

ANNOTATIE

# **J.A. e.a. t. Italië (EHRM, 21329/18) – Lampedusa nog steeds onder de maat**

***M. den Heijer***

*Annotatie bij Europees Hof voor de Rechten van de Mens, 30-03-2023,  
ECLI:CE:ECHR:2023:0330JUD002132918 (EHRC-2023-0104)*

1. De uitspraak laat eerst en vooral zien dat het op Lampedusa, ook juridisch, in 2017 nog steeds een zootje was. De feiten lijken sterk op die in *Khlaifia t. Italië*, waarin de Grote Kamer schendingen vaststelde van art. 5, eerste, tweede en vierde lid en art. 13 EVRM.[1] Het gaat nu om een groep Tunesiërs die in 2017 werden gered op zee en na een verblijf van tien dagen op Lampedusa via Palermo naar Tunis werden uitgezet. Kort voor het vertrek werden formulieren toegangsweigering uitgereikt. Anders dan in *Khlaifia*, stelt het Hof nu ook schendingen vast van art. 3 EVRM vanwege de detentieomstandigheden op Lampedusa en van het verbod van collectieve uitzetting (art. 4 Vierde Protocol).

2. In *Khlaifia* stelde het Hof meerdere schendingen vast van art. 5 EVRM vanwege het ontbreken van waarborgen tegen willekeurige vrijheidsbeneming: de migranten waren de facto gedetineerd, zonder formele grondslag en zonder effectieve mogelijkheid tegen de detentie op te komen. Die schendingen worden nu herhaald. De Tunesiërs werden direct na ontscheping ondergebracht in een gesloten opvangcentrum in Lampedusa, zonder tussenkomst van besluit of rechter en zonder een duidelijke basis in het Italiaanse recht. Het verwijt ligt voor de hand dat Italië sinds *Khlaifia* op de spreekwoordelijke kont is blijven zitten, maar het moet gezegd dat de feiten in deze zaak dateren van nog geen jaar na dat arrest.

3. Nu wel een schending van art. 3 EVRM. In *Khlaifia* betrof de duur van het verblijf op Lampedusa vijf dagen. Hoewel de Grote Kamer toen weliswaar vaststelde dat het opvangcentrum overbevolkt was met ruimtes met gescheurde matrassen, stinkende en

onbruikbare toiletten en zonder werkend licht, had het ook oog voor de door Italië aangevoerde humanitaire noodsituatie als gevolg van tienduizenden op Lampedusa aankomende migranten. Volgens de Grote Kamer was het “kunstmatig” die omstandigheden niet mee te wegen. Geen woord nu over een noodsituatie of andere verzachtende omstandigheden. De motivering van de schending is tamelijk summier. Het Hof verwijst naar een handvol internationale en nationale rapportages waarin de onmenselijke leefomstandigheden op Lampedusa zijn gedocumenteerd. Het verschil in beoordeling hangt mogelijk samen met het ontbreken, ditmaal, van een uitdrukkelijk Italiaans beroep op een noodsituatie. Uit statistieken lijkt bovendien te volgen dat er in 2017 beduidend minder migranten werden ontscheept in Lampedusa dan in 2011. Hoe dan ook zou het wringen als een humanitaire noodsituatie als rechtvaardiging voor het niet respecteren van fundamentele rechten jarenlang kan aanhouden. We kunnen overigens de juridische borst nat maken, want in 2022 zou een recordaantal migranten op Lampedusa zijn aangekomen.

4. Ditmaal ook een schending van art. 4 Vierde Protocol. Doorslaggevend voor het niet aannemen van collectieve uitzetting in *Khlaifia* was dat de migranten toen tweemaal waren geregistreerd en geïdentificeerd, direct na aankomst en bij vertrek, en dat uit de vele door anderen gedane asiolverzoeken op Lampedusa afgeleid moest worden dat er effectieve mogelijkheden waren om individueel de uitzetting aan te vechten. Ik heb mijn best gedaan, maar kan eigenlijk weinig verschillen ontdekken met de nu gevolgde procedure – of beter het ontbreken ervan. Ook ditmaal waren de waarborgen en geboden informatie karig: identificatie na aankomst op Lampedusa met uitreiking van een “flyer” over asielprocedures die de migranten stelden niet begrepen te hebben. Bij vertrek kregen ze op de luchthaven van Lampedusa een naar later bleek formulier toegangswegering uitgereikt met het verzoek dat te ondertekenen en zonder een kopie te ontvangen. Ook dit document werd naar eigen zeggen niet begrepen. Daarna volgde nog, net als in *Khlaifia*, een identiteitscheck van de Tunesische consul. Het Hof stelt vast dat één en ander te mager is om door te gaan voor een individueel onderzoek dan wel geboden kans daartoe. Geen aandacht ditmaal voor de vraag of het toch mogelijk zou zijn geweest om vanuit het opvangcentrum bijvoorbeeld een asiolverzoek in te dienen. Wel verwijst het Hof naar rapporten van twee nationale Italiaanse toezichthouders alsmede een uitspraak van het Italiaans Grondwettelijk Hof waarin de onwettigheid van de procedures op Lampedusa al waren vastgesteld. Dat kan goed verklaren waarom het Hof nu wel tot schending concludeert: het zou anders het nationaal toezicht van tafel schuiven.

5. Één vraag is of Italië, als het deed in *Khlaifia*, om doorverwijzing naar de Grote Kamer zal vragen. De kameruitspraak in *Khlaifia* had, net als nu, wel schendingen van art. 3 en art. 4 Vierde Protocol vastgesteld. Een bijna unanieme Grote Kamer toonde zich ontvankelijk voor de door Italië aangevoerde bijzondere omstandigheden. Mijn voorzichtige inschatting is dat

het ditmaal niet zo zal lopen. Een permanente noodsituatie zal moeilijk door het Hof geaccepteerd kunnen worden. Bovendien blijkt uit dit arrest dat het rechtsstatelijk toezicht in Italië op Lampedusa op zijn minst aanwezig is en tal van gebreken vaststelt, waarvan het Hof toch moeilijk af kan wijken. Wat ontbreekt is de wil dan wel het vermogen van de Italiaanse autoriteiten om er iets aan te doen.

Maarten den Heijer

Universitair hoofddocent internationaal recht, Universiteit van Amsterdam

[1] *Khlaifia e.a. t. Italië*, EHRM (GK) 15 december 2016, nr. 16483/12, s. 65731/01 en 65900/01, ECLI:CE:ECHR:2016:1215JUD001648312, «EHRC» 2017/65 m.nt. Dickson en Poméon.