



UvA-DARE (Digital Academic Repository)

Geen interstatelijk vertrouwen ten aanzien van Italië

Hillary, L.

Publication date

2023

Document Version

Final published version

[Link to publication](#)

Citation for published version (APA):

Hillary, L. (2023). Geen interstatelijk vertrouwen ten aanzien van Italië. Web publication or website, Nederland Rechtsstaat. <https://www.nederlandrechtsstaat.nl/geen-interstatelijk-vertrouwen-ten-aanzien-van-italie/>

General rights

It is not permitted to download or to forward/distribute the text or part of it without the consent of the author(s) and/or copyright holder(s), other than for strictly personal, individual use, unless the work is under an open content license (like Creative Commons).

Disclaimer/Complaints regulations

If you believe that digital publication of certain material infringes any of your rights or (privacy) interests, please let the Library know, stating your reasons. In case of a legitimate complaint, the Library will make the material inaccessible and/or remove it from the website. Please Ask the Library: <https://uba.uva.nl/en/contact>, or a letter to: Library of the University of Amsterdam, Secretariat, Singel 425, 1012 WP Amsterdam, The Netherlands. You will be contacted as soon as possible.

Geen interstatelijk vertrouwen ten aanzien van Italië

4 mei 2023 door

Lynn Hillary

‘Staatssecretaris mag nu geen asielzoekers terugsturen naar Italië’, zo kopte een [persbericht](#) van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (Afdeling) over twee uitspraken van 26 april 2023. Dat is een uitzondering op het uitgangspunt van interstatelijk of wederzijds vertrouwen tussen de EU-lidstaten. In beginsel gaat Nederland ervan uit dat andere lidstaten hun verplichtingen onder het EU-recht nakomen, waaronder de bescherming van mensenrechten. Het interstatelijk vertrouwensbeginsel is van toepassing in onder meer het [Dublinsysteem](#) en het systeem van Europese Aanhoudingsbevelen ([EAB](#)). Het Dublinsysteem bepaalt welke lidstaat verantwoordelijk is voor de inhoudelijke beoordeling van een in Europa ingediend asielverzoek, terwijl het EAB-systeem de Europese evenknie is van internationale uitleveringsprocedures. In beide systemen worden personen overgedragen aan een andere lidstaat. In het Dublinsysteem aan de lidstaat die op grond van de Dublinverordening verantwoordelijk is voor het asielverzoek van betrokkene (de Dublinclaimant) en in het EAB-systeem aan de lidstaat die een aanhoudingsbevel heeft uitgevaardigd ten aanzien van betrokkene (de veroordeelde of verdachte). Met het oog op efficiëntie wordt daarbij uitgegaan van interstatelijk vertrouwen.

Dat betekent echter niet dat het vermoeden van interstatelijk vertrouwen onweerleegbaar is. De schending van mensenrechten kan de grondslag vormen voor het opschorten van interstatelijk vertrouwen. In [2011](#) oordeelde het EHRM voor het eerst dat de overdracht van een asielzoeker aan Griekenland een reëel risico op onmenselijke of vernederende behandeling (artikel 3 EVRM) met zich meebracht vanwege de opvangomstandigheden en de asielprocedure in Griekenland. Om die reden werd het interstatelijk vertrouwen ten aanzien van Griekenland opgeschort en konden er geen Dublinoverdrachten meer worden uitgevoerd. Sinds 2011 hebben zowel het EHRM als het HvJ EU meermaals geoordeeld dat het interstatelijk vertrouwen ten aanzien van een lidstaat moest worden opgeschort. De grondslag voor het weerleggen van interstatelijk vertrouwen zit meestal in systeemfouten in de asielprocedure of opvang- of detentieomstandigheden die leiden tot een schending van artikel 3 EVRM/artikel 4 Handvest. Ook [individuele omstandigheden](#) of zelfs [rechtsstatelijke zorgen](#) die leiden tot een schending van het recht op een eerlijk proces kunnen de grondslag vormen voor het (tijdelijk) opschorten van het interstatelijk vertrouwen. Op het eerste gezicht lijkt dit het interstatelijk vertrouwensbeginsel te ondermijnen, maar volgens mij ligt dat genuanceerder. In mijn [proefschrift](#) heb ik betoogd dat mensenrechten een essentieel onderdeel vormen van het interstatelijk vertrouwensbeginsel, maar in deze blog wil ik dieper ingaan op de Afdelingsuitspraak die aanleiding heeft gegeven tot het opschorten van het interstatelijk vertrouwen ten aanzien van Italië en de bredere betekenis hiervan voor de samenwerking tussen de EU-lidstaten

in asielzaken.

Zoals besproken in [AB 2023/16](#), hanteert de Afdeling voor de beoordeling van het interstatelijk vertrouwensbeginsel een concreet toetsingskader, dat ik als volgt heb uiteengezet:

Stap 1	Interstatelijk vertrouwen	Uitgangspunt
Stap 2	Weerleggen interstatelijk vertrouwen	Vreemdeling voert landeninformatie aan
Stap 2.1	Discussie over landeninformatie	Waardering van landeninformatie
Stap 2.2	Discussie over systeemfouten	Alleen voor zover er geen discussie (meer) bestaat over landeninformatie
Stap 2.2.a	Discussie over bestaan van systeemfouten	Discussie over überhaupt bestaan van systeemfouten
Stap 2.2.b	Discussie over zwaarwegendheid van systeemfouten	Geen discussie over bestaan systeemfouten, maar over bereiken van bijzonder hoge drempel van zwaarwegendheid
Stap 3	Nader onderzoek door staatssecretaris	Alleen voor zover bovenstaande stappen niet zijn geslaagd

In de [uitspraken van 26 april 2023](#) past de Afdeling dit toetsingskader toe op de vraag of Nederland ten aanzien van Italië nog wel kan uitgaan van het interstatelijk vertrouwensbeginsel voor de Dublinoverdrachten van asielzoekers. Het interstatelijk vertrouwen ten aanzien van Italië blijft het uitgangspunt (stap 1). Het vermoeden is echter weerlegbaar en daartoe heeft de vreemdeling landeninformatie aangevoerd in de vorm van een 'circular letter' van 22 december 2022 (stap 2). In die circular letter trekken de Italiaanse autoriteiten aan de bel en geven ze aan dat er vanwege de hoge asielinstroom een gebrek aan beschikbare opvangfaciliteiten bestaat voor Dublinclaimanten. Bij gebrek aan opvang voor Dublinclaimanten bestaat er een risico dat deze asielzoekers terecht zullen komen in een situatie die onmenselijk of vernederend is, in strijd met artikel 3 EVRM en artikel 4 Handvest. De Italiaanse circular letter wordt door de staatssecretaris anders gewaardeerd –er zou alleen een tijdelijk overdrachtsbeletsel bestaan– maar daarin gaat de Afdeling niet mee. Sinds 7 februari 2023 heerst er radiostilte langs Italiaanse kant, zodat het geheel onduidelijk is of de opvangvoorzieningen op korte termijn weer op orde kunnen worden gebracht. Er is in Italië daarom sprake van systeemfouten in de opvangvoorzieningen (stap 2.2.a). Ook acht de Afdeling de gevolgen van deze systeemfouten dermate ernstig dat daarmee de bijzonder hoge drempel van materiële deprivatie in de zin van het arrest [Jawo](#) wordt bereikt (stap 2.2.b): aan Italië overgedragen Dublinclaimanten zullen wellicht niet kunnen voorzien in de belangrijkste basisbehoeften, zoals onderdak, eten en stromend water. Daarna komt de Afdeling aan bij stap 3 van het toetsingskader: nader onderzoek door de staatssecretaris. Daar voegt de Afdeling nu een voorbehoud aan toe, want 'met deze stand van zaken [is] nader onderzoek naar de opvangsituatie in Italië door de staatssecretaris niet zinvol' (r.o. 4.3.3). Ten aanzien van Italië kan daarom niet worden uitgegaan van het interstatelijk vertrouwensbeginsel.

In algemene zin hebben de uitspraken van 26 april 2023 tot gevolg dat asielzoekers, die via Italië Europa zijn binnengekomen en daarna in Nederland een asielverzoek hebben ingediend, niet kunnen worden overgedragen aan Italië. Nederland wordt daarom verantwoordelijk voor de inhoudelijke beoordeling van hun asielverzoek. Het is vooralsnog onduidelijk hoe tijdelijk deze situatie zal zijn.

Ten aanzien van Griekenland oordeelden het EHRM en het HvJ EU al in 2011 dat er vanwege mensenrechtenschendingen niet langer kon worden uitgegaan van het interstatelijk vertrouwensbeginsel. Verschillende [pogingen](#) om de Griekse asielprocedure en opvangomstandigheden te verbeteren ten spijt, heeft dat vooralsnog niet geleid tot het geheel hervatten van Dublinoverdrachten aan Griekenland. Dat betekent in feite dat de verantwoordelijkheid voor de beoordeling van een asielverzoek in het geval van Griekenland altijd wordt doorgeschoven naar een andere lidstaat, terwijl de Dublinverordening nu juist voor ogen had om de verantwoordelijkheid op basis van inhoudelijke criteria aan één lidstaat toe te wijzen.

In de Europese jurisprudentie is over Italië nooit een even verstrekkend oordeel geveld, maar de Afdeling komt nu wel tot de conclusie dat vanwege systeemfouten in de opvangomstandigheden niet langer kan worden uitgegaan van het interstatelijk vertrouwen ten aanzien van Italië. Dat oordeel is volgens mij een goede zaak. De Afdeling bevestigt daarmee dat het [Unierecht door de nationale rechter moet worden ingevuld](#). Het HvJ EU heeft het beginsel van wederzijds vertrouwen in eerdere jurisprudentie afdoende *uitgelegd* om in deze zaak een oordeel te kunnen vellen. Ook vervult de Afdeling hier zijn rol als hoeder van de mensenrechten. Daarmee gaat de Afdeling de uitdaging aan om op zoek te gaan naar de balans tussen de doeltreffendheid van het Dublinsysteem, enerzijds, en de bescherming van mensenrechten van asielzoekers, anderzijds. Dat is geen sinecure. Zolang er Europese systemen bestaan die steunen op interstatelijk vertrouwen én er veelvuldig mensenrechten worden geschonden in de opvangomstandigheden in [verschillende EU-lidstaten](#), waaronder [Nederland](#), is het wel een noodzaak.