat liet zich volledig op de hoogte houden over de uitvoering van de EU-Turkijedeal en de humanitaire situatie,⁷⁶¹ onder meer door ambtenaren en via rijks-interne memo's, COA-weekrapportages en nog tal van andere verslagen en overleggen. Al in de eerste maanden liep de deal volledig vast en werd niet toegekomen aan readmissie naar Turkije, waardoor de overbevolking bleef toenemen.⁷⁶² Al op 5 april werd in een rijks-intern memo onderkend dat de EU-Turkijedeal een "zware wissel" trok op de Griekse autoriteiten en dat de Griekse institutionele capaciteit en de fragiele economische en politieke situatie aldaar een "complicerende factor" vormden voor de uitvoerbaarheid van de afspraken.⁷⁶³ De ambassade in Athene liet op 5 april 2016 ook al weten dat de kampen "ongeschikt" waren en dat een lang verblijf daar "niet wenselijk en houdbaar" was.⁷⁶⁴ Ook erkende de Staat in april 2016 dat bij de uitvoering van de EU-Turkijedeal "de gewenste snelheid vs. de volkenrechtelijke noodzaak van kwaliteit en zorgvuldigheid [...] op gespannen voet [staan]".⁷⁶⁵
418. Als partij bij de deal, en in de eerste maanden van de deal tevens voorzitter van de Raad en lid van het *steering committee*, was de Staat in de positie om maatregelen te nemen om de opvang van deze grote groep mensen in uiterst ongeschikte omstandigheden te beëindigen. Deze zorgplicht wordt versterkt door het feit dat de directe overbevolking en het gebrek aan essentiële faciliteiten geen verassing konden zijn. De Staat had zich er immers voor ingespannen dat de deal in werking zou treden op een moment dat de beoogde opvangcapaciteit niet beschikbaar was.
419. Onder deze omstandigheden was de Staat op grond van de maatschappelijke zorgvuldigheidsnorm gehouden maatregelen te nemen om de schending van fundamentele rechten van deze grote groep personen te beëindigen, althans zich ervoor in te spannen dat

⁷⁵⁹ Zie sectie 6.2.2.1 en 6.2.2.3.

⁷⁶⁰ SB, 'Documenting Conditions' (**productie 99**).

⁷⁶¹ *Kamerstukken II* 2015-2016, 32317, nr. 407, p. 3, zie sectie 5.3.1.4.

⁷⁶² Zie sectie 5.3.1.3.

⁷⁶³ Zie sectie 5.3.1.2, Rijks-intern memo d.d. 5 april 2016, 'Scene setter bezoek minister Koenders 8-9 april a.s.' in **productie 28**, pp. 25-29.

⁷⁶⁴ Zie sectie 5.3.1.2, *Ibid*.

⁷⁶⁵ Sectie 5.3.1.2, Aantekeningen gesprek staatssecretaris Veiligheid en Justitie en UNHCR d.d. 26 april 2016 in **productie 33**, p. 51.

zulke maatregelen genomen zouden worden.⁷⁶⁶ Te denken valt enerzijds aan maatregelen die erop gericht zouden zijn om de ontstane situatie zo snel mogelijk te beëindigen. Daartoe had de Staat moeten onderzoeken of uitbreiding van de opvangcapaciteit op de eilanden mogelijk was, en indien dat niet het geval was, moeten meewerken aan het wegnemen van de overbevolking door het te veel aan mensen over te plaatsen naar het Griekse vasteland of andere EU-lidstaten. Anderzijds dient gedacht te worden aan meer structurele maatregelen die erop gericht zijn om de tekortkomingen die in het ontwerp van de deal besloten liggen alsnog weg te nemen om schending van fundamentele rechten in de toekomst te voorkomen. Zo had de Staat zich ervoor kunnen inspannen dat implementatie van de deal tijdelijk opgeschort zou worden, totdat de voorwaarden voor uitvoering van de deal zowel in Griekenland als in Turkije op orde zouden zijn. Daarnaast had de Staat zich ervoor kunnen en moeten inspannen om alsnog toezichts- en waarborgmechanismen te koppelen aan de uitvoering van de EU-Turkijedeal. Indien ook dit niet tot resultaat zou leiden, diende de Staat zich uit de deal terug te trekken. Op grond van de zorgvuldigheidsnorm mag de Staat immers niet blijven bijdragen aan een situatie die aantoonbaar tot schade leidt.

420. De Staat heeft dit evenwel niet gedaan. Hoewel de Staat met name via EASO en Frontex een aantal experts ter beschikking stelde die ingezet konden worden bij de uitvoering van de deal, heeft de Staat geen maatregelen genomen die erop gericht waren de mensenrechtenschendingen zo snel mogelijk te beëindigen, noch maatregelen die een meer structurele waarborg voor het respecteren van fundamentele rechten zouden bieden. Integendeel, uit een gespreksverslag van het wekelijks migratieoverleg op de Nederlandse ambassade in Athene blijkt dat de Staat al op 10 mei 2016 naar Griekenland wees voor het garanderen van de veiligheid in de hotspots en stelde dat het – ondanks de serieuze tekortkomingen in de kampen – “beter [is] dat deze groepen mensen op de eilanden verblijven dan op het vasteland waar het risico op verdwijning in de illegaliteit hoog is”.⁷⁶⁷ De Staat zette zich dan ook juist in voor Griekse wetgeving die verdere uitvoering van de EU-Turkijedeal moest garanderen, waarbij de rechten van de asielzoekers geen, dan wel een ondergeschikte rol speelden.⁷⁶⁸ Aldus werd het beperken van het risico dat asielzoekers vanuit Griekenland doorreizen gesteld boven het naleven van de fundamentele rechten van de asielzoekers.

421. Dit nalaten van de Staat is bijzonder verwijtbaar gezien de volgende feiten en omstandigheden:

- a. Het was al voor inwerkingtreding van de EU-Turkijedeal voorzienbaar dat de afspraken naar alle waarschijnlijkheid tot schendingen van fundamentele rechten zouden leiden.
- b. De start van de deal legde direct bloot dat dit ook daadwerkelijk gebeurde.
- c. De Staat constateerde vooraf en kort na inwerkingtreding van de deal zelf dat twijfels op zijn plaats waren of de voorwaarden van de deal daadwerkelijk vervuld zouden kunnen worden.

⁷⁶⁶ Vgl. de normen genoemd in sectie 6.2.1, onder meer de plicht tot het nemen van “passende en redelijkerwijs te vergen maatregelen te treffen” om het ontstaan van schade te voorkomen, HR 19 juli 2019, ECLI:NL:HR:2019:1278, *NJ* 2020/391 en de positieve verplichting op grond van de reflexwerking van internationale normen (sectie 6.2.2.1 en 6.2.2.3).

⁷⁶⁷ E-mail d.d. 11 mei 2016 ‘Verslag migratieoverleg ambassade’ in **productie 37**, p. 148.

⁷⁶⁸ Zie sectie 5.3.2.2.

422. Er kon al snel na de inwerkingtreding van de deal geen enkele twijfel over bestaan dat op zijn minst tijdelijke maatregelen nodig waren om grootschalige schendingen van fundamentele rechten te voorkomen, zo niet een gehele herziening van de deal. Op 15 mei 2016 ontving het ministerie van Justitie en Veiligheid bericht van de Commissie waaruit bleek dat ruim 90% van de 8.626 migranten op de eilanden een asielverzoek hadden ingediend, waarvan er op dat moment slechts 11% waren geregistreerd.⁷⁶⁹ In ongeveer de helft van de geregistreerde asielverzoeken was een besluit genomen, waarvan ongeveer 67% ontvankelijk was verklaard.⁷⁷⁰ Deze cijfers maken onmiskenbaar duidelijk dat zelfs als readmissie naar Turkije mogelijk was geweest, het Griekse asielsysteem – ondanks de ter beschikking gestelde experts van EASO en Frontex – totaal overbelast was door de ingediende asielaanvragen, de afhandeling daarvan zeer traag zou verlopen en de meeste asielzoekers hoe dan ook niet in aanmerking kwamen voor readmissie naar Turkije, omdat hun asielverzoek ontvankelijk was. Voor zover niets veranderd zou worden, stond daarmee vast dat het gros van de personen in de kampen daar gedurende lange tijd zou blijven in afwachting van de afhandeling van hun asielverzoek.
423. Op 18 mei 2016 kwam daar nog bij dat het Griekse beroepscomité de eerste uitspraak deed in een beroep dat was ingesteld tegen een niet-ontvankelijkheidsbeslissing op een asielaanvraag. Het besluit werd vernietigd, omdat Turkije voor de Syrische asielzoeker in kwestie niet als veilig derde land kon worden aangemerkt.⁷⁷¹ Het ministerie van Buitenlandse Zaken las in de uitspraak zelf een bredere waarschuwing dat Turkije niet alleen in dit individuele geval, maar in meer algemene zin niet kon worden aangemerkt als veilig derde land.⁷⁷² Daarmee werd bevestigd dat beide voorwaarden voor het functioneren van de EU-Turkijedeal niet vervuld waren en er op korte termijn ook geen zicht op bestond dat dit wel gerealiseerd zou worden.
424. De uitzichtloze situatie bracht met zich dat het grote aantal personen dat op dat moment in volstrekt ontoereikende toestand in de kampen zat daar voorlopig zou blijven als geen andere maatregelen genomen zouden worden. Maar ook toen heeft de Staat geen enkel initiatief genomen om de schending van fundamentele rechten van een grote groep mensen die in overbevolkte, ongeschikte en onveilige kampen verbleef te beëindigen. Hiermee heeft de Staat uiterst onzorgvuldig en dus onrechtmatig gehandeld en bijgedragen aan het voortduren van de ernstige en grootschalige schending van fundamentele rechten, die hierna alleen nog maar in schaal zou toenemen.
- b) De Staat blijft inzetten op readmissie, terwijl hij weet dat dit niet haalbaar is
425. Gezien de zeer ernstige en grootschalige schendingen van fundamentele rechten in de kampen, waarbij zelfs artikel 3 EVRM en het recht op leven in het geding waren, was de Staat als partij bij de deal, aan wiens stem als initiatiefnemer ook na inwerkingtreding bijzonder gewicht toekwam, ertoe gehouden zich in te spannen om deze schendingen te beëindigen. Deze zorgplicht werd versterkt toen in de maanden en jaren na inwerkingtreding van de EU-Turkijedeal bevestigd werd dat de opzet van de deal – het door de Staat gepropageerde ‘*ship back and fly in*’ – niet werkte.

⁷⁶⁹ E-mail d.d. 20 mei 2016 ‘First decisions Appeal Committees Greece’ in **productie 37**, p. 161-162. Besproken in sectie 5.3.1.3.

⁷⁷⁰ Ibid.

⁷⁷¹ Ibid., p. 164. Besproken in sectie 5.3.1.3.

⁷⁷² E-mail d.d. 19 mei 2016 ‘Uitspraken appeals committees’ in **productie 37**, pp. 154-156. Besproken in sectie 5.3.1.3.

426. Zoals hierboven en in secties 5.1 en 5.3 geschetst werd gedurende het jaar 2016 verder bevestigd dat het ontwerp van de deal niet werkte en er evenmin reëel zicht op bestond dat de deal in de overeengekomen vorm zou gaan werken. Ook na hervorming van de Griekse beroepscomités, waar de Staat zich voor inzette,⁷⁷³ bestond er geen zicht op readmissie van niet-ontvankelijk verklaarde Syriërs. Zoals te verwachten was geweest, werd de niet-ontvankelijkverklaring door een aantal Syriërs voorgelegd aan de Griekse Raad van State. Behandeling van deze zaken duurde een jaar. In afwachting van deze uitspraak werden alle Syrische zaken bij de beroepscomités aangehouden. Maar ook los van deze juridische procedures, werd gedurende 2016 duidelijk dat readmissie niet daadwerkelijk mogelijk was.⁷⁷⁴ Slechts een klein aantal migranten en asielzoekers kwam in aanmerking voor readmissie, omdat zij geen asiel hadden aangevraagd of hun asielaanvraag – na het doorlopen van de zeer traag verlopende Griekse procedure – definitief was afgewezen. De Staat constateerde in oktober 2016 zelf dat ook de inzet van experts ter beschikking gesteld door Nederland en andere lidstaten daar nauwelijks verandering in bracht en readmissie niet op gang kwam.⁷⁷⁵ Het gevaar dat al voor de inwerkingtreding van de EU-Turkijedeal zichtbaar was geweest – dat het Griekse asielsysteem simpelweg niet in staat zou zijn de beoogde taken uit te voeren en terugkeer naar Turkije niet (snel) zou kunnen plaatsvinden – was daarmee werkelijkheid geworden.
427. Tegelijkertijd oversteeg het aantal personen dat op de Griekse eilanden arriveerde nog altijd het aantal personen dat de eilanden verliet. Desondanks kwam er nauwelijks opvangcapaciteit bij. De Staat concludeerde zelf dat Griekenland niet in staat zou zijn de opvangomstandigheden te verbeteren.⁷⁷⁶ Daar kwam bij dat de veiligheidssituatie in de kampen zo slecht was, dat andere lidstaten asiexperts die via EASO ingezet werden in de Griekse hotspots terugtrokken.⁷⁷⁷ De overbevolking en de erbarmelijke toestanden in de opvangkampen verslechterden daarom voortdurend. De Staat was volledig op de hoogte van deze situatie en wees in eigen stukken op zelfmoordpogingen door het gebrek aan perspectief en de moeilijke leefomstandigheden in de hotspots.⁷⁷⁸ Hij noemde de situatie in de kampen zelf onder meer “onhoudbaar”, “nijpend”, “vaak onleefbaar” en “verre van humaan”.⁷⁷⁹ Het causaal verband tussen de onmogelijkheid van readmissie en de situatie in de kampen is, zo blijkt uit interne stukken, eveneens bekend bij de Staat. Zo schreef hij al in juni 2016: “[z]olang readmissie niet naar tevredenheid verloopt, kan ook de druk op de hotspots niet afnemen, met alle gevolgen van dien”.⁷⁸⁰
428. In september 2017 deed de Griekse Raad van State uitspraak in de procedures betreffende de vraag of Syriërs teruggestuurd mogen worden naar Turkije. Hoewel de Griekse Raad van State concludeerde dat dat in de voorliggende twee individuele gevallen mogelijk is, constateerde de Nederlandse ambassade twee maanden later al dat dit niets veranderde aan de (on)mogelijkheden Syriërs terug te sturen naar Turkije, omdat het iedere asielzoeker vrij staat de bestaande beroepsmogelijkheden uit te putten en er ook uitspraken werden gedaan waarin

⁷⁷³ Sectie 5.3.2.2.

⁷⁷⁴ Secties 5.3.1.3 en 5.3.2.1.

⁷⁷⁵ Nota ‘Inzet experts in Italië en Griekenland’ d.d. 12 oktober 2016 in **productie 34**, p. 6.

⁷⁷⁶ Zie bijvoorbeeld Rijks-intern memo d.d. 25 juli 2016, ‘Vooruitblik migratie Griekenland onder Slowaaks voorzitterschap’ in **productie 28**, pp. 37-40.

⁷⁷⁷ Projectgroep implementatie relocatie en EU-Turkije, Rapportage 23 d.d. 30 november 2016 in **productie 32**, p. 48.

⁷⁷⁸ Zie sectie 5.3.1.4 en 5.3.2.

⁷⁷⁹ Zie sectie 5.3.1.4 en de daar genoemde bronnen.

⁷⁸⁰ Rijks-intern memo d.d. 6 juni 2016, ‘Verslag van bezoek DGES en Plv DG aan Athene, 1-2 juni jl.’ in **productie 28**, p. 32. Besproken in sectie 5.3.2.1.

geoordeeld werd dat Turkije geen veilig derde land voor de asielzoeker in kwestie is.⁷⁸¹ Er veranderde dus niets en de Staat nam wederom geen enkel initiatief om maatregelen te bevorderen die de erbarmelijke toestand op de Griekse eilanden konden beëindigen.

429. De Staat bleef – ondanks het ontbreken van enig uitzicht op realisatie daarvan – echter wel hameren op readmissie naar Turkije. Op dat moment was dat volstrekt ongeloofwaardig geworden. In 2019 constateerde de Staat dat de EU-Turkijedeal “36 keer is benut in de afgelopen drie jaar”.⁷⁸² Inmiddels lukte het dus al ruim drie jaar niet om de readmissie op gang te krijgen en is voor iedereen te zien dat de gevolgen daarvan uitermate ernstig zijn.

430. Desondanks bleef de Staat inzetten op readmissie naar Turkije.⁷⁸³ Daarbij werd Griekenland actief onder druk gezet om dit ter hand te nemen, terwijl de uitkomst van gevoerde procedures er mede in gelegen was dat de situatie in Turkije niet voldoet aan de eisen van de Procedurerichtlijn.⁷⁸⁴ Gezien de in sectie 5.3 geschetste feitelijke en juridische vooruitzichten en de procedurele rechten van de asielzoekers in de kampen wist de Staat dat readmissie onrealistisch was. Tegen de achtergrond van het feit dat als gevolg van het vasthouden aan het ontwerp van de EU-Turkijedeal de fundamentele rechten van duizenden mensen op ernstige wijze geschonden werden, is dit in strijd met de vereiste zorgvuldigheid en onrechtmatig.

c) De Staat spant zich ook na juni 2016 niet in om schendingen van fundamentele rechten te beëindigen en verzet zich tegen schadebeperkende oplossingen

431. In sectie 5.3 is besproken dat de Staat na de start van de EU-Turkijedeal volledig op de hoogte bleef van de situatie in de kampen en de oorzaken daarvoor, maar bleef nalaten initiatieven te nemen om de ernstige en grootschalige schending van fundamentele rechten te beëindigen. Naast de vruchteloze inzet voor readmissie verzette de Staat zich ook tegen mogelijke oplossingen. Zo verplaatste Griekenland enkele honderden kwetsbare en zwakke asielzoekers naar het vasteland. In juni 2016 berichtte het ministerie van Justitie en Veiligheid daarover “dat we daar tegen zijn en dat deze mensen niet in aanmerking komen voor relocatie”.⁷⁸⁵ In de eigen woorden van het ministerie heeft het zich “fel verzet” tegen deze maatregel waarmee Griekenland de meest kwetsbare personen uit de kampen haalde.⁷⁸⁶ Daarmee is duidelijk dat de Staat zijn invloed niet aanwendde op een wijze die eraan zou kunnen bijdragen dat de ernstige schending van mensenrechten – zelfs van de meest kwetsbare asielzoekers – zou worden beëindigd, maar juist op een manier dat deze zou voortduren. Daaruit blijkt dat de Staat Griekenland ertoe aanzette om te handelen in strijd met het fundamentele uitgangspunt van de Opvangrichtlijn dat in de bijzondere behoeften van kwetsbare asielzoekers moet worden voorzien.⁷⁸⁷

432. De Staat maakte er zelfs een punt van deze houding uit te dragen. Zo overwoog de Staat om te interveniëren in een procedure die voor het Gerecht van de Europese Unie was aangespannen

⁷⁸¹ Rijks-intern memo d.d. 24 november 2017, ‘Verhoogde instroom en slechte opvang zetten EU-Turkije-deal onder druk’ in **productie 28**, p. 81. Besproken in sectie 5.3.1.3.

⁷⁸² Rijks-intern memo d.d. 13 mei 2019, ‘Uitblijvende terugkeer en trage procedures ondermijnen EU-Turkije Verklaring’ in **productie 28**, p. 153. Besproken in sectie 5.3.1.3.

⁷⁸³ Secties 5.3.1.3 en 5.3.2.1.

⁷⁸⁴ Sectie 5.3.2.1.

⁷⁸⁵ E-mail d.d. 9 juni 2016 ‘Honderden migranten overgebracht naar vasteland’ in **productie 37**, p. 170-172.

⁷⁸⁶ Ibid.

⁷⁸⁷ Vgl. o.a. art. 18, 21-25 Opvangrichtlijn (zie ook sectie 4.3.3.2).

betreffende de EU-Turkijedeal. Hoewel interventie juridisch gezien niet nodig werd geacht, zou dit politiek van belang zijn “als signaal dat NL vol achter de Verklaring staat en om aan te tonen de wijze waarop om wordt gegaan met asielzoekers te steunen”.⁷⁸⁸ [onderstreping adv.]

433. Gezien de ernstige gevolgen die het verblijf in de Griekse opvangkampen voor de betrokken asielzoekers had, is dit verwijtbaar. Door de uitvoering van de deal en de omgang met asielzoekers te blijven steunen droeg de Staat rechtstreeks bij aan het leed dat hen ten gevolge van de deal werd toegebracht.
434. Deze positie en het beleid van de Staat veranderen door de jaren heen niet. Herhaaldelijk werd hij er door verschillende partijen op gewezen dat het absoluut noodzakelijk was om asielzoekers van de eilanden naar het vasteland en andere EU lidstaten over te brengen om de voortdurende en grootschalige schending van fundamentele rechten in te perken.⁷⁸⁹ Zoals beschreven in sectie 5.3.2.3 bleef de Staat zich echter met klem tegen overplaatsing naar het vasteland verzetten. Uit verschillende interne stukken blijkt dat de Staat dit mede deed uit vrees dat overplaatsing naar het vasteland of andere EU-lidstaten buiten de kaders van de EU-Turkijedeal een “aanzuigende werking” zou hebben, c.q. dat het ontbreken van deze mogelijkheid en de situatie in de kampen een “afschrikwekkende werking” zouden hebben.⁷⁹⁰ Dit is kwalijk, nu de veronderstelde aanzuigende, dan wel afschrikwekkende werking van migratiebeleid niet is aangetoond en zelfs in twijfel wordt getrokken.⁷⁹¹ Daarnaast zag de Staat dat overplaatsing naar het Griekse vasteland het “risico” met zich bracht dat de betrokken personen zouden doorreizen naar andere EU-lidstaten.⁷⁹² Deze overwegingen roepen op zijn minst de vraag op in hoeverre het vasthouden van personen op de Griekse eilanden – ongeacht de mensonterende toestanden aldaar – een doel op zich werd met het oog op het voorkomen van een veronderstelde aanzuigende werking en uitsluiting van het risico op doorreizen. In antwoorden op Kamervragen lijkt de Staat dit te bevestigen:

“Gelet op het grote risico dat de betrokken asielzoekers ondanks een lopende bezwaarprocedure in Griekenland alsnog illegaal proberen door te reizen naar de door hun geprefereerde

⁷⁸⁸ Notitie ‘HvJ-zaak EU-Turkije verklaring: wel/niet interveniëren’ d.d. 19 juli 2016 in **productie 34**, pp. 2-3.

⁷⁸⁹ Zie bijvoorbeeld Rijks-intern memo d.d. 20 september 2016, ‘Brand in hotspot Moria is uiting van vele frustraties’ in **productie 28**, p. 42; Brief van VN Special Rapporteurs aan Griekenland d.d. 27 januari 2017 (UA GRC 1/2017) (**productie 41**), p. 2-3; Kritiek Oxfam in gesprek met PV d.d. 23 januari 2017 (uit dossier JBZ-Raad) in **productie 39**, p. 39.

⁷⁹⁰ Verslag stuurgroep d.d. 28 september 2016 in **productie 29**, pp. 36-38; Rijks-intern memo d.d. 8 maart 2017, ‘Vooruitblik Griekse migratieproblematiek’ in **productie 28**, p. 63-64. Besproken in sectie 5.3.3.3.

⁷⁹¹ Hein de Haas, *Hoe migratie echt werkt*, Het Spectrum, 2023, p. 65-66, waarin de “massale detentie door Griekenland van asielzoekers in kampen op enkele eilanden zoals Lesbos (waarmee Griekenland feitelijk in een ‘bufferstaat’ veranderde)” wordt genoemd als een van de voorbeelden voor misleide politiek die mede gestoeld is op de onjuiste gedachte dat ‘nepasielzoekers’ afgeschrikt kunnen en moeten worden “door en terug te sturen naar de doorgangslanden of om hun aanvraag in veilige ‘derde landen’ te behandelen”. Zie bijv. ook onderzoek dat is verricht naar de vraag of de aanwezigheid van reddingsoperaties op zee, dan wel de afwezigheid daarvan een aanzuigende, respectievelijk afschrikwekkende werking hebben op het besluit van asielzoekers om al dan niet in ongeschikte bootjes de Middellandse Zee over te steken. Beide studies concluderen dat de beschikbare data geen onderbouwing bieden voor de aanname van het bestaan van een aanzuigende, respectievelijk afschrikwekkende werking. Zie E. Steinhilper en R. Gruijters, ‘Border Deaths in the Mediterranean: What We Can Learn from the Latest Data’ d.d. 8 maart 2017, online via <https://blogs.law.ox.ac.uk/research-subject-groups/centre-criminology/centreborder-criminologies/blog/2017/03/border-deaths>, waarin staat: “In combination, these results strongly suggest that SAR operations reduce mortality risks (or conversely, the absence of SAR operations leads to more deaths), and has little to no effect on the number of arrivals.” En E. Cusumano en M. Villa, ‘Sea Rescue NGOs: a Pull Factor of Irregular Migration?’, *EUI Policy Brief 2019/22* d.d. november 2019, waarin staat: “We find no relationship between the presence of NGOs at sea and the number of migrants leaving Libyan shores.”

⁷⁹² Factsheet Migratie tbv RAZ 18 oktober 2016 in **productie 36**, p. 47. Zie voor meer voorbeelden sectie 5.3.2.3.

bestemming, mogen zij de eilanden niet verlaten, zoals overeengekomen in de EU-Turkije verklaring.”⁷⁹³

435. Mede dankzij het feit dat de Staat bleef hameren op het vasthouden aan de oorspronkelijke opzet van de EU-Turkijedeal, wordt ook in de jaren nadien stoïcijns volgens het niet-werkende “Plan A” gehandeld, ongeacht de humanitaire gevolgen daarvan voor de grote groep asielzoekers op de Griekse eilanden. Zo werd begin 2017 de financiële verantwoordelijkheid voor de asielopvang – die eerder (mede) uit een Europees noodhulpinstrument werd gefinancierd – overgedragen aan de Griekse autoriteiten, ondanks het feit dat de Griekse autoriteiten klaarblijkelijk niet in staat waren het asielsysteem goed te laten functioneren en de opvang van asielzoekers deugdelijk te organiseren. De Nederlandse ambassade wees er in dat kader op dat de waarschuwingen van ngo’s dat daardoor de hulp aan asielzoekers verder in gevaar zal komen niet ongegrond zijn.⁷⁹⁴
436. Daarbij geldt dat een groot deel van de essentiële werkzaamheden in de kampen, zoals het bieden van medische zorg, door ngo’s – zoals Artsen zonder Grenzen – werd (en wordt) geboden. Deze ngo’s vervullen in feite taken waarvoor de overheden die partij zijn bij de EU-Turkijedeal verantwoordelijk zijn. Indien deze ngo’s niet zouden zijn bijgesprongen zou de schade dus nog veel groter zijn geweest.
437. Daar komt nog bij dat het aantal asielzoekers dat op de Griekse eilanden arriveerde tussen mei 2017 en 2019 nagenoeg voortdurend steeg, waardoor de overbevolking zienderogen nijpender werd. Voor de Staat was dit echter geen reden om zich in te zetten voor een uitstel van de overdracht van verantwoordelijkheid aan Griekenland of voor andere maatregelen die de nood op de eilanden konden beëindigen. De Staat bleef zich stelselmatig verzetten tegen de noodoplossing die Griekenland koos om de toestanden in de kampen enigszins te verlichten: het overbrengen van kwetsbare personen naar het vasteland. Op deze wijze spande de Staat zich er voor in dat de ernstige en grootschalige mensenrechtenschendingen op de Griekse eilanden voortduren. Hoewel hulpverleners in de kampen constateerden dat veel mensen ten onrechte niet als kwetsbaar worden geïdentificeerd, merkt de Staat verschillende keren op dat “opvallend veel” personen als kwetsbaar worden aangemerkt.⁷⁹⁵ In april 2018 hief de Griekse Raad van State de geografische restrictie van migranten en asielzoekers tot de eilanden op. Daarmee werd de mogelijkheid geschapen om verlichting te brengen van de toestanden op de Griekse eilanden, omdat personen overgeplaatst konden worden naar het vasteland. De Staat trok er naar eigen zeggen echter “hard aan” om ervoor te zorgen dat Griekenland de situatie zou “repareren”,⁷⁹⁶ wat vervolgens ook gebeurde.

⁷⁹³ *Kamerstukken II* 2017-2018, Aanhangsel handelingen, nr. 585, antwoord op vraag 4, 6, 7. Besproken in sectie 5.3.2.3.

⁷⁹⁴ Rijks-intern memo d.d. 26 april 2017, ‘Uitfasering noodhulpinstrument leidt tot zorg’ in **productie 28**, p. 70. Besproken in sectie 5.3.2.1.

⁷⁹⁵ Zie bijvoorbeeld: Rijks-intern memo d.d. 1 september 2017, ‘Migratiesituatie op Griekse eilanden: bezoek aan Chios en vooruitblik op vertrek BST’; Rijks-intern memo d.d. 24 november 2017, ‘Verhoogde instroom en slechte opvang zetten EU-Turkije-deal onder druk’; Rijks-intern memo d.d. 22 april 2018, ‘Scene setter voor bezoek Staatssecretaris Harbers, 23 tot 25 april 2018’, en Rijks-intern memo d.d. 7 februari 2019, ‘Scenesetter bezoek Staatssecretaris Harbers aan Griekenland op 13 & 14 februari’ in **productie 28**, p. 74, 80, 94-100, 129.

⁷⁹⁶ Rijks-intern memo d.d. 22 april 2018, ‘Scene setter voor bezoek Staatssecretaris Harbers, 23 tot 25 april 2018’ in **productie 28**, p. 99. Besproken in sectie 5.3.2.2.

438. Omdat er simpelweg geen andere mogelijkheden waren om enige verlichting te brengen in de schadelijke situatie op de eilanden, bleef Griekenland gebruik maken van de noodoplossing om kwetsbare mensen over te brengen naar het vasteland. De Staat bleef erop aandringen dit niet te doen.⁷⁹⁷ Dit is verwijtbaar, omdat de Staat zelf constateerde dat het verblijf in de kampen op zichzelf een factor is waardoor mensen kwetsbaar worden. In een rijks-intern memo staat daarover:

“De kwetsbaarheidsprocedure blijft een problematisch fenomeen. Het feit dat mensen in aanmerking komen voor een transfer naar het vasteland en een reguliere asielprocedure wanneer zij als “kwetsbaar” worden beoordeeld heeft veel perverse effecten (zoals zelfverminking) en ondermijnt de EU-TUR Verklaring (geldt immers alleen voor de eilanden). In Moria wordt 60% van de mensen in eerste instantie al kwetsbaar beoordeeld en tijdens de asielprocedure blijkt zelfs 92% kwetsbaar te zijn. Daarbij duurt het vaak maanden voordat mensen hun asielaanvraag daadwerkelijk kunnen indienen, ondertussen verblijven zij onder erbarmelijke omstandigheden, wat mensen vanzelf kwetsbaar maakt. Dat betekent dat slechts 8% van de mensen in aanmerking komt voor terugkeer naar Turkije. Het nieuwe sjabloon dat wordt gebruikt voor het vaststellen van kwetsbaarheid, kan het percentage kwetsbaren naar beneden brengen maar heeft tot nu toe nog geen effect.”⁷⁹⁸ (onderstreping adv.)

439. Hoewel de Staat zich realiseerde dat het verblijf in de kampen zelf beschadigende consequenties voor de betrokken asielzoekers had, was zijn inzet er dus op gericht hen daar te houden. Daarmee legde de Staat ook de adviezen van de Tweede Kamer, *special rapporteurs* van de VN, de Raad van Europa en verschillende ngo's naast zich neer. Zij hadden erop gewezen dat overplaatsing naar het vasteland – hangende een structurele wijziging in de opzet van de EU-Turkijedeal – dringend noodzakelijk was om tenminste enige vorm van verlichting te brengen in de zeer ernstige en grootschalige schending van fundamentele rechten.⁷⁹⁹ In 2018 bevestigde de staatssecretaris echter meermaals aan de Tweede Kamer dat de Staat zich hiertegen verzette.⁸⁰⁰ Overplaatsing was volgens de staatssecretaris niet in overeenstemming met de EU-Turkijedeal. Voorkomen moest worden dat asielzoekers “doormigreren” of dat anderszins sprake zou zijn van een “aanzuigende werking”.⁸⁰¹ Uit verschillende andere stukken, besproken in sectie 5.3.2.3, blijkt zonder meer dat de Staat zich hiertegen bleef verzetten, ook toen de overbevolking nog eens significant toenam. Daarmee handelde de Staat niet alleen in strijd met de plicht om “passende en redelijkerwijs te vergen maatregelen te treffen om het ontstaan van schade te voorkomen”,⁸⁰² maar droeg hij zelfs bij aan een situatie waarin de schade werd vergroot.

⁷⁹⁷ Zie bijv. Rijks-intern memo d.d. 28 september 2018, ‘Het blijft pleisters plakken’ in **productie 28**, p. 108. Andere voorbeelden besproken in sectie 5.3.2.3.

⁷⁹⁸ Rijks-intern memo d.d. 5 november 2018, ‘Griekse visie op migratieproblematiek: “de oorzaak ligt in Turkije, de oplossing in Europa”’ in **productie 28**, p. 118.

⁷⁹⁹ Brief NGO's aan ambassadeurs in Griekenland d.d. 21 november 2017 in **productie 38**, p. 10; Nota ‘Werkbezoek staatssecretaris Justitie en Veiligheid Griekenland 12-14 februari’ d.d. 7 februari 2019 in **productie 34**, p. 17; Brief van VN Special Rapporteurs aan Griekenland d.d. 27 januari 2017 (UA GRC 1/2017) (**productie 41**), p. 3; Raad van Europa, ‘Greece must urgently transfer asylum seekers from the Aegean islands and improve living conditions in reception facilities’ d.d. 31 oktober 2019, in: SB, ‘Documenting Conditions’ (**productie 99**), nr. 134, p. 70.

⁸⁰⁰ *Kamerstukken II* 2017-2018, 32 317, nr. 506, p. 29; *Kamerstukken II* 2017-2018, 19 637, nr. 2388, p. 2. Zie sectie 5.3.2.3.

⁸⁰¹ *Ibid.* Zoals hierboven toegelicht, is een aanzuigende werking wetenschappelijk niet aangetoond en wordt zij in twijfel getrokken.

⁸⁰² Vgl. HR 19 juli 2019, ECLI:NL:HR:2019:1278, *NJ* 2020/391, zie sectie 6.2.1.

440. Griekenland werd zodoende in de steek gelaten en opgezaald met het probleem dat de EU-Turkijedeal heeft doen ontstaan. Het land verzocht daarom om Europese solidariteit ten behoeve van herplaatsing van asielzoekers vanuit de Griekse eilanden. Het standpunt van de Staat was door de jaren heen echter helder: “op herplaatsing moet Griekenland niet rekenen.”⁸⁰³ Zelfs toen Griekenland in september 2019 na een verdere stijging van de aankomsten op de eilanden de andere EU-lidstaten verzocht om overname van 2.500 alleenstaande minderjarige asielzoekers, wees de Staat dit beslist van de hand. De Staat zou tegen ‘ad-hoc’ oplossingen zijn.⁸⁰⁴
441. Pas in februari 2020 – nadat de deal en de ernstige gevolgen die deze voor duizenden asielzoekers heeft gehad al vier jaar lang van kracht waren – dacht de Staat na over een hervorming van de EU-Turkijedeal.⁸⁰⁵ De Staat onderkende dat sinds inwerkingtreding van de deal slechts 43 Syriërs op grond van de EU-Turkijedeal terug naar Turkije zijn gestuurd.⁸⁰⁶ De kern van de deal – readmissie van Syriërs na niet-ontvankelijkheidsverklaring – heeft dus nooit gewerkt. In het kader van een mogelijke hervorming van de deal onderkende de Staat dat de problemen in Griekenland niet opgelost kunnen worden met ondersteunende diensten. Griekenland zou met een schone lei moeten kunnen beginnen om niet langer te blijven aanlopen tegen de enorme achterstand die bij de afhandeling van asielaanvragen is ontstaan. In dat kader werd in een rijks-intern memo de mogelijkheid genoemd dat andere lidstaten de in Griekenland zittende asielzoekers overnemen.⁸⁰⁷ Dit ‘Plan B’ werd echter niet verder uitgewerkt en uit niets blijkt dat de Staat zich voor invoering daarvan heeft ingezet. In ieder geval was er ook in de jaren nadien geen sprake van een (al dan niet grootschalige) overname van asielzoekers uit Griekenland door de Staat en andere EU-lidstaten.
442. Ondanks het feit dat de Staat zich aldus goed bewust was van het feit dat de EU-Turkijedeal niet werkte en tot zeer ernstige en grootschalige mensenrechtenschendingen leidde, koos de Staat er wederom voor om zich geen enkele inspanning te getroosten om de deal te beëindigen of op zijn minst te herzien. De Staat weigerde zodoende bij te dragen aan de oplossing van een probleem dat hij zelf in het leven heeft geroepen. Daarmee handelde de Staat in strijd met de vereiste zorgvuldigheid en aldus onrechtmatig.

6.2.3.3 De Staat dient toekomstige mensenrechtenschendingen te voorkomen

443. Zoals beschreven in sectie 5.4 neemt het aantal mensen op de eilanden na een tijdelijke daling vanwege de coronacrisis weer toe. In verschillende kampen is alweer sprake van een aanzienlijke overschrijding van de maximumcapaciteit. Uit de uitlatingen van de Staat over de huidige status van de EU-Turkijedeal blijkt dat hij deze nog altijd van toepassing acht.⁸⁰⁸ Waar de Staat zich in

⁸⁰³ Rijks-intern memo d.d. 24 november 2017, ‘Verhoogde instroom en slechte opvang zetten EU-Turkije-deal onder druk’, p. 79; Rijks-intern memo d.d. 5 november 2018, ‘Griekse visie op migratieproblematiek: “de oorzaak ligt in Turkije, de oplossing in Europa”’ in **productie 28**, p. 79, 116. Verslag Directeurenoverleg internationale vreemdelingenketen d.d. 15 januari 2019 in **productie 31**, p. 7-10. Zie sectie 5.3.2.3.

⁸⁰⁴ Aantekeningen gesprek Nederlandse en Griekse autoriteiten d.d. 31 oktober 2019 in **productie 33**, p. 82. Zie sectie 5.3.2.3.

⁸⁰⁵ Sectie 5.3.2.1.

⁸⁰⁶ Rijks-intern memo d.d. 6 februari 2020, ‘de EU-Turkije Verklaring is toe aan vernieuwing’ in **productie 28**, p. 178. Zie sectie 5.3.2.1

⁸⁰⁷ Ibid., p. 179. Zie sectie 5.3.2.1.

⁸⁰⁸ Sectie 5.4.4.

2020 leek te realiseren dat de deal in zijn huidige vorm onhoudbaar was en door de ambassade haarfijn werd uitgelegd waarom de deal niet werkte,⁸⁰⁹ lijkt dat gevoel op dit moment niet te leven. Over de mensenrechtelijke consequenties van de deal wordt niet gesproken.

444. Uit de uitspraken van zowel de Staat, Griekenland als de Europese Commissie volgt dat de EU-Turkijedeal nog altijd als uitgangspunt dient voor de situatie op de eilanden. Het doel is om readmissie naar Turkije te hervatten, maar het verleden heeft uitgewezen dat dit niet, dan wel veel te traag lukt. De mensenrechtelijke verplichtingen zijn – ook op grond van de EU-Turkijedeal zelf – nog altijd van kracht en gelden om die reden ook voor Nederland, als partij bij de afspraken.
445. Dit betekent dat zolang de EU-Turkijedeal als basis dient voor de situatie op de Griekse eilanden, en een daadwerkelijke impact heeft op de levens van de personen die binnen zijn bereik vallen, op de Staat een zorgplicht rust op basis van de maatschappelijke zorgvuldigheidsnorm, zoals hierboven nader ingevuld. Gezien de toenemende aankomsten op de eilanden en de overbevolking die daar weer aan het ontstaan is, heeft de Staat nog altijd de juridische verplichting om schendingen van fundamentele rechten ten gevolge van de gemaakte afspraken te voorkomen. Ook dient de Staat zich te onthouden van gedragingen die bijdragen aan schendingen van fundamentele rechten en/of voorkomen dat de schade voor de asielzoekers wordt beperkt. Aan het handelen van de Staat in de periode 2016-2023 en de huidige uitspraken over de voortzetting van de deal kan dit vertrouwen niet worden ontleend. Om die reden verzoeken eiseressen uw rechtbank om de Staat te verplichten zich aan deze inspannings- en resultaatsverplichtingen te houden.⁸¹⁰ Voldoet de Staat niet aan deze verplichtingen, dan dient hij zich terug te trekken uit de deal, dan wel de werking daarvan op te schorten. De Staat kan immers niet blijven meewerken aan het schenden van fundamentele rechten. De zorgplicht van de Staat wordt hier echter niet door beëindigd. Hij dient zich er ook in dat geval voor in te spannen dat personen die binnen de reikwijdte van de EU-Turkijedeal vallen niet langer worden blootgesteld aan het (risico op) schending van hun fundamentele rechten.

6.2.3.4 Conclusie

446. Op grond van voorgaande dient geconcludeerd te worden dat de Staat in strijd met de vereiste zorgvuldigheid heeft gehandeld, zowel door de EU-Turkijedeal tot stand te brengen, alsook door het in stand houden van de EU-Turkijedeal ongeacht de ernstige en langdurige schending van de fundamentele rechten van een grote groep mensen die daar het gevolg van was (en is). Ook heeft de Staat gezien voorgaande en het feit dat de deal nog van kracht is nog altijd een zorgplicht in het kader van de uitvoering van de EU-Turkijedeal, zeker nu zich opnieuw een situatie aftekent waarin grootschalige mensenrechtenschendingen zullen plaatsvinden op de Griekse eilanden.

⁸⁰⁹ Rijks- Rijks-intern memo d.d. 6 februari 2020, 'de EU-Turkije Verklaring is toe aan vernieuwing' in **productie 28**, p. 179. Zie sectie 5.3.2.1.

⁸¹⁰ Zie de eis (sectie 11).

6.3 Schending van het Unierecht

447. Ook wanneer lidstaten bevoegd zijn om een bi- of multilaterale afspraak aan te gaan, dienen zij daarbij het recht van de Unie te eerbiedigen.⁸¹¹ Het Gerecht van de EU heeft bepaald dat de EU-Turkijedeal dient te worden aangemerkt als een handeling van de EU-lidstaten gezamenlijk en niet van een handeling van de EU, zoals uiteengezet in sectie 2.⁸¹² In deze uitspraak heeft het Gerecht zich er – bij gebrek aan jurisdictie in het kader van de door individuen ingestelde vordering ex artikel 263 lid 4 VWEU – niet over uitgelaten of de lidstaten met het sluiten van de EU-Turkijedeal al dan niet in strijd hebben gehandeld met Unierecht. Zoals eiseressen hieronder toelichten is dit wel het geval.
448. Primair heeft de Staat met het sluiten en in stand houden van de EU-Turkijedeal bijgedragen aan een situatie waarin een groot aantal mensen werd blootgesteld aan een reëel risico op behandeling in strijd met fundamentele rechten onder het EU-Handvest en de minimumnormen van de Opvangrichtlijn en waarin deze mensen geen, althans nauwelijks toegang hadden tot procedures die voldeden aan de vereisten onder de Procedurerichtlijn. Dat is in strijd met de Unierechtelijke verplichtingen van de Staat en onrechtmatig, omdat de geschonden Unierechtelijke normen er onder meer op zien individuele rechten te waarborgen. Voor zover het handelen van de Staat niet kan worden gekwalificeerd als een bijdrage aan een inbreuk op bepalingen van primair en subsidiair Unierecht, is het handelen van de Staat onrechtmatig, omdat de Staat daarmee heeft bijgedragen aan de ondermijning van het nuttig effect van Unierechtelijke bepalingen die er onder meer toe strekken individuele rechten te waarborgen. Eiseressen lichten dit toe.

6.3.1 *Primair: het sluiten en in stand houden van de EU-Turkijedeal schendt het Unierecht*

6.3.1.1 Schending van het EU-Handvest

449. Het EU-Handvest is, evenals de beginselen van Unierecht, primair Unierecht. Desalniettemin dient – alvorens over te gaan tot een onderzoek of een schending daarvan heeft plaatsgevonden – bepaald te worden of het EU-Handvest en de beginselen van Unierecht in het specifieke geval van toepassing zijn. Dat is het geval.
450. De algemene beginselen van het Unierecht en het EU-Handvest zijn van toepassing op het handelen van EU-lidstaten, als de lidstaten Unierecht ten uitvoer brengen in de zin van artikel 51 lid 1 Handvest. Hoewel dit artikel de term “ten uitvoer brengen” hanteert, wordt daarmee ook bedoeld handelen dat binnen het toepassingsgebied van het Unierecht valt.⁸¹³ In *Åkerberg Fransson* maakte het Hof van Justitie duidelijk dat ‘ten uitvoer brengen van Unierecht’ in de zin van artikel 51 lid 1 Handvest meer behelst dan het omzetten van Uniewetgeving naar nationale

⁸¹¹ HvJ EU 27 november 2012, ECLI:EU:C:2012:756 (*Pringle*), r.o. 69.

⁸¹² Gerecht EU 28 februari 2017, ECLI:EU:T:2017:128, ECLI:EU:T:2017:130, ECLI:EU:T:2017:129 (*NF, NG en NM t. Europese Raad*).

⁸¹³ Steve Peers et al., *The EU Charter of Fundamental Rights: A Commentary* (2e ed., 2022), rnr. 51.70; HvJ EU 26 februari 2013, ECLI:EU:C:2013:105 (*Åkerberg Fransson*), r.o. 18-19; Michael Dougan, ‘Judicial Review of Member State Action under the General Principles and the Charter: defining the “scope of Union law”’, *Common Market Law Review* 52 (2015), p. 1205-1206; Emily Hancox, ‘The meaning of “implementing” EU law under Article 51(1) of the Charter: *Akerberg Fransson*’, *Common market law review* 50 (2013), p. 1411-1431.

wetgeving.⁸¹⁴ Artikel 51 Handvest spreekt in het Engels van ‘*implementation*’, maar anderstalige versies, waaronder de Nederlandse, laten zien dat die term breed uitgelegd moet worden.⁸¹⁵ Dit wordt ook bevestigd door de Toelichtingen bij het Handvest, waarin staat dat het Handvest van toepassing is wanneer lidstaten optreden binnen het toepassingsgebied van het Unierecht.⁸¹⁶

451. Om te bepalen of een handeling binnen het toepassingsgebied van het Unierecht valt, zijn verschillende factoren relevant, waaronder de vraag welk doel de handeling en de relevante EU-regelgeving in kwestie nastreven, de vraag of de handeling Unierecht implementeert, c.q. daar uitvoering aan geeft, en of Unierecht op het desbetreffende gebied specifieke verplichtingen voor de lidstaten bevat.⁸¹⁷
452. De relevante EU-regelgeving in kwestie is artikel 78 VWEU en de daarop gebaseerde secundaire EU-regelgeving. Artikel 78 VWEU omschrijft het doel daarvan als volgt: het ontwikkelen van een gemeenschappelijk beleid inzake asiel en subsidiaire en tijdelijke bescherming, teneinde iedere persoon die bescherming behoeft “een passende status te verlenen en de naleving van het beginsel van non-refoulement te garanderen.” Lid 2 bepaalt dat daarvoor o.a. de volgende gemeenschappelijke normen worden vastgelegd: bepalingen betreffende de uniforme toekenning van een status (Kwalificatierichtlijn); gemeenschappelijke procedures voor toekenning of intrekking van de uniforme status van asiel of subsidiaire bescherming (de Procedurerichtlijn); criteria voor de vaststelling van de lidstaat die verantwoordelijk is voor de behandeling van een verzoek om internationale bescherming (de Dublinverordening), en bepalingen betreffende de voorwaarden inzake de opvang van verzoekers om internationale bescherming (de Opvangrichtlijn).
453. Het is daarmee duidelijk dat de EU-Turkijedeal precies het gebied bestrijkt dat door het GEAS geregeld wordt. De EU-Turkijedeal heeft immers tot doel ervoor te zorgen dat de asielaanvragen van asielzoekers door Griekenland in behandeling worden genomen (Dublinverordening) en dat Griekenland deze aanvragen niet-ontvankelijk verklaart, omdat Turkije een veilig derde land zou zijn, waardoor de betrokken asielzoekers terug kunnen worden gestuurd naar Turkije (Kwalificatierichtlijn en Procedurerichtlijn). Gedurende de behandeling van de asielverzoeken dienen de asielzoekers in Griekenland opgevangen te worden op de hotspoteilanden (Opvangrichtlijn).
454. Meer specifiek geeft de EU-Turkijedeal (op non-conforme wijze) uitvoering aan bepalingen onder het GEAS, in het bijzonder de Procedurerichtlijn. Zo bepaalt de tekst van de EU-Turkijedeal dat “eventuele asielverzoeken zullen door de Griekse autoriteiten individueel worden verwerkt overeenkomstig de richtlijn asielprocedures.” De EU-Turkijedeal beoogt uitvoering te geven aan

⁸¹⁴ HvJ EU 26 februari 2013, ECLI:EU:C:2013:105 (*Åkerberg Fransson*), r.o. 19-22.

⁸¹⁵ Steve Peers et al., *The EU Charter of Fundamental Rights: A Commentary* (2e ed., 2022), rnr. 51.70.

⁸¹⁶ Toelichtingen bij het Handvest van de Grondrechten (Pb EU 2007, C 303/17), 32: “Wat de lidstaten betreft, blijkt uit de jurisprudentie van het Hof ondubbelzinnig dat de verplichting tot eerbiediging van de in het kader van de Unie vastgestelde grondrechten alleen geldt voor lidstaten wanneer deze optreden binnen het toepassingsgebied van het recht van de Unie. HvJ EG 13 juli 1989, ECLI:EU:C:1989:321 (*Wachauf*); HvJ EG 18 juni 1991, ECLI:EU:C:1991:254 (*ERT*); HvJ EG 18 december 1997, ECLI:EU:C:1997:631 (*Annibaldi*). Zie art. 6(1) VEU voor het belang van de Toelichtingen: De rechten, vrijheden en beginselen van het Handvest worden uitgelegd overeenkomstig de algemene bepalingen van titel VII van het Handvest betreffende de uitlegging en toepassing ervan, waarbij de in het Handvest bedoelde toelichtingen, waarin de bronnen van deze bepalingen vermeld zijn, terdege in acht genomen worden.

⁸¹⁷ HvJ EU 8 november 2012, ECLI:EU:C:2012:691 (*Ida*), r.o. 79.

een aantal specifieke procedurele mogelijkheden die de Procedurerichtlijn biedt. De EU-Turkijedeal voorziet er immers in dat de aanvragen van asielzoekers die Griekenland vanuit Turkije waren ingereisd op basis van artikel 33 lid 2 sub c Procedurerichtlijn niet-ontvankelijk zouden worden verklaard, omdat Turkije overeenkomstig artikel 35 Procedurerichtlijn zou worden aangemerkt als eerste land van asiel, dan wel op grond van artikel 38 Procedurerichtlijn als een veilig derde land.⁸¹⁸ Artikel 43 Procedurerichtlijn biedt de mogelijkheid om – zoals door de EU-Turkijedeal beoogd – de ontvankelijkheidsbeslissing op grond van artikel 33 in de zogenaamde grensprocedure te nemen, waarbij de verzoekers de toegang tot het grondgebied wordt geweigerd en zij aan de grens of in een transitzone worden vastgehouden.⁸¹⁹ Aldus is de EU-Turkijedeal bedoeld om uitvoering te geven aan de Procedurerichtlijn. Daarnaast vervolgt de EU-Turkijedeal, op zijn minst ten dele, hetzelfde doel als de Dublinverordening, c.q. geeft daar uitvoering aan, door te bepalen welk land de asielaanvragen in kwestie in behandeling neemt, namelijk Griekenland, dat asielzoekers overeenkomstig artikel 3 lid 3 Dublinverordening terug zou sturen naar Turkije als zijnde een veilig derde land.

455. Tot slot is relevant dat het GEAS op het gebied dat door de EU-Turkijedeal wordt bestreken specifieke verplichtingen voor EU-lidstaten omvat, zoals bijvoorbeeld de verplichting om personen asielstatus of subsidiaire of tijdelijke bescherming toe te kennen als de persoon aan bepaalde voorwaarden voldoet (Kwalificatierichtlijn), de verplichting om een asielaanvraag onder bepaalde voorwaarden in behandeling te nemen (Dublinverordening), concrete verplichtingen betreffende de duur en waarborgen van de procedure waarin op een aanvraag wordt beslist (Procedurerichtlijn) en tot slot de verplichting om aanvragers opvang te bieden die voldoet aan concrete minimeisen (Procedurerichtlijn). Zoals hieronder in sectie 6.3.1.2 zal worden toegelicht heeft de EU-Turkijedeal tot een schending van deze verplichtingen geleid.
456. Op basis van voorgaande staat vast dat het tot stand brengen en uitvoeren van de EU-Turkijedeal binnen het toepassingsbereik van Unierecht valt. Uit dien hoofde is het Handvest van toepassing.
457. Door het sluiten en in stand houden van de EU-Turkijedeal heeft de Staat bijgedragen aan een situatie waarin voorzienbaar was dat een groot aantal mensen zou worden blootgesteld aan een schending van de bepalingen van het EU-Handvest, c.q. een ernstig risico daarop. In veel gevallen zijn de rechten van individuen ook daadwerkelijk op ernstige wijze geschonden, zoals uiteengezet in sectie 5.1 en 5.4. In sectie 6.2.3 is toegelicht dat voorzienbaar was dat de EU-Turkijedeal zou leiden tot de opvang van personen in omstandigheden die een ernstig risico op behandeling in strijd met artikel 4 Handvest met zich brachten en dat dit risico zich ook daadwerkelijk heeft verwezenlijkt. Dit is bijzonder ernstig, nu artikel 4 Handvest correspondeert

⁸¹⁸ Zie ook Europese Commissie, 'EU-Turkey Statement: Questions and Answers' (MEMO/16/963) d.d. 19 maart 2016 (**productie 49**), p. 1-2. Zie ook de omschrijving van de Griekse *fast-track* grensprocedure die naar aanleiding van de EU-Turkijedeal werd ingevoerd en uitvoering geeft aan deze bepalingen, sectie 5.1.2.3 hierboven.

⁸¹⁹ Opmerking verdient dat de aanvrager op grond van art. 43 lid 2 Procedurerichtlijn toegang tot het grondgebied verleend moet worden, als niet binnen 4 weken een beslissing is genomen. Enkel indien de massale aankomst van asielzoekers het onmogelijk maakt om binnen vier weken een besluit te nemen, mag de lidstaat asielzoekers overeenkomstig art. 7 Opvangrichtlijn een gebiedsaanwijzing geven en de grensprocedure langer toe passen, indien en zo lang asielzoekers dan toegang tot opvang overeenkomstig de Opvangrichtlijn hebben. Zie HvJ EU 14 mei 2020, ECLI:EU:C:2020:367 (*Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság Dél-alföldi Regionális Igazgatóság*), r.o. 247.

met artikel 3 EVRM, dat wordt aangemerkt als een van de meest fundamentele waarborgen onder het EVRM.⁸²⁰ Zo staat in de Guide on Article 3 ECHR:

“Article 3 of the Convention enshrines one of the most fundamental values of democratic societies. Indeed, the prohibition of torture and inhuman or degrading treatment or punishment is a value of civilisation closely bound up with respect for human dignity [...]. The prohibition in question is absolute, no derogation from it being permissible under Article 15 § 2 even in the event of a public emergency threatening the life of the nation or in the most difficult circumstances, such as the fight against terrorism and organised crime or influx of migrants and asylum-seekers, irrespective of the conduct of the person concerned [...] or the nature of the alleged offence committed by him or her [...].”⁸²¹

458. Het doel om de instroom van asielzoekers in de EU te beperken, noch het doel om mensensmokkel tegen te gaan, kunnen dus rechtvaardigen dat dit is gebeurd op een wijze die een groot aantal mensen heeft blootgesteld aan een ernstig risico op behandeling in strijd met artikel 4 Handvest. Integendeel, door dit risico op de koop toe te nemen en zelfs te handelen op een wijze die eraan bijdroeg dat de situatie niet verbeterde, bijvoorbeeld door zich te verzetten tegen de overplaatsing van mensen naar het Griekse vasteland zoals beschreven in sectie 5.3.2.3, heeft de Staat blijk gegeven van minachting voor de menselijke waardigheid zoals neergelegd in artikel 1 Handvest. De Staat heeft de onmenselijke behandeling van het grote aantal mensen dat in de Griekse kampen werd vastgehouden geaccepteerd en zelfs in stand gehouden. Zoals blijkt uit de interne communicatie van de Staat woog daarbij o.a. mee dat daardoor minder mensen vanuit Griekenland konden doorreizen naar andere EU-landen, waaronder Nederland. Daarnaast hoopte de Staat dat dit een afschrikwekkende werking zou hebben, hoewel deze aanname niet is onderbouwd en door academici zelfs in twijfel wordt getrokken.⁸²² Op deze wijze heeft de Staat het leed van deze mensen geïnstrumentaliseerd en als een voorbeeld voor anderen gebruikt. Een dergelijke houding is niet verenigbaar met de door artikel 1 Handvest vereiste eerbied voor de menselijke waardigheid.
459. Omdat personen in Griekenland werden vastgehouden, waar sprake was van structurele problemen in de asielprocedure, heeft de Staat met het tot stand brengen en in stand houden van de EU-Turkijedeal tevens bijgedragen aan een schending van het recht op asiel, zoals neergelegd in artikel 18 Handvest. De waarborgen die de Procedurerichtlijn voorschrijft zowel met betrekking tot de mogelijkheden voor asielzoekers om hun rechten daadwerkelijk te kunnen begrijpen en benutten, als met betrekking tot de termijnen waarbinnen op een asielverzoek beslist moet worden, werden immers veelvuldig geschonden, zoals uiteengezet in sectie 5.1.2.3 en 6.3.1.2. Daardoor hadden de personen die in de kampen vastzaten geen, althans geen effectieve toegang tot een asielprocedure waarin hun rechten veiliggesteld waren en waarin zij binnen een redelijke termijn uitsluitel zouden krijgen over hun aanvraag. Hiermee is de toegang tot het recht op asiel onder artikel 18 EU Handvest beperkt, dan wel belemmerd.
460. Daarnaast heeft het handelen van de Staat bijgedragen aan het feit dat ook een groot aantal kinderen is blootgesteld aan het ernstige risico op een schending van de rechten van het kind,

⁸²⁰ Toelichtingen bij het Handvest van de Grondrechten (Pb EU 2007, C 303/17), 18.

⁸²¹ EHRM, ‘Guide on Article 3 of the European Convention on Human Rights’ d.d. 31 augustus 2022, beschikbaar op https://www.echr.coe.int/documents/d/echr/Guide_Art_3_ENG (ingezien op 8 februari 2024), par. 2. Onderstreping adv.

⁸²² Zie bronnen aangehaald in sectie 5.3.2.3. Zie sectie 6.2.3.2 voor literatuur betreffende de aanname van een ‘afschrikwekkende werking’.

vastgelegd in artikel 24 Handvest, c.q. aan een schending daarvan. Artikel 24 bepaalt dat kinderen recht hebben op de bescherming en zorg die nodig zijn voor hun welzijn, en dat de belangen van het kind een essentiële overweging dienen te vormen bij alle handelingen verricht door overheidsinstanties. Desalniettemin werden ook families met kinderen en onbegeleide minderjarigen vastgehouden in de kampen op de Griekse eilanden, waar zij geen, althans onvoldoende toegang hadden tot de zorg die hun welzijn vereiste. Zoals in sectie 5.1.2 uiteengezet, hadden kwetsbare personen, waaronder kinderen, in de kampen onvoldoende toegang tot medische en psychische zorg, sanitaire faciliteiten en eten. Daarnaast liepen kinderen ook ernstige veiligheidsrisico's, zoals seksuele intimidatie en misbruik. De Staat heeft in zijn handelen, gericht op het tot stand brengen en overeind houden van de EU-Turkijedeal ondanks de voorzienbare en zichtbare risico's, geen blijk gegeven de belangen van kinderen een essentiële overweging te laten vormen. Integendeel, de Staat heeft zich zelfs met betrekking tot kwetsbare personen, waartoe kinderen zonder meer behoren, verzet tegen maatregelen die verlichting hadden kunnen bieden.⁸²³ Aldus heeft de Staat gehandeld op een wijze die heeft bijgedragen aan een situatie waarin de rechten van het kind geschonden zijn.

461. Met het tot stand brengen en in stand houden van de EU-Turkijedeal heeft de Staat aldus onrechtmatig gehandeld, door bij te dragen aan het feit dat een groot aantal mensen is blootgesteld aan een ernstig risico op schending van fundamentele rechten, dan wel slachtoffer is geworden van een schending van hun fundamentele rechten zoals neergelegd in het Handvest.

6.3.1.2 Strijd met primair en secundair Unierecht

462. Het sluiten en in stand houden van de EU-Turkijedeal is tevens in strijd met relevante bepalingen van primair en secundair Unierecht. Schending daarvan is onrechtmatig, voor zover de rechten er mede toe strekken individuele rechten te waarborgen. Dat is het geval.

463. Ten eerste zijn de EU-Turkijedeal en de werking ervan in strijd met artikel 67 VWEU, dat bepaalt dat het gemeenschappelijk beleid op het gebied van asiel, immigratie en controle aan de buitengrenzen "billijk is ten aanzien van de onderdanen van derde landen". Tevens bepaalt artikel 78 VWEU dat het gemeenschappelijk beleid inzake asiel, subsidiaire bescherming en tijdelijke bescherming naleving van het beginsel van *non-refoulement* garandeert en dat het beleid in overeenstemming is met het Vluchtelingenverdrag en het Protocol van 31 januari 1967.

464. De EU-Turkijedeal had echter tot doel – en als effect – dat asielzoekers werden vastgehouden in Griekenland, een land waarvan bekend was dat het asielsysteem zo disfunctioneel was dat het recht op asiel in gedrang kwam, en waar de opvangomstandigheden zo slecht waren, dat dit een ernstig risico op behandeling in strijd met het verbod op onmenselijke en inhumane behandeling en andere fundamentele rechten opleverde.⁸²⁴ Daarnaast had de EU-Turkijedeal tot doel dat asielzoekers zouden worden teruggestuurd naar Turkije, terwijl Turkije het Protocol bij het Vluchtelingenverdrag ten behoeve van niet-Europese asielzoekers niet had geratificeerd, er ook in de praktijk ernstige obstakels op toegang tot asiel bestonden en asielzoekers zelfs het risico

⁸²³ Zie sectie 5.3.2.3 en in het bijzonder: E-mail d.d. 9 juni 2016 'Honderden migranten overgebracht naar vasteland' in **productie 37**, p. 171, waarin staat: "Ja, betreft allemaal gevallen van kwetsbaren/zwakken; [weggelakt]. We hebben ons daar fel tegen verzet;"

⁸²⁴ Zie sectie 4.3.3.

op *refoulement* liepen.⁸²⁵ Beleid dat een groot aantal personen blootstelt aan een ernstig risico op schending van hun fundamentele rechten, c.q. schending daarvan is niet aan te merken als “billijk ten aanzien van onderdanen van derde landen”. Dat de EU-Turkijedeal beoogde personen terug te sturen naar Turkije ondanks het risico op *refoulement* waaraan zij daarmee werden blootgesteld, strookt evenmin met het uitgangspunt van respect voor het beginsel van *non-refoulement* in lijn met het Vluchtelingenverdrag. Daarmee is de EU-Turkijedeal in strijd met artikel 67 en 78 VWEU.

465. Ten tweede strookt de EU-Turkijedeal evenmin met de bepalingen van secundair Unierecht zoals neergelegd in het GEAS. Ook in dit opzicht is relevant dat het doel – en het effect – van de EU-Turkijedeal waren dat asielzoekers werden vastgehouden in Griekenland in afwachting van hun readmissie naar Turkije.

a) Procedurerichtlijn

466. Dit geldt voor de bepalingen van de Procedurerichtlijn. Hoewel artikel 43 Procedurerichtlijn lidstaten toestaat mensen de toegang tot het grondgebied te weigeren in afwachting van een beslissing op het verzoek, dient deze beslissing binnen vier weken genomen te worden. Gebeurt dit niet, dan dient de verzoeker toegang tot het grondgebied te krijgen en dient het verzoek in een reguliere procedure behandeld te worden. Uitzondering hierop is alleen mogelijk indien de massale toestroom van asielzoekers het onmogelijk maakt om binnen vier weken te beslissen. In dat geval mag de lidstaat asielzoekers overeenkomstig artikel 7 Opvangrichtlijn een gebiedsaanwijzing geven en de grensprocedure langer toepassen, indien en zolang asielzoekers dan toegang tot opvang overeenkomstig de Opvangrichtlijn hebben.⁸²⁶ Een beslissing in de reguliere asielprocedure dient overeenkomstig artikel 31 lid 2, 3 en 4 Procedurerichtlijn in beginsel binnen 6 maanden genomen te worden, welke termijn met ten hoogste negen maanden verlengd kan worden. Zowel de grensprocedure als de reguliere procedure om op de aanvraag te beslissen dient te voldoen aan de vereisten van Hoofdstuk II van de Procedurerichtlijn, die uiteengezet zijn in sectie 4.3.3.1.

467. De EU-Turkijedeal leidde er echter voorzienbaar toe dat een groot aantal personen werd blootgesteld aan procedures die niet voldeden aan de vereisten onder de Procedurerichtlijn, c.q. leidde tot een groot risico daarop. Zoals toegelicht in sectie 5.1.2.3 werden de asielverzoeken van de betrokken personen veelal pas na ruim meer dan 3 tot 10 werkdagen geregistreerd, zoals vereist onder artikel 6 Procedurerichtlijn. Daarnaast moesten veel personen veelal een half jaar of zelfs een jaar wachten op het persoonlijke onderhoud geregeld in artikel 14-17 Procedurerichtlijn. Daarmee staat vast dat het in hun geval niet was gelukt om binnen 4 weken een besluit in het kader van de grensprocedure te nemen, zodat hun verzoek automatisch in een reguliere asielprocedure behandeld moest worden behoudens in genoemde uitzonderingssituatie. Gezien het feit dat deze personen al 6-12 maanden moesten wachten op het persoonlijke onderhoud, lijkt het uitgesloten dat zij binnen 15 maanden een besluit op hun aanvraag ontvingen, zoals vereist onder artikel 31 Procedurerichtlijn. In de praktijk liepen de procedures grote vertraging op, zodat personen zeer lange tijd in onzekerheid verkeerden over de behandeling van hun asielverzoek. Dat de EU-Turkijedeal ertoe zou leiden dat een groot

⁸²⁵ Sectie 4.3.2.

⁸²⁶ Zie HvJ EU 14 mei 2020, ECLI:EU:C:2020:367 (*Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság Dél-alföldi Regionális Igazgatóság*), r.o. 247.

aantal asielzoekers zou worden blootgesteld aan procedures die niet voldeden aan de vereisten van de Procedurerichtlijn, althans dat daarop een groot risico bestond was voorzienbaar, zoals toegelicht in sectie 6.2.3. Desondanks heeft de Staat zich ervoor ingezet dat de EU-Turkijedeal tot stand zou komen en daarmee aangestuurd op, c.q. bijgedragen aan het feit dat een groot aantal mensen werd blootgesteld aan procedures die in de praktijk nauwelijks toegankelijk waren en waarin de betrokken personen veel te lang in onzekerheid verkeerden, met alle psychische gevolgen van dien.

468. Dat het in een groot deel van de gevallen niet lukte om binnen 4 weken een besluit in het kader van de grensprocedure te nemen, betekent in ieder geval dat de betrokken personen overeenkomstig artikel 43 lid 2 Procedurerichtlijn toegang tot het grondgebied van Griekenland hadden moeten krijgen, evenals toegang tot een reguliere asielprocedure, tenzij de massale aankomst van asielzoekers toepassing van de uitzonderingsclausule onder artikel 43 (3) Procedurerichtlijn rechtvaardigde. Desondanks werden veel asielzoekers veel langer dan 4 weken vastgehouden in de Griekse hotspots. Deze voldeden hoe dan ook niet aan het vereiste dat aldaar opvang overeenkomstig de Opvangrichtlijn beschikbaar was. Niet alleen was de Staat daarvan op de hoogte, maar de Staat zette zich – in strijd met artikel 43 lid 2 en 3 Procedurerichtlijn en ondanks de overbevolking en de slechte omstandigheden in de kampen – ervoor in dat de betrokken personen niet zouden worden overgeplaatst naar het Griekse vasteland of andere EU-lidstaten.⁸²⁷ Daarmee stuurde de Staat er juist op aan dat de betrokken personen in strijd met de Procedurerichtlijn langer dan toegestaan werden vastgehouden in een omgeving waar zij onvoldoende toegang tot opvang overeenkomstig de Opvangrichtlijn hadden en hen daarmee tevens de toegang tot een reguliere asielprocedure werd geweigerd. Daarbij maakte de Staat ook geen uitzondering voor personen met bijzondere procedurele behoeften, zoals slachtoffers van foltering, verkrachting, of andere vormen van ernstig fysiek of seksueel geweld, hoewel artikel 24 lid 3 Procedurerichtlijn bepaalt dat de grensprocedure niet op deze personen mag worden toegepast, indien zij in dat kader niet de passende steun kunnen krijgen zoals de richtlijn voorschrijft. Gezien de toestanden in de kampen en het algehele gebrek aan medische en psychische zorg spreekt het voor zich dat de opvangkampen niet de mogelijkheden boden om deze personen adequaat te ondersteunen. Ook de Europese Commissie bevestigde dat de ondersteuning voor kwetsbaren in Griekenland ook na inwerkingtreding van de deal ontoereikend was.⁸²⁸
469. Naast het feit dat de asielprocedures in Griekenland, en met name die op de Griekse eilanden, de daarvoor geldende termijnen veelal overschreden en mensen ten onrechte werden beperkt tot de eilanden, voldeden zij in veel gevallen evenmin aan de waarborgen van Hoofdstuk II van de Procedurerichtlijn. Zoals uiteengezet in sectie 5.1.2.3 was de informatievoorziening aan personen op de Griekse eilanden slecht en was er een groot tekort aan tolkdiensten. Dit is in strijd met artikel 8, 12 en 19 Procedurerichtlijn. Daarnaast kampte het Griekse asielsysteem met een groot tekort aan competente behandelaars, waardoor de waarborgen betreffende een zorgvuldig en individueel onderzoek, evenals het persoonlijke onderhoud in strijd met artikel 10 en 14 tot 17 in het gedrang kwamen. Ook de toegang tot kosteloze juridische bijstand in beroepsprocedures was in de praktijk zeer beperkt, in strijd met artikel 20-23 Procedurerichtlijn.

⁸²⁷ Zie sectie 5.3.2.3.

⁸²⁸ Aanbeveling van de Commissie aan de lidstaten inzake de hervatting van overdrachten aan Griekenland uit hoofde van Verordening (EU) nr. 604/2013 (C(2016)8525) d.d. 8 december 2016, par. 34.

In 2019 bevestigde de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State dat de tekortkomingen in de Griekse asielprocedure nog altijd van dien aard waren dat asielzoekers niet op grond van de Dublinverordening konden worden overgedragen aan Griekenland (zelfs niet in combinatie met een garantie verstrekt door Griekenland).⁸²⁹ Daarbij woog mee dat op dat moment nog altijd zo'n 80% van de asielzoekers verstoken bleef van juridische bijstand in beroepsprocedures.

470. Door ondanks de bekende en systematische tekortkomingen in het Griekse asielsysteem de EU-Turkijedeal tot stand te brengen en in stand te houden en zich ook nog te verzetten tegen de overplaatsing van personen van de Griekse eilanden naar het vasteland, heeft de Staat erop aangestuurd, c.q. eraan bijgedragen dat een groot aantal personen werd blootgesteld aan procedures die niet voldeden aan de vereisten van de Procedurerichtlijn, althans een ernstig risico daarop. Daarmee heeft de Staat onrechtmatig gehandeld, nu deze waarborgen er o.a. op zien om het recht op asiel in de praktijk uit te kunnen oefenen, door ervoor te zorgen dat asielzoekers effectief gebruik kunnen maken van hun rechten en binnen een redelijke termijn uitsluitel krijgen over hun asielverzoek.

d) Opvangrichtlijn

471. Met het sluiten en in stand houden van de EU-Turkijedeal heeft de Staat tevens bijgedragen aan het feit dat een groot aantal personen werd vastgehouden op de Griekse eilanden in omstandigheden die in strijd waren met de Opvangrichtlijn. De Opvangrichtlijn legt immers minimumstandaarden neer waaraan opvangvoorzieningen moeten voldoen. Op het moment dat de EU-Turkijedeal werd gesloten was duidelijk dat dit ertoe zou leiden dat mensen zouden worden opgevangen in strijd met de minimumnormen van de Opvangrichtlijn. Bekend was dat de opvangomstandigheden in Griekenland ondermaats waren.⁸³⁰ Daar komt nog bij dat de Commissie twee dagen voor het sluiten van de EU-Turkijedeal een rapport publiceerde waarin stond dat ten behoeve van de uitvoering van de EU-Turkijedeal 20.000 opvangplaatsen nodig waren en er op dat moment 6.000 gereed waren.⁸³¹ Met andere woorden: mensen zouden worden vastgehouden op een plek waar in het geheel geen sprake was van voldoende opvang.
472. De zeer beperkte opvangcapaciteit die er was voldeed evenmin aan de minimumnormen van de Opvangrichtlijn, en de omstandigheden verslechterden vervolgens door de overbevolking, zoals uiteengezet in sectie 5.1.2.1. Hoewel de Opvangrichtlijn in artikel 7 lid 1 de mogelijkheid biedt om een bepaald gebied aan te wijzen waarbinnen een asielzoeker zich mag bewegen, mag dit niet "de onvervreembare sfeer van het privéleven [...] aantasten en dient voldoende bewegingsvrijheid te bieden om ervoor te zorgen dat alle voorzieningen die deze richtlijn biedt, toegankelijk zijn." De aanwijzing van de Griekse eilanden, en meer in het bijzonder de daarop gesitueerde hotspots, is in strijd met deze vereisten. Zoals uiteengezet in sectie 5.1.2 was er immers gedurende nagenoeg de gehele looptijd van de EU-Turkijedeal sprake van ernstige tekortkomingen in de opvangvoorzieningen, waaronder een gebrek aan materiële opvangvoorzieningen in strijd met artikel 17, toereikende huisvesting in strijd met artikel 18, medische zorg in strijd met artikel 19 en 25, passende opvanglocaties voor niet-begeleide minderjarige asielzoekers en personen met bijzondere opvang behoeftes in strijd met artikel 21,

⁸²⁹ ABRvS 23 oktober 2019, ECLI:NL:RVS:2019:3537, r.o. 9, en ECLI:NL:RVS:2019:3538, r.o. 6.

⁸³⁰ Zie sectie 6.2.3.1.

⁸³¹ E-mail d.d. 18 maart 2016 met bijlage 'Implementing the EU-Turkey Statement' in **productie 37**, p. 61.

22 en 24 van de Opvangrichtlijn. Zoals uiteengezet in sectie 5.1.2 verbleef een groot aantal kinderen in de Griekse opvangkampen. Het verblijf aldaar was gezien de omstandigheden uiterst schadelijk voor hun welzijn en sociale ontwikkeling en in veel gevallen was hun veiligheid niet gewaarborgd, in strijd met artikel 23 Opvangrichtlijn. Over het geheel gezien waren de opvangomstandigheden zo slecht dat het doel van de Opvangrichtlijn – asielzoekers opvangen op een wijze die hun fysieke en geestelijke gezondheid beschermt – structureel niet gewaarborgd werd. Integendeel, de opvangomstandigheden waren zo ondermaats dat het EHRM meerdere keren heeft geoordeeld dat daardoor het verbod op vernederende behandeling en bestraffing werd geschonden.⁸³²

473. Zoals eerder uiteengezet, zette de Staat zich er desondanks voor in dat de EU-Turkijedeal tot stand zou komen en spande de Staat zich er na totstandkoming voor in dat personen, ook kwetsbaren, op de eilanden werden vastgehouden.⁸³³ Op deze wijze heeft de Staat erop aangestuurd, c.q. eraan bijgedragen dat een groot aantal personen werd vastgehouden op de Griekse eilanden, alwaar zij geen toegang hadden tot opvang die voldeed aan de minimumnormen van de Opvangrichtlijn. Nu de minimumnormen van de Opvangrichtlijn er bij uitstek toe strekken om individuele rechten te waarborgen, heeft de Staat hiermee onrechtmatig gehandeld.
474. Op grond van voorgaande dient aldus geconcludeerd te worden dat de Staat met zijn inzet om de EU-Turkijedeal tot stand te brengen en in stand te houden en met de druk om asielzoekers op de Griekse eilanden vast te houden eraan heeft bijgedragen dat bepalingen van primair en secundair Unierecht zijn geschonden. Omdat de hier besproken bepalingen er mede toe strekken om individuele rechten te waarborgen, heeft de Staat hierdoor onrechtmatig gehandeld jegens de personen die als gevolg daarvan werden blootgesteld aan de hier besproken schendingen van Unierecht, c.q. aan een groot risico daarvan.

6.3.2 *Subsidiair: het sluiten en in stand houden van de EU-Turkijedeal schendt de beginselen van nuttig effect en unietrouw*

475. Voor zover het handelen van de Staat niet zou worden aangemerkt als rechtstreekse inbreuk op bepalingen van primair en secundair Unierecht, waaronder het Handvest, zoals hierboven uiteengezet, geldt dat het handelen van de Staat de effectieve werking van het Unierecht heeft ondermijnd. Wederom is daarbij relevant dat het gaat om bepalingen van Unierecht die nadrukkelijk tot doel hebben om fundamentele rechten te waarborgen. Door de effectieve werking van deze bepalingen te ondermijnen heeft de Staat onrechtmatig gehandeld.
476. Het beginsel van nuttig effect onder Unierecht vereist dat lidstaten alles doen of nalaten wat voor de volledige en daadwerkelijke toepassing van het Europees recht in de nationale rechtsorde nodig is.⁸³⁴ Het invoeren van regelingen of maatregelen op nationaal niveau die in strijd zijn met hetgeen de Uniewetgeving vereist ontnemt het nuttig effect aan die

⁸³² Zie sectie 6.2.2.3b.

⁸³³ Sectie 5.2 en 5.3.2.3.

⁸³⁴ HvJ EG 21 september 1989, ECLI:EU:C:1989:339 (*Commissie t. Griekenland, Griekse maïs*); HvJ EG 18 december 1997, ECLI:EU:C:1997:628 (*Inter-Environnement Wallonie ASBL/Région Wallone*). Zie ook deze webpagina van de Nederlandse overheid: <https://www.kcbr.nl/beleid-en-regelgeving-ontwikkelen/handleiding-wetgeving-en-europa/1-module-1-eu-eisen-aan-implementatie-van-eu-regelgeving/12-eu-implementatieverplichting/123-algemene-eu-eisen-aan-implementatie/123a-nuttig-effect> (geraagdpleegd op 2 april 2024).

Uniewetgeving en is dus niet toegestaan. Het maakt daarbij niet uit of de handeling een nationale regeling, dan wel een bi- of multilaterale afspraak betreft.

477. Een ander (gerelateerd) beginsel dat in deze context van belang is, is het beginsel van Unietrouw (ook wel het beginsel van loyale samenwerking), dat is neergelegd in artikel 4 lid 3 VEU:

“Krachtens het beginsel van loyale samenwerking respecteren de Unie en de lidstaten elkaar en steunen zij elkaar bij de vervulling van de taken die uit de Verdragen voortvloeien.

De lidstaten treffen alle algemene en bijzondere maatregelen die geschikt zijn om de nakoming van de uit de Verdragen of uit de handelingen van de instellingen van de Unie voortvloeiende verplichtingen te verzekeren.

De lidstaten vergemakkelijken de vervulling van de taak van de Unie en onthouden zich van alle maatregelen die de verwezenlijking van de doelstellingen van de Unie in gevaar kunnen brengen.”

478. Uit het beginsel van loyale samenwerking vloeit voort dat lidstaten alle dienstige maatregelen moeten treffen om de draagwijdte en doeltreffendheid van het Europees recht te waarborgen.⁸³⁵ Het ziet niet alleen op de verhouding tussen lidstaten en de EU, maar geldt ook in de verhouding tussen lidstaten of hun autoriteiten onderling.⁸³⁶
479. Uit de dwingende werking die een richtlijn heeft en de samenwerkingsverplichting van artikel 4 lid 3 VEU volgt dat de lidstaat tot welke een richtlijn is gericht, zich niet kan onttrekken aan de verplichtingen die de richtlijn hem oplegt.⁸³⁷
480. Dat doet de Staat door het sluiten en uitvoeren van de EU-Turkijedeal echter wel. Bij het sluiten van de EU-Turkijedeal, en in ieder geval gedurende de uitvoering ervan, was duidelijk, c.q. moest duidelijk zijn dat die ertoe leidde dat een groot aantal asielzoekers werd vastgehouden in Griekenland, waar de vereisten van de Procedure- en de Opvangrichtlijn structureel niet werden nageleefd. Het doel dat asielzoekers binnen de EU toegang hebben tot procedures die op zijn minst voldoen aan de daarin uiteengezette normen, kon op deze wijze niet worden behaald. Met andere woorden: al zou het handelen van de Staat niet kunnen worden aangemerkt als een directe inbreuk op de bepalingen van de Procedure- en Opvangrichtlijn, dan heeft het handelen van de Staat er in ieder geval aan bijgedragen dat het nuttig effect aan deze bepalingen werd ontnomen. Dit geldt in het bijzonder voor het feit dat de Staat zich er ondanks de zichtbare en ernstige tekortkomingen voor inzette dat de EU-Turkijedeal in stand zou blijven en dat personen niet zouden worden overgebracht naar het Griekse vasteland. De druk die de Staat uitoefende op Griekenland om personen op de Griekse eilanden vast te houden staat bovendien haaks op het beginsel van loyale samenwerking: daarmee zette de Staat Griekenland immers onder druk om de schending van de waarborgen van de Procedure- en Opvangrichtlijn niet te beëindigen of te beperken.

⁸³⁵ HvJ EG 4 maart 2004, ECLI:EU:C:2004:121 (*Duitsland/Commissie*), r.o. 79; HvJ EG 16 oktober 2003, ECLI:EU:C:2003:545 (*Ierland/Commissie*), r.o. 71.

⁸³⁶ J.E. van den Brink, 'Het toepassingsbereik van het beginsel van loyale samenwerking', *R&P* nr. SB6 2012/3.3.2.

⁸³⁷ *Ibid.*, nr. SB6 2012/3.3.3.

481. In het kader van het beginsel van nuttig effect is ook de Dublinverordening relevant. Met het sluiten en in stand houden van de EU-Turkijedeal heeft de Staat immers ook bijgedragen aan een situatie die in strijd was met de Dublinverordening, althans met de strekking daarvan. Met het sluiten en in stand houden van de EU-Turkijedeal onttrok de Staat zich feitelijk aan de werking van het arrest van het HvJ EU inzake *NS t. VK en ME t. Ierland* en de codificatie daarvan in artikel 3 lid 2 Dublinverordening.⁸³⁸ Op grond daarvan was het de Staat immers verboden asielzoekers onder de Dublinverordening terug te sturen naar Griekenland, omdat vanwege het disfunctionele asielsysteem en de slechte opvangomstandigheden in dat land ernstig moest worden gevreesd voor behandeling van asielzoekers in strijd met artikel 3 EVRM, c.q. artikel 4 Handvest. Ten tijde van het sluiten van de EU-Turkijedeal en tot op de dag van vandaag vinden er geen Dublinoverdrachten vanuit Nederland naar Griekenland plaats, vanwege de omstandigheden in dat land. Kortom: op terugkeer vanuit Nederland naar Griekenland is het verbod van artikel 3 lid 2 Dublinverordening van toepassing.
482. Hoewel de Staat met de EU-Turkijedeal strikt genomen geen toepassing geeft aan de Dublinverordening, is duidelijk dat de deal bedoeld is om zich te onttrekken aan de werking van dit verbod. In plaats van opgezaagd te raken met de plicht om een asielverzoek in behandeling te nemen als een asielzoeker vanuit Griekenland naar Nederland is doorgereisd, strekt de EU-Turkijedeal ertoe te voorkomen dat asielzoekers überhaupt konden doorreizen. Deze intentie blijkt ook uit verschillende interne stukken, waarin de Staat erop aandringt dat personen op de Griekse eilanden moeten worden vastgehouden, om het risico uit te sluiten dat zij vanaf het Griekse vasteland doorreizen naar andere EU-lidstaten, waaronder Nederland.⁸³⁹ Daarmee heeft de Staat erop aangestuurd dat asielzoekers werden vastgehouden in het land waar zij niet naartoe terug gestuurd mogen worden op grond van artikel 3 lid 2 Dublinverordening. Dit gaat lijnrecht in tegen het doel van artikel 3 lid 2 Dublinverordening, namelijk te voorkomen dat asielzoekers geen effectieve toegang tot een asielprocedure conform de Procedurerichtlijn hebben, en te voorkomen dat zij worden blootgesteld aan een ernstig risico op behandeling in strijd met artikel 4 Handvest. Met andere woorden: door zijn handelen heeft de Staat het nuttig effect van de Dublinverordening, die er mede op gericht is asielzoekers toegang te geven tot asielprocedures die voldoen aan bepaalde minimumnormen, ondermijnd.
483. Tot slot is ook relevant dat het ontwerp van de EU-Turkijedeal tot gevolg heeft dat rechterlijke toetsing sterk bemoeilijkt wordt. Zo is de weg naar toetsing van de rechtmatigheid van Unierechtelijke handelingen ex artikel 263 TFEU afgesloten, omdat de deal is vormgegeven als een overeenkomst tussen de lidstaten en Turkije en niet tussen de Unie en Turkije. Ook de mogelijkheid om via een beroep bij de nationale rechter van één van de lidstaten te laten toetsen of het rechtmatig is dat een asielzoeker naar Griekenland wordt gestuurd overeenkomstig het voorbeeld van *NS t. VK en ME t. Ierland* wordt daarmee afgesneden. Daarnaast geldt dat de personen wier belangen het meest worden geraakt door de EU-Turkijedeal – asielzoekers – doelbewust werden vastgehouden in een land waarvan bekend was dat de toegang tot de rechter beperkt was, vanwege het disfunctionele asielsysteem. In een zaak waarin het EHRM oordeelde dat de situatie in kamp Moria op Lesbos in strijd was met artikel 3 EVRM, concludeerde het Hof ook dat de betrokken personen in de Griekse

⁸³⁸ HvJ EU 21 december 2011, ECLI:EU:C:2011:865 (*NS t. Verenigd Koninkrijk en ME e.a. t. Ierland*).

⁸³⁹ Sectie 5.3.2.3.

opvangkampen geen toegang tot een effectief rechtsmiddel hadden.⁸⁴⁰ Daarmee is ook de mogelijkheid beperkt dat individuen bijdragen aan de effectieve werking van Unierecht door in individuele procedures naar voren te brengen dat Unierechtelijke waarborgen in hun geval niet worden nageleefd.

484. Door de effectieve werking van het Unierecht te ondermijnen, door afspraken te maken die indruisen tegen de doelstelling van het GEAS en deze vorm te geven op een wijze die de gang naar de rechter voor de betrokken personen bemoeilijkt, ondermijnt de Staat de effectieve werking van Unierecht op een wijze die de belangen van de betrokken individuen rechtstreeks raakt. De bepalingen die de Unie met het GEAS heeft geschapen om te waarborgen dat de fundamentele rechten van asielzoekers gerespecteerd zouden worden, worden op deze manier ondermijnd. Aldus handelt de Staat in strijd met het beginsel van nuttig effect en Unietrouw en dus onrechtmatig.

6.3.3 Conclusie

485. Uit bovenstaande volgt dat de Staat door het sluiten en uitvoeren van de deal rechtstreeks in strijd heeft gehandeld met het toepasselijke Unierecht. Voor zover uw rechtbank meent dat deze vraag niet zonder prejudiciële verwijzing aan het Hof van Justitie van de Europese Unie kan worden beantwoord, verzoeken zij uw rechtbank hiertoe over te gaan.

7 TOEREKENBAARHEID

486. Het hierboven geformuleerde onrechtmatig handelen kan aan de Staat worden toegerekend. De Staat heeft door het aangaan van de deal immers het risico aanvaard dat hierdoor een grote groep mensen werd blootgesteld aan schending van hun fundamentele rechten, c.q. een ernstig risico daarop, en heeft niets, althans te weinig gedaan om dit te voorkomen. De Staat kan zich blijkens de uitspraak van de Unierechter bovendien niet verschuilen achter zijn rol als Raadsvoorzitter: er was sprake van een handeling (en beslissing) van de afzonderlijke lidstaten om deze deal te sluiten.⁸⁴¹ Of daarbij sprake was van een feitelijke handeling of een rechtshandeling – en een verdrag of een internationale afspraak – doet in zoverre niet ter zake, omdat duidelijk is dat de afspraken in de deal en het in werking treden twee dagen later leidde tot concrete (rechts)gevolgen voor een grote groep personen. Gezien alle informatie die beschikbaar was over het reële gevaar op grootschalige en ernstige schendingen van fundamentele rechten van asielzoekers en de expliciete waarschuwingen die de Staat had gekregen is het aan hem verwijtbaar⁸⁴² dat de deal op deze wijze is gesloten en het risico op schending van fundamentele rechten bij een grote groep mensen op de koop toe is genomen. In dit verband wijzen eiseressen op een uitspraak van de Special Rapporteur van de Verenigde Naties, die in 2017 concludeerde:

⁸⁴⁰ EHRM 13 juni 2023, *H.A. e.a. t. Griekenland* (nrs. 4892/18 en 4920/18), r.o. 45; EHRM 5 oktober 2023, *E.F. t. Griekenland* (nr. 16127/20), r.o. 39.

⁸⁴¹ Zie sectie 2.

⁸⁴² Vgl. *T&C BW*, commentaar op art. 6:162 BW, Onrechtmatige daad, onder 4b.

“Unfortunately, the behaviour of many actors in the European Union, and especially in European Union Member States, seems to indicate that they consider human rights and the rule of law to be dispensable in regard to migrants under these circumstances”.⁸⁴³

487. Daar komt bij dat het handelen van de Staat niet valt te rijmen met de uitdrukkelijke belofte in de deal zelf dat deze zou worden uitgevoerd in volledige overeenstemming met het Unierecht en het internationaal recht en dat alle migranten en asielzoekers bescherming zullen genieten in overeenstemming met de betreffende internationale en Unierechtelijke normen. Daarmee heeft de Staat zich ertoe verplicht de afspraken uit te voeren conform het internationaal recht en het recht van de Europese Unie. In interne stukken heeft de Staat ook erkend dat hij zich er in de EU-Turkijedeal aan “heeft gecommitteerd alle migranten bescherming te bieden in lijn met de toepasselijke internationale standaarden” en daar ook aan is gebonden.⁸⁴⁴ Dat de Staat zich hier, als partij bij de afspraak, niet aan hield, en oplossingen zelfs tegenwerkte, is verwijtbaar en maakt het onrechtmatig handelen aan hem toerekenbaar.

8 SCHADE

488. De Staat heeft door het in deze dagvaarding beschreven onrechtmatig handelen schade toegebracht aan het ideële doel waarvoor eiseressen in deze procedure opkomen, te weten dat de Staat door het maken van internationale migratie-afspraken niet bijdraagt aan het schenden van fundamentele rechten. Die schade is toegebracht door afspraken te maken die voorzienbaar tot schendingen van fundamentele rechten zouden leiden, en deze in stand te houden. Het schenden van dit ideële belang vertaalt zich in daadwerkelijke schade in de vorm van schendingen van fundamentele rechten bij de asielzoekers die binnen de reikwijdte van de EU-Turkijedeal vallen, zoals beschreven in sectie 5 van deze dagvaarding. In sectie 5.4.3 is beschreven dat de effecten van de afspraken nog altijd leiden tot schendingen van fundamentele rechten en dat op dit moment sprake is van toenemende overbevolking op de Griekse eilanden. De gebods- en verbodsvorderingen in de eis zijn erop gericht om de voorzienbare schendingen van fundamentele rechten en de daarmee gepaard gaande schade af te wenden, althans ervoor te zorgen dat de Staat hier niet langer aan bijdraagt.

9 BEKENDE WEREN GEDAAGDE

489. Eiseressen hebben de Staat op 16 maart 2021 een stuitingsbrief gestuurd waarin zij kenbaar hebben gemaakt dat zij het sluiten en blijven ondersteunen van de EU-Turkijedeal door de Staat onrechtmatig achten gezien de grootschalige mensenrechtenschendingen die hiervan het gevolg zijn.⁸⁴⁵ Hierop is geen inhoudelijke reactie gekomen van de Staat.
490. Bij brief van 17 maart 2023 hebben zij de Staat gesommeerd om aansprakelijkheid te erkennen voor de mensenrechtenschendingen die het gevolg van de EU-Turkijedeal zijn geweest en hebben zij de Staat verzocht om daarover in gesprek te gaan.⁸⁴⁶ Zoals beschreven in sectie 3.2.2

⁸⁴³ UNGA, ‘Report of the Special Rapporteur on the human rights of migrants on his mission to Greece’ (A/HRC/35/25/Add.2) d.d. 24 april 2017 (**productie 42**), par. 106.

⁸⁴⁴ Factsheet Stand van zaken implementatie aanbevelingen Commissie d.d. 7 april 2016 in **productie 36**, p. 35-36.

⁸⁴⁵ Stuitingsbrief d.d. 16 maart 2021 (**productie 23**).

⁸⁴⁶ Aansprakelijkstelling d.d. 17 maart 2023 (**productie 24**).

hebben hierna gesprekken plaatsgevonden die losstonden van de aansprakelijkstelling en met name zagen op toekomstige deals.

491. Op 21 juli 2023 hebben eiseressen de Staat daarom verzocht om alsnog inhoudelijk op de aansprakelijkstelling te reageren.⁸⁴⁷ Op 14 september 2023 heeft de Staat meegedeeld dat hij mede in het licht van hetgeen tijdens de gesprekken tussen partijen is gewisseld geen aanleiding ziet om aansprakelijkheid te erkennen.⁸⁴⁸ Tijdens de gesprekken is echter – op verzoek van de Staat – niet concreet over de inhoud van de aansprakelijkstelling gesproken. Eiseressen hebben daarom op 29 september 2023 de Staat geïnformeerd geen andere mogelijkheid te zien dan de Staat in rechte te betrekken.⁸⁴⁹ Hier is geen reactie op gekomen.
492. Bij eiseressen zijn dus geen concrete weren van de Staat bekend. Wel zijn uit de interne stukken van de Staat en de brieven die door de regering naar de Tweede Kamer zijn gestuurd enkele standpunten van de Staat te destilleren, die hierboven zijn besproken (en weersproken).

10 BEWIJSAANBOD / OVERLEGGEN VAN STUKKEN EX ART. 21 Rv

493. Op de eerst dienende dag zullen eiseressen de producties overleggen.
494. Eiseressen bieden, voor zover op grond van artikel 150 Rv de bewijslast op hen zou rusten, bewijs aan voor al hun stellingen, met alle middelen rechtens. Voor de volledigheid vermelden eiseressen dat zij bereid zijn ook alle door hen aangehaalde bronnen die niet reeds als productie in het geding zijn gebracht in te brengen, mocht uw rechtbank dat wenselijk achten.
495. Voorts wijzen eiseressen erop dat de Staat naar aanleiding van Wob-/Woo-verzoeken verschillende stukken openbaar heeft gemaakt, maar tegelijkertijd ook veel documenten en/of passages heeft geweigerd op basis van de uitzonderingsgronden van de Wob/Woo. De Staat is op grond van artikel 21 Rv gehouden de voor de beslissing van belang zijnde feiten volledig en naar waarheid aan te voeren. Dat betekent dat indien in de stukken die op grond van de Wob/Woo zijn geweigerd passages voorkomen die voor de beslissing van uw rechtbank van belang zijn, de Staat gehouden is deze in het geding te brengen. Doordat passages zijn weggelakt, dan wel stukken zijn geweigerd, zijn eiseressen immers niet in staat de relevantie daarvan te beoordelen. De Staat kan dit wel, waardoor ook artikel 6 EVRM en het daarin neergelegde *'equality of arms'*-beginsel in het geding komt indien de Staat deze stukken onder zich houdt. Daarbij zij opgemerkt dat in het kader van artikel 21 en 22 Rv een andere afweging gemaakt moet worden dan op grond van de Woo. De Woo ziet op openbaarmaking voor eenieder, terwijl artikel 21 Rv ten dienste staat van waarheidsvinding en het recht op een eerlijk proces.⁸⁵⁰

⁸⁴⁷ E-mail namens eiseressen aan de Staat d.d. 21 juli 2023 (**productie 25**).

⁸⁴⁸ Brief van de ministeries van Justitie en Veiligheid en Buitenlandse Zaken d.d. 14 september 2023 (**productie 26**).

⁸⁴⁹ Brief van eiseressen aan de Staat d.d. 29 september 2023 (**productie 27**).

⁸⁵⁰ Vgl. de jurisprudentie over artikel 843a Rv, dat hetzelfde belang dient als artt. 21 en 22 Rv, zie Gerechtshof Amsterdam 27 december 2011, ECLI:NL:GHAMS:2011:BU9550, r.o. 2.11; Rechtbank Midden-Nederland 10 oktober 2019, ECLI:NL:RBMNE:2019:4685, r.o. 4.16; Daarbij is het voor uw rechtbank, anders dan bij de Woo, mogelijk beperkingen op te leggen aan het gebruik van de verstrekte stukken (vgl. art. 28 lid 1 sub b Rv en Gerechtshof 's-Hertogenbosch 21 april 2015, ECLI:NL:GHSHE:2015:1494, r.o. 3.6.7 en Rechtbank Den Haag 14 januari 2015, ECLI:NL:RBDHA:2015:248, r.o. 3.101 - 3.104).

496. Eiseressen verzoeken de Staat om in ieder geval de volgende stukken in het geding te brengen, nu denkbaar is dat zij relevant zijn voor deze zaak:
- a. Een Engelstalig paper dat door hem is opgesteld ter voorbereiding van de Europese Raad van 17 en 18 maart 2016, waar de EU-Turkijedeal zou worden besproken. In een MCEU-notitie uit maart 2016 wordt gesproken over de plannen voor de deal en “een door NL opgesteld Engelstalig paper over zowel de juridische als de praktische aspecten” daarvan, waarin onder meer de “conformiteit aan Europees- en internationaalrechtelijke verplichtingen [wordt] bevestigd”.⁸⁵¹ Later in het document wordt naar het paper nog als volgt verwezen: “T.b.v. de nadere uitwerking van de TUR voorstellen werd door BZ/V&J bijgevoegd Engelstalig paper opgesteld dat de juridische en praktische knelpunten adresseert”.⁸⁵²
 - b. Een paper over de juridische consequenties van – waarschijnlijk – de EU-Turkijedeal. Een verslag van het strategisch overleg van 11 maart 2016 verwijst ernaar als “paper juridische consequenties”, en benoemt het onder meer onder het kopje “Uitwerken plan uitvoering GRIE van TUR – EU deal (grootschalige opvang, processing)”. Daar staat: “afwachten hoe paper juridische consequenties landt. Daarnaast icm aanbevelingenpaper hotspots en herplaatsing bezien.”⁸⁵³
 - c. Een rijks-intern memo van de Nederlandse ambassade in Ankara van 30 januari 2016, dat is opgesteld naar aanleiding van een missie naar Ankara die maand. Het bevat een outline van de plannen die voor een deal met Turkije worden gemaakt, zo valt op te maken uit de kopjes in het document: “Preventing people to leave”, “preventing free-riding (non-Syrians)”, “Controlling the Eastern borders”; “Making readmission work” en “Preparing resettlement”.⁸⁵⁴
497. Daarbij kunnen er naast de stukken die in eerdere Woo-/Wob-procedures zijn opgevraagd ook andere documenten in het bezit van de Staat zijn die relevant zijn voor het geding. Dit geldt in het bijzonder voor stukken die zien op de huidige positie van de Staat ten aanzien van de EU-Turkijedeal en de situatie op de Griekse eilanden. Ook deze documenten dienen door de Staat te worden overgelegd.
498. Voor zover de Staat zou weigeren deze stukken in het geding te brengen, verzoeken wij uw rechtbank om de Staat hiertoe op grond van artikel 22 Rv te verplichten. Ook behouden eiseressen zich het recht voor om stukken te vorderen op grond van artikel 843a Rv, hetgeen mede zal afhangen van het verweer van de Staat.

11 Eis

Eiseressen verzoeken de rechtbank om bij vonnis, voor zover mogelijk uitvoerbaar bij voorraad:

1. Voor recht te verklaren dat de Staat onrechtmatig heeft gehandeld door:

⁸⁵¹ Notitie MCEU ‘Vorbereiding ER 17-18 maart 2016’ d.d. maart 2016 in **productie 30**, p. 15-16.

⁸⁵² Ibid.

⁸⁵³ Verslag strategisch overleg d.d. 11 maart 2016 in **productie 30**, pp. 7-9.

⁸⁵⁴ E-mail d.d. 30 januari 2016 met bijlage ‘Verslag missie Turkije’ in **productie 37**, pp. 11-20.

- a. het mede vormgeven en sluiten van de EU-Turkijedeal, in het bijzonder doordat:
 - i. De Staat heeft verzuimd zich te vergewissen van de mogelijke schending van toepasselijke verdrags- en Unierechtelijke eisen – waaronder het EVRM, het EU Handvest en de Procedure- en de Opvangrichtlijn – en de mogelijke schadelijke gevolgen daarvan voor de personen die door de EU-Turkijedeal zouden worden geraakt;
 - ii. De Staat de bij hem bekende informatie negeerde en waarschuwingen over de mogelijke schadelijke gevolgen van de deal naast zich neerlegde;
 - iii. De Staat heeft toegestaan – en zelfs bevorderd – dat de deal zijn werking kreeg twee dagen na de bekendmaking op 18 maart 2016, zonder dat voldoende maatregelen waren genomen om de situatie in Griekenland en Turkije in overeenstemming te brengen met de toepasselijke verdrags- en Unierechtelijke eisen – waaronder het EVRM, het EU Handvest en de Procedure- en de Opvangrichtlijn – ofwel anderszins een mechanisme was opgezet om (het risico op) schendingen van deze eisen en daarmee gepaard gaande schade te voorkomen;
 - b. Het mede-uitvoeren en in stand houden van de EU-Turkijedeal, in het bijzonder doordat:
 - i. De Staat de deal bleef steunen en actief aanstuurde op instandhouding, toen als gevolg van de EU-Turkijedeal in Griekenland een situatie ontstond die in strijd is met toepasselijke verdrags- en Unierechtelijke eisen – waaronder het EVRM, het EU Handvest en de Procedure- en de Opvangrichtlijn – en tot schade leidde (en leidt) bij de personen die binnen de reikwijdte van de EU-Turkijedeal vielen (en vallen);
 - ii. De Staat zich verzette tegen nood- en structurele oplossingen voor de asielzoekers op de eilanden, terwijl hij op de hoogte was van het feit dat de EU-Turkijedeal niet werd uitgevoerd conform de toepasselijke verdrags- en Unierechtelijke normen en de schade die werd (en wordt) geleden door de personen die binnen de reikwijdte van de EU-Turkijedeal vielen (en vallen);
2. De Staat te gebieden:
- a. Primair ervoor zorg te dragen, subsidiair zich ervoor in te spannen, dat de uitvoering van de EU-Turkijedeal binnen zes maanden na de datum waarop het vonnis wordt gewezen, dan wel binnen een door uw rechtbank in goede justitie te bepalen termijn, voldoet aan toepasselijke verdrags- en Unierechtelijke eisen – waaronder het EVRM, het EU Handvest en de Procedure- en de Opvangrichtlijn – hetgeen betekent dat de situatie waarin er sprake is van een (risico op) schending van fundamentele rechten van personen die binnen de reikwijdte van de EU-Turkijedeal vallen wordt beëindigd en niet opnieuw zal ontstaan;

- b. Primair ervoor zorg te dragen, subsidiair zich ervoor in te spannen, dat er binnen zes maanden na de datum waarop het vonnis wordt gewezen, dan wel binnen een door uw rechtbank in goede justitie te bepalen termijn, een mechanisme wordt opgezet dat in staat is (risico's op) schendingen van toepasselijke eisen van verdrags- en Unierecht – waaronder het EVRM, het EU Handvest en de Procedure- en de Opvangrichtlijn – en het risico op schadelijke gevolgen voor de personen die binnen de reikwijdte van de EU-Turkijedeal vallen tijdig te signaleren en te voorkomen;
 - c. Zich terug te trekken uit de deal, dan wel de werking daarvan op te schorten, indien niet aan de vorderingen onder 2 a en/of b wordt voldaan, en de Staat te gebieden zich er in deze situatie voor in te spannen dat personen die binnen de reikwijdte van de EU-Turkijedeal vallen niet langer worden blootgesteld aan het (risico op) schending van hun fundamentele rechten, waartoe in ieder geval behoort dat de Staat zich ervoor inzet dat zij niet langer op de Griekse eilanden worden vastgehouden.
3. De Staat te gebieden om ten behoeve van de hierboven onder 2 a en b geformuleerde eis binnen een termijn van twee maanden na de datum waarop het vonnis wordt gewezen, althans een door uw rechtbank in goede justitie te bepalen termijn, inzichtelijk te maken op welke manier hij zich voor het aldaar gevorderde zal inzetten, waarbij in elk geval duidelijk moet worden gemaakt welke maatstaven hij daarbij hanteert, op welke wijze gegarandeerd kan worden dat de EU-Turkijedeal conform de onder 2 a en b genoemde eisen wordt uitgevoerd en welke consequenties worden verbonden aan een situatie waarin de EU-Turkijedeal niet conform deze eisen wordt uitgevoerd.
4. De Staat te verbieden om te handelen op een wijze die schendingen van de toepasselijke verdrags- en Unierechtelijke eisen op de Griekse eilanden verergert, bijvoorbeeld door zich te verzetten tegen noodmaatregelen zoals overplaatsing naar het vasteland.
5. Althans zodanige voorzieningen te treffen als uw rechtbank in goede justitie geraden acht.
6. De Staat te veroordelen in de kosten van dit geding, althans de kosten van partijen te compenseren, met de bepaling dat indien deze kosten niet zijn betaald binnen veertien dagen na de datum waarop het vonnis is gewezen, wettelijke rente daarover verschuldigd zal zijn;

De kosten dezes zijn voor mij, gerechtsdeurwaarder,	€ 112,37
Art. 10 Btag	€ 23,60 +
	€ 135,97

De verhoging ex art. 10 Btag is opgevoerd, omdat eisers de btw niet kunnen verrekenen.

(t.) gerechtsdeurwaarder

12 PRODUCTIELIJST

Documentatie belangenvertegenwoordiging

1. Statuten AIN.
2. Statuten SB.
3. Statuten DfC.
4. Bestuursreglement DfC.
5. DfC, 'Grote zorgen over 'Turkije-deal', kinderrechten niet onderhandelbaar' (persbericht) d.d. 19 maart 2016.
6. Amnesty International, 'Turkey: Illegal mass returns of Syrian refugees expose fatal flaws in EU-Turkey deal' d.d. 1 april 2016.
7. Amnesty International e.a., 'Joint NGO statement ahead of the European Council of 28-29 June 2016: NGO's strongly condemn new EU policies to contain migration' d.d. juni 2016.
8. AIN, 'Hoe de Nederlandse voorzittershamer een botte bijl voor vluchtelingen werd' d.d. 30 juni 2016.
9. AIN, 'Zeg maar dag tegen de deal' d.d. 1 september 2016.
10. Amnesty International, "'Our hope is broken"- European paralysis leaves thousands of refugees stranded in Greece', d.d. 22 september 2016.
11. Amnesty International, 'A Blueprint for Despair: human rights impact of the EU-Turkey deal', d.d. 14 februari 2017.
12. Amnesty International, 'Greece: Lives on Hold. Update on Situation of Refugees and Migrants on the Greek Islands', d.d. 14 juli 2017.
13. Amnesty International, 'Greece: Authorities must investigate allegations of excessive use of force and ill-treatment of asylum-seekers in Lesbos' d.d. 28 juli 2017.
14. DfC, AIN, SB et al., Brief aan woordvoerders Asiel en Migratie Tweede Kamer, 'De humanitaire situatie op de Griekse eilanden en de rol van Nederland' d.d. november 2018.
15. AIN, 'Kijk niet weg': stop de humanitaire ramp op de Griekse eilanden' d.d. 19 februari 2019.
16. SB, Amnesty International et al., 'EU-Turkey deal leading to short-sighted and dangerous migration policies three years on' d.d. 14 maart 2019.
17. SB, 'Dichtbij de mensen zijn, wat er ook gebeurt: waarom wij in het kamp gaan werken' d.d. 29 oktober 2020.
18. Amnesty International, 'Greece: Violence, lies and pushbacks – Refugees and migrants still denied safety and asylum at Europe's borders' d.d. 23 juni 2021.
19. SB, 'Een jaar na de brand: hoe wij ons blijven inzetten voor verandering' d.d. 8 september 2021.
20. SB, 'Eurocommissaris Johansson brengt bezoek aan Lesbos' d.d. 30 maart 2023.
21. AIN, 'Verdieping: de risico's van migratiedeals'.
22. AIN, 'De risico's van vluchtelingendeals'.

Correspondentie eiseressen en Staat

23. Stuitingsbrief d.d. 16 maart 2021.
24. Aansprakelijkstelling d.d. 17 maart 2023.
25. E-mail namens eiseressen aan de Staat d.d. 21 juli 2023.
26. Brief van de ministeries van Justitie en Veiligheid en Buitenlandse Zaken d.d. 14 september 2023.

Dagvaarding AIN, SB en DfC / Staat

27. Brief van eiseressen aan de Staat d.d. 29 september 2023.

Interne stukken Staat

- 28. Rijks-interne memo's 2016-2020.
- 29. Verslagen stuurgroep en IPCR HL.
- 30. Verslagen strategisch overleg en MCEU.
- 31. Verslagen directeurenoverleg.
- 32. Rapportages COA.
- 33. Gespreksaantekeningen.
- 34. Nota's.
- 35. Voorbereidingen ER migratie.
- 36. Factsheets.
- 37. Interne e-mails Staat.
- 38. Overige interne stukken ministerie van Buitenlandse Zaken.
- 39. Overige interne stukken ministerie van Justitie en Veiligheid.
- 40. Dagbrieven Defensieeenheden aan Commandant der Strijdkrachten.

Verenigde Naties

- 41. Brief van VN Special Rapporteurs aan Griekenland d.d. 27 januari 2017 (UA GRC 1/2017).
- 42. UNGA, 'Report of the Special Rapporteur on the human rights of migrants on his mission to Greece' (A/HRC/35/25/Add.2) d.d. 24 april 2017.

Europese Commissie

- 43. Europese Commissie, 'Een Europese migratieagenda' (COM(2015)240 final) d.d. 13 mei 2015.
- 44. Europese Commissie, 'Aanpak van de vluchtelingencrisis: voortgang van de uitvoering van de prioritaire maatregelen van de Europese migratieagenda' (COM(2015)510 final), Annex 4 d.d. 14 oktober 2015.
- 45. Europese Commissie, 'EU-Turkey joint action plan' (MEMO/15/5860) d.d. 15 oktober 2015.
- 46. Europese Commissie, 'Griekenland – Voortgangsverslag' (COM(2016)85 final) d.d. 10 februari 2016.
- 47. Europese Commissie, 'Progress report on the implementation of the hotspot approach in Greece' (COM(2016)141 final) d.d. 4 maart 2016.
- 48. Europese Commissie, 'Nieuwe praktische stappen in de samenwerking EU-Turkije op het gebied van migratie' (COM(2016)166 final) d.d. 16 maart 2016.
- 49. Europese Commissie, 'EU-Turkey Statement: Questions and Answers' (MEMO/16/963) d.d. 19 maart 2016.
- 50. Brief van de Permanent Vertegenwoordiger bij de EU van Turkije aan de Europese Commissie d.d. 12 april 2016.
- 51. Europese Commissie, 'Operational implementation of the EU-Turkey Agreement' d.d. 20 april 2016.
- 52. Brief van de Permanent Vertegenwoordiger bij de EU van Turkije aan de Europese Commissie d.d. 24 april 2016.
- 53. Europese Commissie, 'Fourth report on the progress made in the implementation of the EU-Turkey Statement' (COM(2016)792), Annex 1 (Joint Action Plan of the EU Coordinator) d.d. 8 december 2016.
- 54. Europese Commissie, 'Stand van politieke, economische en handelsbetrekkingen tussen de EU en Turkije' (JOIN(2021)8 final) d.d. 20 maart 2021.

Dagvaarding AIN, SB en DfC / Staat

55. Europese Commissie, 'State of play of EU-Türkiye political, economic and trade relations' (JOIN(2023)50 final) d.d. 29 november 2023.
56. Europese Commissie, 'Statement by President von der Leyen following the meeting with Turkish President Erdogan' d.d. 6 april 2021.
57. Europese Commissie, 'Türkiye 2022 Report' (SWD(2022)333 final) d.d. 12 oktober 2022.
58. Europese Commissie, 'Türkiye 2023 Report' (SWD(2023)696) d.d. 8 november 2023.
59. Europese Commissie, 'Daily news' d.d. 23 november 2023.

Raad van Europa

60. Raad van Europa, 'The implementation of the EU-Turkey deal must uphold human rights' d.d. 21 maart 2016.
61. Raad van Europa, Parliamentary Assembly Report 'The situation of refugees and migrants under the EU-Turkey Agreement of 18 March 2016' (Doc. 14028) d.d. 19 april 2016.
62. Raad van Europa, Parliamentary Assembly Resolution 2109(2016) d.d. 20 april 2016.
63. Raad van Europa, Parliamentary Assembly Report 'Refugees at risk in Greece' (Doc. 14082) d.d. 7 juni 2016.
64. Raad van Europa, 'Report of the fact-finding mission to Turkey by Ambassador Tomas Bocek' (SG/Inf(2016)29) d.d. 10 augustus 2016.
65. Raad van Europa, 'Report of the Commissioner for Human Rights following her visit to Greece from 25 to 29 June 2018' (CommDH(2018)24) d.d. 6 november 2018.
66. Raad van Europa, Parliamentary Assembly Report 'The situation of migrants and refugees on the Greek islands: more needs to be done' (Doc. 14837) d.d. 4 maart 2019.
67. Raad van Europa, 'Examination of the follow up to the ECSR report concerning ICJ and ECRE v. Greece complaint' (GR-SOC(2021)11) d.d. 21 augustus 2021.

Europese Raad

68. Europese Raad, 'Bijeenkomst van de staatshoofden en regeringsleiders van de EU met Turkije, 29/11/2015' (870/15) d.d. 19 november 2015.
69. Europese Raad, 'Verklaring EU-Turkije' (Persmededeling 144/16) d.d. 18 maart 2016.

Europees Parlement

70. Europees Parlement, IPOL Study 'Implementation of the 2015 Council Decisions Establishing Provisional Measures in the Area of International Protection for the Benefit of Italy and Greece' (PE 583 132) d.d. maart 2017.
71. Europees Parlement, 'Resolutie over het Commissieverslag 2021 over Turkije' (2022/C 493/01) d.d. 7 juni 2022.

Verklaringen

72. Getuigenissen professionals.

AIDA-rapporten

73. AIDA, 'Country report: Greece' d.d. november 2015, pp. 23-33, 48-53.
74. AIDA, 'Country Report: Greece' 2016 Update, pp. 27-48, 58-65, 94-95.
75. AIDA, 'Country Report: Greece' 2017 Update, pp. 14-18, 66-76, 78-87.
76. AIDA, 'Country Report: Greece' 2018 Update, pp. 73-83.
77. AIDA, 'Country Report: Greece' 2019 Update, pp. 88-102.

Dagvaarding AIN, SB en DfC / Staat

- 78. AIDA, 'Country Report: Greece' 2020 Update, pp. 19-26, 93-106.
- 79. AIDA, 'Country Report: Greece' 2021 Update, pp. 18-24, 55-72, 136-146.
- 80. AIDA, 'Country Report: Greece' 2022 Update, pp. 19-23, 38-51, 126-139.
- 81. AIDA, 'Country Report: Türkiye' 2022 Update, pp. 28-32, 70-73, 122, 134-136, 140-143, 146-147, 149-150, 153-155.

NGO-berichten en -rapporten

- 82. Amnesty International, 'Europe's Gatekeeper. Unlawful detention and deportation of refugees from Turkey' d.d. 16 december 2015.
- 83. Human Rights Watch, 'Turkey: Syrians Pushed Back at the Border' d.d. 23 november 2015.
- 84. UNHCR, 'Over one million sea arrivals reach Europe in 2015' d.d. 30 december 2015.
- 85. IOM, 'IOM Counts 3,771 Migrant Fatalities in Mediterranean in 2015' d.d. 5 januari 2016.
- 86. Human Rights Watch, 'Turkey: Let Stranded Syrians Seek Protection' d.d. 10 februari 2016.
- 87. VWN, 'VluchtelingenWerk blikkt vooruit op de EU-Turkije deal' d.d. 18 maart 2016.
- 88. Amnesty International, 'No Safe Refuge. Asylum-seekers and refugees denied effective protection in Turkey' d.d. 3 juni 2016.
- 89. EU FRA, 'Opinion on fundamental rights in the 'hotspots' set up in Greece and Italy' (FRA Opinion 5/2016) d.d. 29 november 2016.
- 90. Human Rights Watch, 'Greece: A Year of Suffering for Asylum Seekers' d.d. 15 maart 2017.
- 91. EU FRA, 'Update of the 2016 Opinion on fundamental rights in the 'hotspots' set up in Greece and Italy' (FRA Opinion 3/2019) d.d. 4 maart 2019.
- 92. European Court of Auditors, 'Asylum, relocation and return of migrants' (Special Report no. 24/2019) d.d. 13 november 2019, pp. 1-5, 46-51.
- 93. MSF, twitterbericht d.d. 16 november 2019.
- 94. Oxfam en GCR, 'No-Rights Zone. How people in need of protection are being denied crucial access to legal information and assistance in the Greek islands' EU 'hotspot' camps' d.d. 6 december 2019.
- 95. MSF, 'Constructing Crisis at Europe's Borders' d.d. 9 juni 2021.
- 96. MSF, 'Greece Activity Report 2021'.
- 97. Refugees International, 'The Fallacy of Control: Tightened Asylum and Reception Policies Undermine Protection in Greece' d.d. februari 2022.
- 98. RSA, 'Not again in 2024: Call for upholding human rights in the Samos Closed Controlled Access Centre' d.d. 31 januari 2024.
- 99. Stichting Bootvluchteling, 'EU-Turkey Deal: Documenting Conditions in the Greek Hotspots 2016-2023' d.d. 18 maart 2024.
- 100. Stichting Bootvluchteling, 'EU-Turkey Deal: Visualising data from the Greek hotspots 2016-2023' d.d. 18 maart 2024.

Nieuwsartikelen

- 101. Nieuwsartikelen.

Overige producties

- 102. Overzicht gevluchte Syriërs, geregistreerd in Turkije, Libanon en Jordanië (UNHCR 2015).
- 103. Jan Gruiters, 'Deal EU-Turkije ondermijnt rechten vluchteling', *Reformatorisch Dagblad* (opinie) d.d. 16 maart 2016.

Dagvaarding AIN, SB en DfC / Staat

104. UNHCR, 'Legal considerations on the return of asylum-seekers and refugees from Greece to Turkey' d.d. 23 maart 2016.
105. EASO, 'Country Information Pack. The Asylum System in Turkey' d.d. 15 juni 2016.
106. Deskundigenbericht Cathryn Costello d.d. 28 november 2016.
107. Europese Ombudsman, 'Decision in the joint inquiry into complaints 506-509-674-784-927-1381/2016/MHZ against the impact assessment in the context of the EU-Turkey Agreement' d.d. 18 januari 2017.
108. UNHCR, Overzicht relevante overwegingen Griekse Raad van State 22 september 2017, Joint decisions 2347 en 2348/2017.
109. Aankomsten op de eilanden 2017-2020 (UNHCR).
110. Readmissie Griekenland naar Turkije 2017-2020 (UNHCR).
111. Griekse ministerie van Migratie en Asiel, Persbericht d.d. 18 september 2021.
112. Griekse ministerie van Migratie en Asiel, Persbericht d.d. 27 november 2021.
113. Griekse ministerie van Migratie en Asiel, Persbericht d.d. 5 juni 2022.
114. Griekse ministerie van Migratie en Asiel, Persbericht d.d. 28 september 2023 (Nederlandse vertaling)
115. IND, 'Asylum Trends, Relocation and Resettlement' d.d. oktober 2023.
116. Presidency of Migration Management van Turkije, 'Temporary protection' d.d. 10 augustus 2023.
117. Griekse ministerie van Migratie en Asiel, Persbericht d.d. 1 november 2023 (Nederlandse vertaling).
118. Presidency of Migration Management van Turkije, 'Temporary protection' d.d. 2 november 2023.
119. Video met interview met drie voormalig kampbewoners.

13 JURISPRUDENTIE

Internationaal Gerechtshof

Maritime Delimitation and Territorial Questions between Qatar and Bahrain, Jurisdiction and Admissibility, Judgment, I.C.J. Reports 1994, p. 112.

Aegean Sea Continental Shelf, Judgment, I.C.J. Reports 1978, p. 3.

EHRM

EHRM 23 november 2023, *M.B. t. Griekenland* (nr. 8389/20).

EHRM 23 november 2023, *M.L. t. Griekenland* (nr. 8386/20).

EHRM 5 oktober 2023, *E.F. t. Griekenland* (nr. 16127/20).

EHRM 13 juni 2023, *H.A. e.a. t. Griekenland* (nrs. 4892/18 en 4920/18).

EHRM 4 april 2023, *A.D. t. Griekenland* (nr. 55363/19).

EHRM 21 november 2019, *Ilias en Ahmed t. Hongarije* (nr. 47287/15).

EHRM 18 september 2014, *Bljakaj e.a. t. Kroatië* (nr. 74448/12).

EHRM 17 juli 2014, *Centre for Legal Resources on behalf of Valentin Câmpeanu t. Roemenië* (nr. 47848/08).

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

EHRM 7 maart 2000, *T.I. t. VK* (nr. 43844/98).

HvJEU

HvJ EU 25 juni 2020, ECLI:EU:C:2020:495 (*VL t. Ministerio Fiscal*).

HvJ EU 14 mei 2020, ECLI:EU:C:2020:367 (*Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság Dél-alföldi Regionális Igazgatóság*).

HvJ EU 19 maart 2020, ECLI:EU:C:2020:218 (*Tompa*).

HvJ EU 19 maart 2019, ECLI:EU:C:2019:218 (*Jawo*).

HvJ EU 12 september 2018, ECLI:EU:C:2018:705 (*NF, NG en NM. t. Europese Raad*).

HvJ EU 27 februari 2014, ECLI:EU:C:2014:103 (*Saciri*).

HvJ EU 26 februari 2013, ECLI:EU:C:2013:105 (*Åkerberg Fransson*).

HvJ EU 27 november 2012, ECLI:EU:C:2012:756 (*Pringle*).

HvJ EU 8 november 2012, ECLI:EU:C:2012:691 (*Iida*).

HvJ EU 21 december 2011, ECLI:EU:C:2011:865 (*NS t. Verenigd Koninkrijk en ME e.a. t. Ierland*).

HvJ EU 21 december 2011, ECLI:EU:C:2011:864 (*ATAA*).

HvJ EG 4 maart 2004, ECLI:EU:C:2004:121 (*Duitsland/Commissie*).

HvJ EG 16 oktober 2003, ECLI:EU:C:2003:545 (*Ierland/Commissie*).

HvJ EG 18 december 1997, ECLI:EU:C:1997:631 (*Annibaldi*).

HvJ EG 18 december 1997, ECLI:EU:C:1997:628 (*Inter-Environnement Wallonie ASBL/Région Wallone*).

HvJ EG 18 juni 1991, ECLI:EU:C:1991:254 (*ERT*).

HvJ EG 21 september 1989, ECLI:EU:C:1989:339 (*Commissie t. Griekenland, Griekse maïs*).

HvJ EG 13 juli 1989, ECLI:EU:C:1989:321 (*Wachauf*).

Dagvaarding AIN, SB en DfC / Staat

Gerecht EU 28 februari 2017, ECLI:EU:T:2017:128, ECLI:EU:T:2017:130, ECLI:EU:T:2017:129 (*NF, NG en NM t. Europese Raad*).

Europees Comité voor Sociale Rechten

ECSR 26 januari 2021, *ICJ en ECRE t. Griekenland*, Complaint No. 173/2018 (einduitspraak).

ECSR 23 mei 2019, *ICJ en ECRE t. Griekenland*, Complaint No. 173/2018 (tussenuitspraak).

Nederlandse jurisprudentie

HR 20 december 2019, ECLI:NL:HR:2019:2006 (*Urgenda*)

HR 19 juli 2019, ECLI:HR:2019:1223.

HR 19 juli 2019, ECLI:NL:HR:2019:1278, *NJ* 2020/391 m.nt. J. Spier (*prejudiciële vragen aardbevingsschade*).

HR 9 april 2010, ECLI:NL:HR:2010:BK4549 (*Staat en SGP/Clara Wichmann*).

HR 26 februari 2010, ECLI:NL:HR:2010:BK5756 (*Stichting Baas in Eigen Huis/Plazacasa*).

HR 10 november 1989, ECLI:NL:HR:1989:AC1679, *NJ* 1991/248 m.nt. P.H. Kooijmans (*Kruisraketten*).

HR 5 november 1965, ECLI:NL:HR:1965:AB7079, *NJ* 1966/136 m.nt. G.J. Scholten (*Kelderluik*).

Conclusie AG 24 april 2020, ECLI:NL:PHR:2020:412.

Conclusie AG 13 september 2019, ECLI:NL:PHR:2019:887.

Conclusie AG 25 november 2005, ECLI:NL:PHR:2005:AU4019.

ABRvS 26 april 2023, ECLI:NL:RVS:2023:1655.

ABRvS 28 juli 2021, ECLI:NL:RVS:2021:1626.

ABRvS 23 oktober 2019, ECLI:NL:RVS:2019:3537.

ABRvS 23 oktober 2019, ECLI:NL:RVS:2019:3538.

Gerechtshof Den Haag 19 maart 2024, ECLI:NL:GHDHA:2024:363 (*Defence for Children en NJCM/Staat e.a.*)

Gerechtshof Den Haag 12 september 2023, ECLI:NL:GHDHA:2023:1758.

Gerechtshof Den Haag 25 april 2023 (tussenvonnis), ECLI:NL:GHDHA:2023:735 (*Clintel*).

Gerechtshof Den Haag 20 december 2022, ECLI:NL:GHDHA:2022:2429 (*VWN / Staat en COA*).

Gerechtshof Den Haag 5 april 2022 (tussenuitspraak), ECLI:NL:GHDHA:2022:1316.

Gerechtshof 's-Hertogenbosch 21 april 2015, ECLI:NL:GHSHE:2015:1494.

Gerechtshof Amsterdam 18 juni 2013, ECLI:NL:GHAMS:2013:CA3545.

Gerechtshof Amsterdam 27 december 2011, ECLI:NL:GHAMS:2011:BU9550.

Rechtbank Den Haag 6 maart 2024, ECLI:NL:RBDHA:2024:3007 (*Greenpeace/Staat*).

Rechtbank Den Haag 15 november 2023, ECLI:NL:RBDHA:2023:17145 (*RBV/Staat*).

Rechtbank Amsterdam 11 oktober 2023, ECLI:NL:RBAMS:2023:6389 (*FNV en CNV/Temper*).

Rechtbank Den Haag 6 september 2023 (tussenvonnis), ECLI:NL:RBDHA:2023:14320 (*Stichting Sinti, Roma, en Reizigers/Gemeente Den Haag*)

Rechtbank Amsterdam 7 juni 2023 (tussenvonnis), ECLI:NL:RBAMS:2023:3499 (*Fossielvrij/KLM*).

Dagvaarding AIN, SB en DfC / Staat

Rechtbank Den Haag 8 maart 2023, ECLI:NL:RBDHA:2023:2657 (*Republiek en Republikein/Staat en Koning*).

Rechtbank Midden-Nederland 28 december 2022, ECLI:NL:RBMNE:2022:5565.

Rechtbank Amsterdam 21 december 2022, ECLI:NL:RBAMS:2022:7764 (*FNV en CNV/Temper*).

Rechtbank Den Haag 10 augustus 2022 (tussenvonnis), ECLI:NL:RBDHA:2022:8059 (*Stichting Brein/gedaagde*).

Rechtbank Amsterdam 13 juli 2022, ECLI:NL:RBAMS:2022:4035 (*FNV en CNV/Temper*).

Rechtbank Oost-Brabant 18 mei 2022, ECLI:NL:RBOBR:2022:1995.

Rechtbank Den Haag 6 april 2022, ECLI:NL:RBDHA:2022:3043 (*Defence for Children en NJCM/Staat e.a.*).

Rechtbank Den Haag 9 februari 2022, ECLI:NL:RBDHA:2022:1747 (*Marktonderzoekassociatie/Staat en CBS*).

Rechtbank Den Haag 9 februari 2022 (aanvullend vonnis), ECLI:NL:RBDHA:2022:939 (*Defence for Children en NJCM/Staat e.a.*).

Rechtbank Den Haag 26 januari 2022 (tussenvonnis), ECLI:NL:RBDHA:2022:535.

Rechtbank Amsterdam 30 juni 2021, ECLI:NL:RBAMS:2021:3307 (*Data Privacy Stichting/Facebook*).

Rechtbank Den Haag 2 juni 2021, ECLI:NL:RBDHA:2021:16864 (*Clara Wichmann/Staat inz. anticonceptie*).

Rechtbank Den Haag 19 mei 2021 (tussenvonnis), ECLI:NL:RBDHA:2021:10080.

Rechtbank Amsterdam 18 november 2020, ECLI:NL:RBAMS:2020:5826.

Rechtbank Amsterdam 28 oktober 2020, ECLI:NL:RBAMS:2020:5271.

Rechtbank Amsterdam 9 december 2020, ECLI:NL:RBAMS:2020:6122.

Rechtbank Midden-Nederland 10 oktober 2019, ECLI:NL:RBMNE:2019:4685.

Rechtbank Den Haag 27 december 2017, ECLI:NL:RBDHA:2017:15380.

Rechtbank Den Haag 24 juni 2015, ECLI:NL:RBDHA:2015:7145.

Rechtbank Den Haag 4 februari 2015, ECLI:NL:RBDHA:2015:1061.

Rechtbank Den Haag 14 januari 2015, ECLI:NL:RBDHA:2015:248.

Rechtbank 's-Gravenhage 7 september 2005, ECLI:NL:RBSGR:2005:AU2088.

14 AFKORTINGEN

AI	Amnesty International
AIDA	Asylum Information Database
AIN	Amnesty International Nederland
BST	Border Security Team
CCAC	Closed Controlled Access Centre
COA	Centraal Orgaan opvang asielzoekers
DfC	Defence for Children
DGMM	Directorate General for Migration Management
DT&V	Dienst Terugkeer & Vertrek
EASO	Europees Ondersteuningsbureau voor asielzaken
ECRE	European Council on Refugees and Exiles
EU FRA	European Union Fundamental Rights Agency
Frontex	Europees Grens- en kustwachtagentschap
GCR	Greek Council for Refugees
GEAS	Gemeenschappelijk Europees Asielsysteem
IND	Immigratie- en Naturalisatiedienst
IPCR	Integrated Political Crisis Response
MCEU	Ministeriële Commissie Europese Unie
MSF/AzG	Médecins Sans Frontières/Artsen zonder Grenzen
Ngo	Niet-gouvernementele organisatie
RIC	Reception and Identification Centre
RSA	Refugee Support Aegean
SB	Stichting Bootvluchteling
UNHCR	United Nations High Commissioner for Refugees
VWN	VluchtelingenWerk Nederland