



Directoraat-Generaal

Migratie

Directie Migratiebeleid
Asiel, Opvang en Terugkeer

Turfmarkt 147
2511 DP Den Haag
Postbus 20011
2500 EH Den Haag
www.rijksoverheid.nl/jenv

Datum

12 mei 2025

Onze referentie

7106688

nota

Nota hervatten Dublin overdrachten Griekenland

1. Aanleiding

- Op 4 april jl. heeft de Europese Commissie een mededeling uitgebracht over de stand van zaken omtrent migratiemanagement op het vasteland van Griekenland. Daarin concludeert de Commissie dat er geen systematische tekortkomingen in het Griekse asiel- en opvangsysteem (meer) zijn en Dublinoverdrachten naar Griekenland net als naar andere lidstaten weer mogelijk zijn. Dit geeft aanleiding om ons eigen standpunt en proces voor wat betreft Dublinoverdrachten aan Griekenland te herzien.
- De afgelopen maand heeft de plv. DG Internationaal Migratiebeleid van het ministerie van AenM een aantal gesprekken gevoerd met de Griekse autoriteiten. Daar is het mogelijk hervatten van Dublin-overdrachten besproken. De Grieken hebben geen concrete toezeggingen gedaan, maar stelden zich pragmatisch op. Er was afgesproken om het gesprek hierover op politiek niveau verder te voeren, en marge van de komende JBZ-raad en tijdens het geplande bezoek van de vorige minister van AenM aan Griekenland 15-17 juni. Door het vertrek van de minister van AenM uit het kabinet, dient dit ingeplande politieke traject te worden herzien.
- Op 23 april jl. heeft de Vaste Kamercommissie voor Asiel en Migratie een informatieverzoek ingediend met de vraag naar de kabinetsappreciatie van de eerdergenoemde mededeling van de Europese Commissie. De minister van AenM heeft deze via de Geannoteerde agenda van de JBZ-raad verstrekt. Zij heeft daarin aangegeven te verkennen op welke wijze Dublinoverdrachten kunnen worden hervat.

2. Gevraagd besluit

1. U wordt gevraagd akkoord te gaan met het innemen van het standpunt dat Dublin-overdrachten aan Griekenland weer mogelijk zijn
2. Daarnaast wordt u ook gevraagd akkoord te gaan met de volgende inzet voor concrete afspraken met Griekenland, die noodzakelijk zijn om ook in de praktijk weer te kunnen starten met Griekse Dublinprocedures:
 - Starten met het realiseren van Dublinoverdrachten naar het Griekse vasteland aan de hand van een vooraf met Griekenland afgesproken beperkt aantal gezonde, alleenstaande (en dus niet-kwetsbare) personen (bijvoorbeeld een 30-tal) in een afgebakende tijdsperiode (bijvoorbeeld een jaar, tot aan de inwerkingtreding van het Asiel- en migratiepact).
 - De komende tijd zal volgend op de eerdere ambtelijke gesprekken geprobeerd worden om op ambtelijk niveau deze afspraken met de

Griekse autoriteiten te maken. Mocht dat niet tot het gewenste resultaat leiden, dan zal worden bezien of deze op politiek niveau wel gemaakt kunnen worden.

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

Datum
12 mei 2025

Onze referentie
7106688

3. Kernpunten

- Als gevolg van de gebrekkige Griekse asielprocedure en de slechte leefomstandigheden van asielzoekers in Griekenland, zijn, in opvolging van Europese arresten, in 2011 Dublin-overdrachten van vreemdelingen vanuit EU-lidstaten aan Griekenland op grond van de Dublinverordening gestaakt.
- Sindsdien is er veel geïnvesteerd in Griekenland, zowel in het opzetten van een deugdelijk asielsysteem als in opvangcentra.
- Pogingen tot hervatting van Dublin-overdrachten aan Griekenland hielden in 2019 evenwel nog geen stand bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna: de Afdeling), in het kort omdat – ondanks de geconstateerde verbetering in de situatie in Griekenland en de individuele garanties van Griekenland op het gebied van toegang tot de asielprocedure en asielopvang – er een systematisch gebrek was in de toegang van asielzoekers in Griekenland tot gratis rechtsbijstand tijdens hun beroepsprocedure aldaar.
- Meerdere ngo-rapporten, als ook de Nederlandse ambassade te Athene, reflecteren nog steeds kritisch op onderdelen van de Griekse asiel- en opvangstelsel.
- De Commissie erkent in haar mededeling van april jl. dat op onderdelen van het Griekse stelsel verbeteringen nodig zijn, maar concludeert dat er geen sprake (meer) is van systematische tekortkomingen in het asielbeleid op het Griekse vasteland die zouden leiden tot een risico op onmenselijke of vernederende behandelingen in de zin van artikel 4 van het Handvest. Dat is voor Griekenland straks ook van belang onder de nieuwe Dublinverordening om aanspraak te kunnen maken op solidariteit.
- Het advies is deze lijn van de Commissie te volgen, mede gelet op de rol en de taak van de Commissie (toezicht houden op de naleving van het EU-recht door de lidstaten).
- Het is nog ongewis of het standpunt dat Dublinoverdrachten naar Griekenland weer mogelijk zijn door de rechtbanken en de Afdeling uiteindelijk gevolgd zal worden.

Voorwaarden voor het weer kunnen starten

- Om de Dublin-overdrachten aan Griekenland überhaupt te kunnen hervatten is het noodzakelijk dat de Griekse autoriteiten de Nederlandse verzoeken tot overdrachten accepteren. Indien de Griekse autoriteiten het Nederlandse claimverzoek weigeren kan er immers geen overdrachtsbesluit worden genomen en zonder medewerking van deze autoriteiten is een Dublinoverdracht aan Griekenland niet mogelijk.
- Om hiertoe te komen is de inschatting dat afgebakende afspraken nodig zijn. De Griekse autoriteiten hebben tot nu toe negatief gereageerd op pogingen van andere lidstaten om Dublinoverdrachten ongeclausuleerd te hervatten (bijv. DUI, BEL).
- Minister Vioridis (Migratie) liet op 19 mei jl. aan de Nederlandse ambassadeur te Athene weten dat Dublinoverdrachten wat Griekenland betreft pas eventueel aan de orde zijn als de nieuwe Europese

- Terugkeerverordening van kracht is. Ook een klein, symbolisch aantal wees hij in dat gesprek van de hand.
- Verdere gesprekken met de Griekse autoriteiten op ambtelijk als mogelijk uiteindelijk ook op politiek niveau zijn dan ook benodigd. Argumentatielijnen van die gesprekken zal kunnen zijn dat Nederland de afgelopen jaren flink geïnvesteerd heeft in de bilaterale relatie met Griekenland, met financiële steun aan verschillende AMV-opvanglocaties en het opzetten van een voogdijsysteem. Het inzetten op een beperkt aantal overdrachten kan het draagvlak voor een afspraak aan Griekse zijde verder vergroten.
 - Daarom is het advies dat in de gesprekken met de Grieken niet wordt ingezet om het overdragen van alle Griekse Dublinzaken, maar dit te beperken tot een klein aantal gezonde, alleenstaande (en dus niet-kwetsbare) personen (bijvoorbeeld een 30-tal) in een afgebakende tijdsperiode (bijvoorbeeld een jaar, tot aan de inwerkingtreding van het Asiel- en migratiepact).
 - Tegelijkertijd is tot nu het standpunt van Nederland dat EU-wetgeving (en de Dublinverordening in het bijzonder) volledig en niet geclausuleerd moet worden toegepast. Inzet moet daarom zijn te benadrukken dat het gaat om een uitzonderlijke, tijdelijke situatie met als uiteindelijke doel dat de Dublinverordening ook voor Griekenland weer volledig wordt toegepast. Mede in aanloop naar de inwerkingtreding van de nieuwe Dublinverordening (de AMMR) in de zomer van 2026, als onderdeel van het Asiel- en migratiepact.
 - Indien u instemt met advies de afspraken te beperken tot het genoemde dertig-tal dan zal eerst op ambtelijk niveau worden getracht deze afspraken met de Griekse counterparts te maken. Mocht dit niet lukken dan zal worden bezien of het haalbaar is afspraken te maken op politiek niveau.
 - Aan Nederlandse zijde zullen de eerste overdrachten waarschijnlijk op juridische houdbaarheid bij de rechtbanken en de Afdeling getoetst worden, waardoor gelet op de looptijden van die procedures hervatting van grote aantallen in de eerste periode sowieso nog niet waarschijnlijk is.

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

Datum
12 mei 2025

Onze referentie
7106688

4. Toelichting

Dublin

Mededeling Commissie 4 april 2025

De Commissie concludeert in een recente mededeling dat er geen systemische tekortkomingen meer zijn in het Griekse asiel- en opvangsysteem. Hiermee wordt de tot nu toe geldende Mededeling van de Commissie uit 2016 (zie hieronder) ingetrokken. Dit was een lang staand verzoek van o.a. Nederland aan de Commissie. De Commissie concludeert dat Griekenland volgens haar weer volledig kan deelnemen aan het Dublin-systeem voor de overdracht van asielzoekers, net als andere EU-lidstaten. In de Mededeling wordt ingegaan op de aanzienlijke investeringen in opvanginfrastructuur, snellere asielprocedures en betere bescherming van kwetsbare groepen, waaronder alleenstaande minderjarigen. Voor Nederland is van belang dat in de Mededeling ook de toegang tot rechtsbijstand voor asielzoekers wordt benoemd.

Geldende Europese jurisprudentie en Mededeling Commissie 2016

Met de recente Mededeling is volgens de Commissie niet langer sprake van de situatie uit 2011 waarin het Hof concludeerde dat Dublinoverdrachten aan

Griekenland een 3 EVRM-risico met zich meebrachten. Sinds 2011 hebben de Griekse autoriteiten al veel hervormingen en investeringen doorgevoerd. Dit was voor de Commissie in december 2016 al reden de aanbeveling te doen overdrachten te hervatten, onder twee voorwaarden. De eerste voorwaarde was dat het alleen moest gaan om 'niet-kwetsbare' asielzoekers – minderjarigen en ernstig zieke personen zouden nog niet in aanmerking komen. De tweede voorwaarde was dat elke overdracht in overleg met de Griekse autoriteiten moest plaatsvinden, om er zeker van te zijn dat opvang is gewaarborgd ('individuele garanties'). Dergelijke voorwaarden worden in de mededeling van 4 april 2025 niet langer gesteld. NB: dit laat onverlet dat Griekenland nog wel moet instemmen met de overdracht van een persoon, hetgeen immers een procedurele voorwaarde is die volgt uit de Dublinverordening.

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

Datum
12 mei 2025

Onze referentie
7106688

Geldende nationale jurisprudentie

In 2018 besloot Nederland om voor het eerst sinds 2011 Dublinoverdrachten aan Griekenland te hervatten, o.a. op basis van de aanbeveling van de Commissie uit 2016. De Afdeling oordeelde in twee hoger beroepen van Syrische asielzoekers echter dat hoewel op veel punten de Griekse asielopvang en procedure voldeed aan de eisen, de toegang tot rechtsbijstand niet afdoende gewaarborgd is.

Cijfers Griekse Dublinzaken

De IND heeft geen voorraad van Griekse Dublinzaken. Griekse Dublinzaken worden immers meteen opgenomen in de nationale procedure. De IND registreert wel dat er sprake geweest is van een Griekse Dublinzaak. Uit die registratie blijkt bv. dat er in 2024 ongeveer 790 Griekse Dublinzaken waren (die dus in de nationale procedure zijn opgenomen. Daarbij moet nog wel opgemerkt worden dat er daarbij mogelijk sprake is van onderregistratie, omdat het niet een geautomatiseerde registratie is.

Griekse statushouders

De Dublinverordening en Dublinprocedure zien op asielzoekers. Vreemdelingen die al een asielvergunning hebben gekregen en daarna doorreizen naar een andere lidstaat (de statushouders) vallen niet onder de reikwijdte van de Dublinverordening. Voor de beoordeling of Dublinclaimanten kunnen worden overgedragen, is echter ook van belang wat de situatie is in Griekenland van asielzoekers die daar na verloop van tijd een vergunning krijgen en daarmee statushouders worden.¹ Dat is echter een andere groep statushouders dan de terugkerende statushouder. Die groep statushouders kennen bij terugkeer in Griekenland een andere problematiek en kunnen in beginsel nu niet worden teruggestuurd naar Griekenland vanwege, kort gezegd, de kans op materiële deprivatie (waaronder dakloosheid) aldaar, tenzij uit een individuele zaak is af te leiden dat de persoon wel zelfredzaam is (gebleken). Dat is echter voor dit vraagstuk van hervatting Dublinoverdrachten aan Griekenland niet direct relevant.

Voor het kunnen terugsturen van Griekse statushouders is in 2021 door de Afdeling in twee zaken een motiveringsgebrek ten aanzien van het reëel risico op onmenselijke of vernederende behandeling bij terugkeer vastgesteld. De conclusie in de mededeling van de Commissie is dat het Griekse wettelijke raamwerk integratie weliswaar juridisch mogelijk maakt, maar dat tekortkomingen in de uitvoering (zoals uitgifte van de juiste documenten) en het gebrek aan toegang tot de woning- en arbeidsmarkt integratie in de praktijk uitdagend maken. Daarmee lijkt de Mededeling beperkt aanknopingspunten op te leveren voor het wegnemen van het motiveringsgebrek voor Griekse statushouders.

U bent in het najaar van 2024 geïnformeerd dat een feitenonderzoek uitgevoerd door het Ministerie van Buitenlandse zaken over de actuele situatie is voor

¹ Dit volgt uit het Jawo-arrest van het Hof van Justitie van 19 maart 2019.

statushouders en terugkerende statushouders in Griekenland geen aanleiding gaf voor het weer kunnen motiveren dat terugkeer van statushouders mogelijk is. Het in Nederland ingediende asielverzoek van personen die al eerder in Griekenland internationale bescherming verkregen (Griekse statushouders) blijft daarom inhoudelijk beoordeeld en niet afgedaan als niet-ontvankelijk. Hiervan zijn de zaken uitgezonderd waarbij zelfredzaamheid wordt vastgesteld. Deze beoordeling probeert de IND eerder in het proces te maken.

5. Informatie die niet openbaar gemaakt kan worden

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

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

Datum
12 mei 2025

Onze referentie
7106688