



De Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid

**Directoraat-Generaal
Migratie**
Directie Migratiebeleid
Asiel, Opvang en Terugkeer
Turfmarkt 147
2511 DP Den Haag
Postbus 20301
2500 EH Den Haag
www.rijksoverheid.nl/jenv

nota

Italiaanse Dublinzaken

Datum
1 mei 2023

Ons kenmerk
4639785

1. Aanleiding

In een uitspraak van 26 april jl. heeft de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (de Afdeling) geconcludeerd dat voor Dublinclaimanten in Italië geen opvangfaciliteiten beschikbaar zijn en zij daarom bij overdracht in een situatie terechtkomen die in strijd is met artikel 3 van het EVRM en artikel 4 EU Handvest. De uitspraak heeft tot gevolg dat Nederland geen Dublinclaimanten kan overdragen aan Italië en bij het verstrijken van de overdrachtsdata van rechtswege zelf verantwoordelijk wordt voor het inhoudelijk behandelen van de betreffende asielverzoeken. In deze nota wordt u geadviseerd over de handelingsperspectieven.

2. Geadviseerd besluit

U wordt geadviseerd naar aanleiding van de Afdelingsuitspraak het contact met de Europese Commissie en uw Italiaanse ambtgenoot te intensiveren, en daarbij aan te dringen op de noodzaak tot het bieden van basale opvangvoorzieningen voor terugkerende Dublinclaimanten in Italië en duidelijkheid te krijgen op welke termijn die voorzieningen beschikbaar zullen zijn.

U wordt geadviseerd binnen het eigen (migratie)domein het maximale te doen waar het outreach richting Italië en de Commissie betreft, bij voorkeur als onderdeel van een coalitie met gelijkgezinde lidstaten.

Het advies is dit probleem voorts in de brede (migratie)relatie met Italië te bezien.

3. Kernpunten

De Italiaanse autoriteiten hebben EU-lidstaten bij 'circular letter' van 5 december 2022 verzocht om overdrachten aan Italië tijdelijk op te schorten, wegens plotseling gebleken technische redenen die verband houden met een gebrek aan opvangfaciliteiten. In de 'circular letter' wordt een uitzondering gemaakt voor onbegeleide minderjarigen die herenigd kunnen worden met familie. In de 'circular letter' van 7 december 2022 hebben de Italiaanse autoriteiten nader toegelicht dat de noodzaak om overdrachten op te schorten voortkomt uit de hoge asielinstroom.

Op 4 januari 2023 hebben de Italiaanse autoriteiten aangekondigd dat het tekort aan opvangfaciliteiten nog steeds aanhoudt en hebben zij EU-lidstaten verzocht

alle overdrachten die gepland stonden voor januari 2023 te annuleren en die overdrachten te plannen voor februari 2023, in de hoop dat de situatie dan verbeterd zou zijn. Op 27 januari 2023 hebben de Italiaanse autoriteiten EU-lidstaten alsnog verzocht de overdrachten aan Italië in de eerste week van februari 2023 te annuleren en op 7 februari 2023 hebben zij wederom verzocht om een opschorting voor een week. De DT&V heeft hierdoor al sinds december geen overdrachten kunnen bewerkstelligen.

**Directoraat-Generaal
Migratie**
Directie Migratiebeleid
Asiel, Opvangen en Terugkeer

Datum
1 mei 2023

Ons kenmerk
4639785

In de uitspraak van 26 april jl. overweegt de Afdeling dat, hoewel uit die berichtgeving naar voren komt dat de Italiaanse autoriteiten voornemens zijn de overdrachten op enig moment te hervatten, het, mede gelet op het gebrek aan informatie sinds 7 februari 2023, niet mogelijk is vast te stellen wanneer het gebrek aan opvangfaciliteiten zal zijn opgelost en de overdrachten aan Italië weer kunnen worden hervat. De Afdeling leidt uit de berichtgeving van de Italiaanse autoriteiten af dat er voor Dublinclaimanten in Italië op dit moment geen opvangfaciliteiten beschikbaar zijn. Hoewel uit het bovengenoemde volgens de Afdeling niet zonder meer volgt dat de Italiaanse autoriteiten onverschillig staan tegenover de situatie van vreemdelingen, bestaat er daarmee een reëel risico dat vreemdelingen buiten hun eigen wil en keuzes om bij overdracht aan Italië terechtkomen in een toestand van zeer verregaande materiële deprivatie, waardoor zij niet kunnen voorzien in de belangrijkste basisbehoeften, zoals onderdak, eten en stromend water.

Verder overweegt de Afdeling dat nu de Italiaanse autoriteiten met bovengenoemde berichtgeving zelf hebben aangegeven dat overdrachten aan Italië vanwege het gebrek aan opvangfaciliteiten niet mogelijk zijn, met deze stand van zaken nader onderzoek naar de opvangsituatie in Italië door de staatssecretaris niet zinvol is. De Afdeling concludeert dat voor Italië onder deze omstandigheden niet van het interstatelijk vertrouwensbeginsel mag worden uitgegaan.

De Afdelingsuitspraak heeft tot gevolg dat de IND in Italiaanse Dublinzaken geen overdrachtsbesluiten (meer) kan nemen en de ongeveer 345 nog lopende beroepszaken dienen te worden ingetrokken. Zaken waarin de, in de Dublinverordening vastgelegde, dwingende uiterlijke overdrachtstermijn (UOD) verstrijkt, dienen van rechtswege tot de nationale procedure te worden toegelaten. In die zaken wordt Nederland de verantwoordelijke lidstaat voor het inhoudelijk beoordelen van het asielverzoek, inclusief vergunningverstrekking indien de asielmotieven daartoe aanleiding geven.

Toelichting advies

De afgelopen maanden heeft reeds inzet plaatsgevonden op diverse kabinetsniveaus, zowel richting Italië als richting de Commissie en zowel bilateraal als in een coalitie met gelijkgezinde lidstaten. Het is duidelijk dat ook de overige lidstaten de huidige situatie als problematisch ervaren. U wordt geadviseerd de inzet voort te zetten en binnen het eigen (migratie)domein het maximale te doen waar het outreach richting Italië en de Commissie betreft, bij voorkeur als onderdeel van een coalitie met gelijkgezinde lidstaten.

In de richting van de Commissie is het van belang de oproep te herhalen als hoedster van de verdragen op te treden en aan te dringen op inzet van de agentschappen in Italië. Ook zijn er andere middelen die de Commissie kan inzetten die behulpzaam kunnen zijn, zoals het publiceren van de Commissie-

monitoring van de uitvoering van de Dublin roadmap, zoals de Commissaris heeft toegezegd tijdens de JBZ-Raad van begin maart. Ook ondersteuning van de Commissie om te komen tot onafhankelijke informatie over opvang binnen de EU dat gebruikt kan worden bij gerechtelijke procedures, is van belang.

**Directoraat-Generaal
Migratie**
Directie Migratiebeleid
Asiel, Opvang en Terugkeer

Richting zowel de Commissie als de Italiaanse counterparts kan verder worden benadrukt dat Nederland vanwege de niet uitgevoerde Dublintransfers de facto solidariteit uitvoert ten opzichte van Italië. Onder de eerste (niet definitieve) simulaties voor de nieuwe AMMR zou Nederland met ondergenoemde aantallen van niet uitgevoerde Dublin transfers binnen enkele maanden al over ons jaarlijks EU-solidariteitsaandeel heen gaan, en over zes maanden op 180% daarvan zitten.

Datum
1 mei 2023

Ons kenmerk
46 39785

In deze context is voorts relevant dat met zowel Italië als de Commissie ook reeds over intensivering van onze samenwerking en inzet op het externe migratievolet wordt gesproken om migratiestromen naar de EU beter te beheersen. Daarbij wordt gekeken naar diverse vormen van ondersteuning door Nederland. Het kabinet verwacht dat Italië vervolgens ook eigen inspanningen levert om diegenen die wel binnenkomen volgens de regels te behandelen, en de opvang opschaaft. Dit kan gedurende contacten worden benadrukt.

Aanpak IND en DT&V

Omdat nu ongewis is wanneer de asielopvangsituatie in Italië afdoende zal zijn voor terugkerende Dublinclaimanten, maar uit de informatie van de Italiaanse autoriteiten wel blijkt dat er sprake is van een tijdelijke situatie, verzoekt de IND in nieuwe Italiaanse Dublinzaken Italië nog wel om te bevestigen dat Italië de voor het asielverzoek verantwoordelijke lidstaat is (claimakkoord). Vervolgens zullen de betreffende zaken evenwel worden 'stil gelegd', in de zin dat wordt afgewacht of voor het aflopen van de UOD de opvangsituatie in Italië afdoende is verbeterd en er dan nog voldoende tijd resteert om de zaak te kunnen doorzetten. De IND zal deze zaken dus niet actief (al voor het aflopen van de UOD) opnemen in de nationale procedure. Gedurende vorenstaande periode zitten de betreffende personen dus in spoor I (het Dublinspoor) van het sporenbeleid en (mogelijk) onder de bij dat spoor horende opvangvoorzieningen.

Verder gaat de IND, in afstemming met de ketenpartners, onderzoeken of het opportuun is in uitzondering op de hierbovenstaande werkwijze, de asielverzoeken van personen die de nationaliteit hebben van een "veilig land van herkomst" direct te wikkelen in spoor II (de versnelde procedure voor degenen uit veilige landen van herkomst). Dit zou een aanscherping zijn van de huidige werkwijze, omdat onder de huidige werkwijze een prioritering van een afwikkeling in spoor II boven spoor I enkel geschiedt in gevallen waarin aannemelijk is dat de afwijzing van het asielverzoek gevolgd wordt door een effectuering van de terugkeer naar het herkomstland.

De DT&V kan in de reeds in haar caseload zittende Italiaanse Dublinzaken geen vertrekhandelingen verrichten (zoals het inplannen van overdrachten en het voeren van vertrekgesprekken met de vreemdelingen), totdat duidelijkheid bestaat over het weer kunnen overdragen aan Italië. De reeds geplande overdrachten worden geannuleerd door de DT&V, aangezien vooralsnog op de zeer korte termijn geen uitzicht lijkt op verbetering van de situatie. Zaken waarvan in de tussentijd de uiterste overdrachtdatum verstrijkt zullen daarna tot de nationale asielprocedure (dienen) te worden toegelaten. Dit betekent extra werk voor de IND omdat de IND meer asielaanvragen inhoudelijk moet

beoordelen. De consequentie is dat deze personen langer in de opvang van het COA zullen verblijven.

4. Toelichting

Dublinsystematiek

De EU-Dublinverordening regelt welke lidstaat binnen de Europese Unie verantwoordelijk is voor inhoudelijke behandeling van een verzoek om internationale bescherming (asielverzoek). Indien de IND op basis van de in die verordening limitatief opgesomde verantwoordelijkheidscriteria van mening is dat een andere lidstaat verantwoordelijk is voor de inhoudelijke afhandeling van een in Nederland ingediend asielverzoek, wordt die lidstaat verzocht de vreemdeling over of terug te nemen (claimverzoek). Indien de aangezochte lidstaat instemt met dat verzoek (claimakkoord) wordt het in Nederland ingediende asielverzoek 'niet in behandeling genomen' en de vreemdeling in kennis gesteld van het besluit om hem over te dragen aan de verantwoordelijke lidstaat (*overdrachtsbesluit*).

Het eerste lid van artikel 29 van de Dublinverordening bepaalt dat de vreemdeling aan de verantwoordelijke lidstaat wordt overgedragen zodra dat praktisch mogelijk is, en in beginsel uiterlijk binnen een termijn van zes maanden vanaf de aanvaarding van het verzoek tot over- of terugname door de verantwoordelijke lidstaat of vanaf de definitieve beslissing op het beroep wanneer dit overeenkomstig artikel 27, lid 3, van de Dublinverordening opschortende werking heeft.

Artikel 29, lid 2, van de Dublinverordening bepaalt dat indien de overdracht niet plaatsvindt binnen de gestelde termijn van zes maanden, de verplichting om de betrokkene over of terug te nemen die rust op de lidstaat die verantwoordelijk is voor de behandeling van het verzoek om internationale bescherming, komt te vervallen en de verantwoordelijkheid overgaat op de verzoekende lidstaat.

Italiaanse Dublinzaken

Sinds de 'circular letter' van 5 december 2022, waarin de Italiaanse autoriteiten hebben verzocht om overdrachten aan Italië tijdelijk op te schorten, werden in Italiaanse Dublinzaken nog wel de eerste procedure stappen in het proces gezet: in zaken waarin de IND van opvatting was dat Italië de voor het hier ingediende asielverzoek de verantwoordelijke lidstaat was, werd de Italiaanse autoriteiten verzocht in te stemmen met hun verantwoordelijkheid. Volgend op bevestiging van deze verantwoordelijkheid (claimakkoord) werd het in Nederland ingediende asielverzoek niet in behandeling genomen en het overdrachtsbesluit aan de asielzoeker uitgereikt. De (juridische) motivering hierbij was dat er, blijkens de Italiaanse berichtgeving, van het vermoeden mag worden uitgegaan dat Italië aan zijn internationale verplichtingen zal voldoen, omdat uit de 'circular letter' van 5 december 2022 en de daaropvolgende berichtgeving van de Italiaanse autoriteiten niet volgt dat er geen opvang beschikbaar is in Italië, maar enkel dat de opvangfaciliteiten onder druk staan. De omstandigheid dat de Italiaanse autoriteiten hebben verzocht de overdrachten aan Italië tijdelijk op te schorten, betreft een tijdelijk feitelijk overdrachtsbeletsel dat de vaststelling van een lidstaat als verantwoordelijke lidstaat niet onrechtmatig maakt. Ook al werden nog steeds overdrachten ingepland door de DT&V, konden en vonden feitelijk geen overdrachten meer plaats naar Italië. Deze overdrachten werden wekelijks geannuleerd. Zodra in de betreffende zaken de UOD verstreek, verviel van rechtswege de verantwoordelijkheid van Italië en ging de verantwoordelijkheid voor de inhoudelijke beoordeling van het asielverzoek over op Nederland. Uit een

**Directoraat-Generaal
Migratie**
Directie Migratiebeleid
Asiel, Opvangen en Terugkeer

Datum
1 mei 2023

Ons kenmerk
46 39785

eerdere inventarisatie bleek dat tussen 5 december 2022 en 31 maart 2023 de UOD reeds in 330 gevallen is verlopen. Per maand bezien zijn er in de komende 6 maanden een hoog aantal aflopende UOD's (totaal in die periode: 1.450).

**Directoraat-Generaal
Migratie**
Directie Migratiebeleid
Asiel, Opvang en Terugkeer

Uitspraak Afdeling van 26 april 2023

Consequentie van de uitspraak van de Afdeling is onder meer dat het Dublinproces nu 'eerder stukt': de IND mag en kan in Italiaanse Dublinzaken geen overdrachtsbesluiten meer nemen.

Datum
1 mei 2023
Ons kenmerk
46 39785

Dit heeft tot gevolg dat de IND deze aanvragen, na het verlopen van de UOD moet opnemen in de nationale procedure. Dit betekent extra werk voor de IND omdat de IND meer asielaanvragen inhoudelijk moet beoordelen en personen langer in de opvang verblijven.

Ook heeft dit tot gevolg dat zodra de asielopvangsituatie voor Dublinclaimanten in Italië afdoende is verbeterd in de dan lopende zaken mogelijk te weinig tijd zal zijn om de overdracht nog binnen de in die zaken resterende termijn te realiseren, omdat in die zaken dan nog een overdrachtsbesluit dient te worden genomen en vervolgens een (hoger) beroepsprocedure dient te worden doorlopen.

4.1 Politieke context

-

4.2 Financiële overwegingen

-

4.3 Juridische overwegingen

-

4.4 Krachtenveld

-

4.5 Strategie

-

4.6 Uitvoering

-

4.7 Implementatie

-

4.8 Communicatie

Een concept-Kamerbrief is aan deze nota bijgevoegd.

4.9 Ontwikkelingen hiervoor

-

5. Informatie die niet openbaar gemaakt kan worden

-

5.1 Toelichting

Reden waarom de informatie zich niet leent voor openbaarmaking: raakt diplomatieke verhoudingen.

Standaard op te nemen

De persoonsgegevens van de ambtenaren zijn niet openbaar ter bescherming van de persoonlijke levenssfeer.