



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

Datum

9 mei 2023

Ons kenmerk

4652676

nota

Beslisnota bij Kamerbrief Besluit- en vertrekmoratorium
Sudan

1. Aanleiding

Op 15 april jl. is in Sudan geweld losgebroken tussen het Sudanese leger (*Sudanese Armed Forces, SAF*) onder leiding van Luitenant-Generaal Abdel Fattah Al Burhan en de *Rapid Support Forces* (RSF, een paramilitaire troepenmacht die is voortgekomen uit Arabische janjaweed milities) onder leiding van Mohamed Hamdan Dagalo (alias Hemedti). Onderhavige nota is bedoeld ter besluitvorming over het afkondigen van een besluit- en vertrekmoratorium als gevolg van deze situatie.

2. Geadviseerd besluit

Ik adviseer u akkoord te gaan met het afkondigen van een besluit- en vertrekmoratorium voor asielzoekers uit Sudan voor de duur van zes maanden.

3. Kernpunten

- Op 15 april jl. zijn er gevechten uitgebroken tussen de SAF en de RSF
- Hoewel er sinds 24 april jl. verschillende staakt-het-vuren zijn afgekondigd vinden de gevechten nog altijd plaats verspreid over Sudan.
- Op 6 mei jl. zijn er gesprekken begonnen tussen de SAF en de RSF in Saoedi-Arabië.
- Dit heeft op 11 mei jl. geleid tot afspraken over het verlenen van humanitaire hulp
- Sindsdien hebben de gevechten echter aangehouden en zijn ze zelfs geïntensiveerd.
- Op 22 mei jl. is er wederom een staakt-het-vuren afgekondigd om humanitaire hulp te kunnen verlenen. Sindsdien hebben er op verschillende plekken echter gevechten plaatsgevonden.
- Momenteel is nog onduidelijk hoe de situatie zich verder zal ontwikkelen en of de gevechten zullen leiden tot een verdere en langdurige strijd.

4. Toelichting

4.1 Politieke context

De situatie in Sudan (met name ten aanzien van terugkeer) staat al geruime tijd in de aandacht van de politiek, de media en belangenorganisaties. Indien u akkoord gaat met het afkondigen van een besluit- en vertrekmoratorium kan dit mogelijk tot vragen leiden waarom er niet gelijk wordt overgegaan tot het opstellen van beleidskaders op basis waarvan besluitvorming in deze zaken kan

plaatsvinden. Juist vanwege de onduidelijke situatie kan er op dit moment echter niet overgegaan worden tot het opstellen van beleidskaders die de situatie aldaar op juiste wijze reflecteren.

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

Beleid andere lidstaten

Via de IND is er een uitvraag gedaan naar de uitvoeringspraktijk onder verschillende Europese landen sinds het begin van de gevechten. 15 landen hebben gereageerd op het verzoek. Vijf landen geven momenteel aan geen negatieve beslissingen te nemen en enkel positieve beslissingen te nemen. Vier landen geven aan geen Sudanese zaken behandeld te hebben sinds het uitbreken van de gevechten. Twee landen geven aan de besluitvorming tijdelijk geheel aangehouden te hebben op informele basis. De overige landen hebben een uiteenlopende praktijk zo heeft één land zowel positieve als negatieve besluiten genomen en een ander land heeft de situatie in Sudan gekwalificeerd als een 15c-situatie en biedt alle Sudanese asielzoekers subsidiaire bescherming. Geen van de bevraagde landen geeft aan een formeel moratorium afgekondigd te hebben en verschillende landen zijn nog in beraad over hun beleidsstandpunt in het licht van de ontwikkelingen sinds 15 april jl. De complete uitvraag is ter vertrouwelijke informatie bijgevoegd (bijlage 2).

Datum
9 mei 2023
Ons kenmerk
4652676

4.2 Achtergrond

Op 21 februari jl. bent u per bijgevoegde nota geïnformeerd over de situatie in Sudan en bent u akkoord gegaan met de daarin voorgestelde beleidswijzigingen. Voor een meer uitvoerige schets van de situatie in Sudan verwijs ik u naar die nota (bijlage 3).

Uit het meest recente ambtsbericht d.d. 31 augustus 2022 is gebleken dat de situatie in Sudan is verslechterd ten opzichte van de voorgaande verslagperiode als gevolg van een militaire machtsovername op 25 oktober 2021 door Luitenant-Generaal Abdel Fattah Al-Burhan. Dit heeft tot vele demonstraties geleid, met name in Khartoum, maar ook in steden in Darfur. Sinds het verschijnen van het ambtsbericht hebben meer dan 40 politieke en maatschappelijke organisaties op 5 december jl. een raamovereenkomst getekend met de militaire autoriteiten met als uitgangspunten het installeren van een volledig civiele regering met een burgerpremier aan het hoofd van de veiligheidsdiensten en defensie, een parlementair federaal systeem, vrije verkiezingen en een eerlijke verdeling van rijkdommen.¹ Deze raamovereenkomst is echter afgewezen door verschillende protestgroeperingen vanwege hun weigering om met de militaire machtshebbers samen te werken.²

Het politieke proces ter voorbereiding van de ondertekening van een definitieve overeenkomst met de militaire junta, voor de overgang naar een door burgers geleide regering, is in januari 2023 van start gegaan. Er zijn sindsdien conferenties en workshops gehouden (gefaciliteerd door de VN, AU en IGAD) waarbij de ondertekenaars van de raamovereenkomst van 5 december 2022 over

¹ Radio Dabanga, *Sudan's long-awaited framework agreement signed between military and civilian bodies*. ([Sudan's long-awaited framework agreement signed between military and civilian bodies - Dabanga Radio TV Online \(dabangasudan.org\)](https://dabangasudan.org/)).

² Radio Dabanga, *Sudan's long-awaited framework agreement signed between military and civilian bodies* & Human Rights Watch, *Sudan: Pact Omits Key Justice Reforms Critically Important to End Impunity*. ([Sudan: Pact Omits Key Justice Reforms | Human Rights Watch \(hrw.org\)](https://www.hrw.org/)).

vijf belangrijke onderwerpen zijn gaan onderhandelen, te weten: justitie, veiligheid en militaire hervorming, de ontmantelingscommissie van het regime van afgezette president Omar al-Bashir, wijzigingen in het Juba Vredesakkoord en bestuurskwesties in Oost-Sudan.³

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

Op 26 maart jl. is de eerste conceptversie van de definitieve overeenkomst voorgelegd aan het leger. Op 30 maart jl. werd echter bekend dat de SAF en de RSF het oneens zijn geworden over de hervorming van het leger en in een impasse zijn beland. De ondertekening van de definitieve politieke overeenkomst is als gevolg hiervan uitgesteld.⁴

Datum
9 mei 2023
Ons kenmerk
4652676

Op 15 april jl. zijn er gevechten losgebarsten tussen de SAF en de RSF in Sudan. Dit begon in Khartoum maar heeft zich snel uitgebreid naar andere delen van het land waaronder Noord- en Zuid-Kordofan, en Darfur. Uit gegevens van de *UN Office for the Coordination of Humanitarian Affairs* (UNOCHA) blijkt dat er gevechten in 14 van de 18 staten hebben plaatsgevonden.⁵

Op 24 april is er een 72 uur durende staakt-het-vuren overeengekomen. Op 27 april en vervolgens op 1 mei is het staakt-het-vuren tweemaal verlengd voor nogmaals 72 uur. Op 4 mei is het staakt-het-vuren met zeven dagen verlengd. Het formele afkondigen van een staakt-het-vuren heeft echter niet geleid tot het stilleggen van de gevechten en ook in deze periode werd daar mee doorgegaan. Op 6 mei zijn er verkennende gesprekken begonnen in Saudi-Arabië op initiatief van Saudi-Arabië en de VS. De strijdende partijen waren echter nog terughoudend in het zoeken naar een duurzame oplossing.⁶

Op 11 mei 2023 hebben de strijdende partijen een voorlopig akkoord ondertekend waarin zij zich ertoe hebben verbonden o.a. burgers te beschermen, humanitaire hulp te verzekeren, troepen terug te trekken uit ziekenhuizen en een veilige vluchtroute te openen. Sinds het ondertekenen van dit akkoord zijn de gevechten echter alleen maar heftiger geworden.⁷ Op 22 mei jl. is er wederom een staakt-het-vuren van kracht gegaan voor een week om humanitaire hulp te kunnen

³ Radio Dabanga, *First phase of lead up to Final Agreement concludes in Sudan capital*. ([First phase of lead up to Final Agreement concludes in Sudan capital - Dabanga Radio TV Online \(dabangasudan.org\)](#)) & Radio Dabanga, *Current dialogues over Sudan's thorny issues called 'elitist'*. ([Current dialogues over Sudan's thorny issues called 'elitist' - Dabanga Radio TV Online \(dabangasudan.org\)](#))

⁴ Radio Dabanga, *Committee to present draft final agreement to Sudan's civil and military actors*. ([Committee to present draft final agreement to Sudan's civil and military actors - Dabanga Radio TV Online \(dabangasudan.org\)](#)) & The Arab Weekly, *Sudan delays signing of deal to usher in new government as talks hit impasse*. ([Sudan delays signing of deal to usher in new government as talks hit impasse | | AW \(the arab weekly.com\)](#))

⁵ UNOCHA, *Situation Report Sudan*, update d.d. 28 mei 2023. ([Sudan | Situation Reports \(unocha.org\)](#))

⁶ NOS, *Strijdende partijen Sudan sturen afvaardiging naar overleg in Jeddah*. ([Strijdende partijen Sudan sturen afvaardiging naar overleg in Jeddah \(nos.nl\)](#))

⁷ NOS, *Gevechten in Sudan worden heviger, ook in westelijke regio Darfur*. ([Gevechten in Sudan worden heviger, ook in westelijke regio Darfur \(nos.nl\)](#)) & The Guardian, *Airstrikes hit Khartoum as fighting between Sudanese factions intensifies*. ([Airstrikes hit Khartoum as fighting between Sudanese factions intensifies | Sudan | The Guardian](#))

bieden.⁸ Ondanks dit staakt-het-vuren hebben er sindsdien op verschillende plekken toch gevechten plaatsgevonden.⁹

Uit de gegevens van UNOCHA blijkt dat sinds het begin van de gevechten op 15 april jl. minstens 730 mensen zijn omgekomen en 5.500 personen gewond geraakt.¹⁰ Een andere bron meldt echter dat in El Geneina (West-Darfur) mogelijk meer dan 2000 mensen om het leven zijn gekomen sinds de uitbarsting van het geweld.¹¹ Verder zijn er circa 1,4 miljoen mensen ontheemd geraakt waarvan meer dan 345.000 op de vlucht zijn geslagen naar de omliggende buurlanden.¹² Uit de Displacement Tracking Matrix van het IOM blijkt dat er in 16 van de 18 staten mensen ontheemd zijn geraakt.

Op dit moment is nog onduidelijk op welke wijze de situatie in Sudan zich verder zal ontwikkelen, bestaat er nog onvoldoende duidelijkheid over de omvang van de impact van de gevechten op de burgers en is niet helder of deze gevechten zullen leiden tot een verdere en langdurige strijd. Het is dan ook nog te vroeg om definitieve conclusies te verbinden aan de implicaties die dit heeft voor verzoeken om internationale bescherming.

4.3 Juridische overwegingen

Het besluit- en vertrekmoratorium komt in de regel te gelden voor alle asielzoekers uit Sudan die daarheen zullen moeten terugkeren. Uitgezonderd van dit besluit- en vertrekmoratorium zijn onder meer Dublinclaimanten, vreemdelingen ten aanzien van wie een veilig derde land wordt tegengeworpen, vreemdelingen die reeds in het bezit zijn van internationale bescherming in een andere EU-lidstaat of zijn erkend als vluchteling in een derde land dan wel in een derde land anderszins voldoende bescherming genieten, spoor 2- zaken en openbare-orde en 1F-zaken (zie voor het volledige overzicht paragraaf C3/2 van de Vc 2000).

Het besluit- en vertrekmoratorium zal in beginsel voor de duur van zes maanden gelden. Uiteraard wordt de situatie in Sudan ook tussentijds continu gemonitord. Indien daartoe aanleiding bestaat kan dan ook bezien worden of het moratorium voortijdig ingetrokken kan worden. Het eerstvolgende ambtsbericht van het ministerie van Buitenlandse Zaken is voorzien voor begin 2024.

Met het instellen van het besluitmoratorium wordt op grond van artikel 43 van de Vw 2000 de wettelijke beslistermijn van lopende asielaanvragen en van asielaanvragen die tijdens het moratorium worden ingediend, verlengd met een

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

Datum
9 mei 2023

Ons kenmerk
4652676

⁸ The Guardian, *Sudan weeklong ceasefire to take effect to allow delivery of humanitarian aid*. ([Sudan weeklong ceasefire to take effect to allow delivery of humanitarian aid | Sudan | The Guardian](#))

⁹ UNOCHA, *Situation Report Sudan*, update d.d. 28 mei 2023. ([Sudan | Situation Reports \(unocha.org\)](#)) & NOS, Bestand Sudan geschonden, geen aanvoer hulpgoederen mogelijk ([Bestand Sudan geschonden, geen aanvoer hulpgoederen mogelijk \(nos.nl\)](#))

¹⁰ UNOCHA, *Situation Report Sudan*, update d.d. 28 mei 2023. ([Sudan | Situation Reports \(unocha.org\)](#))

¹¹ Radio Dabanga, As many as 2,000 reported dead in West Darfur violence. ([As many as 2,000 reported dead in West Darfur violence - Dabanga Radio TV Online \(dabangasudan.org\)](#))

¹² UNOCHA, *Situation Report Sudan*, update d.d. 28 mei 2023. ([Sudan | Situation Reports \(unocha.org\)](#))

periode van een jaar, met een maximale beslistermijn van 21 maanden. Het staat er niet aan in de weg asielbescherming te verlenen aan vreemdelingen die daar aanspraak op maken in verband met individuele feiten en omstandigheden. Uitgeprocedeerde asielzoekers staat het vrij een nieuwe (opvolgende) aanvraag in te dienen als zij menen dat zij op basis van de gewijzigde situatie in Sudan alsnog een gegronde vrees voor vervolging hebben of een reëel risico op ernstige schade lopen.

Het vertrekmoratorium vloeit voort uit artikel 45 lid 4 Vw 2000 en daarin is vastgelegd dat bepaalde categorieën vreemdelingen recht blijven behouden op opvangvoorzieningen gedurende het vertrekmoratorium. Op grond van artikel 45 lid 5 Vw 2000 jo. artikel 8 sub j Vw 2000 geldt voorts dat personen die onder een vertrekmoratorium vallen rechtmatig verblijf hebben. Dit betekent concreet dat deze personen recht op opvang en de bijbehorende voorzieningen hebben en dat de DT&V ten aanzien van deze personen geen vertrekhandelingen kan uitvoeren.

4.4 Krachtenveld

Deze nota is afgestemd met IND (SUA/JZ/TOELT), DT&V (SAJZ), DMB (AO&T, JAZ)

4.5 Uitvoering

IND

De IND heeft momenteel ca. 350 asielaanvragen van personen met de Sudanese nationaliteit in haar caseload.¹³ Met het instellen van een besluitmoratorium worden in deze zaken voor de duur van het moratorium in beginsel geen besluiten genomen. Hetzelfde geldt voor asielaanvragen van personen met een andere nationaliteit maar wiens land van terugkeer Sudan is. Enkel op asielaanvragen die ouder zijn dan 21 maanden - en daarmee de maximale termijn van het besluitmoratorium overschrijden - beslist de IND. Op dit moment betreft het ca. 70 asielaanvragen die tijdens het BVM moeten worden beslist. In deze zaken geldt dat gelet op het ingestelde besluit- en vertrekmoratorium onvoldoende kan worden beoordeeld en gemotiveerd dat er géén risico bij terugkeer is.

Daarom zal dientengevolge vooralsnog moeten worden aangenomen dat een terugkeer een reëel risico op ernstige schade met zich meebrengt. Voorts lopen er op dit moment 26 (hoger) beroepszaken die met het instellen van een BVM moeten worden ingetrokken. De totale kosten hiervoor bedragen ca. 22.000 euro.¹⁴ Tot slot worden personen met de Sudanese nationaliteit in de grensprocedure, na de standaard checks, doorgeleid naar de open asielprocedure in Ter Apel.

DT&V

Als gevolg van het vertrekmoratorium zal het niet meer mogelijk zijn om een bewaringsmaatregel ter fine van gedwongen vertrek naar Sudan op te leggen aan vreemdelingen met de Sudanese nationaliteit. Daarentegen is de inbewaringstelling van Sudanese Dublinclaimanten nog wel mogelijk. Op het moment verblijven er geen Sudanese in bewaring. Op het moment heeft de

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

Datum
9 mei 2023

Ons kenmerk
4652676

¹³ Peildatum 29 mei 2023. Bron: METIS/INDiGO. Deze voorraad is inclusief zaken die mogelijk niet onder de reikwijdte van het BVM vallen.

¹⁴ Per ingetrokken besluit wordt 837 euro in rekening gebracht.

DT&V ca. 70 Sudanezen in haar caseload voor wie het besluit- en vertrekmoratorium van toepassing zal zijn.¹⁵

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

4.6 Communicatie

Indien u akkoord gaat met het afkondigen van een besluit- en vertrekmoratorium voor geheel Sudan voor de duur van zes maanden dan zal de Kamer daar per bijgevoegde brief over geïnformeerd worden en zal het bijgevoegde concept besluit- en vertrekmoratorium in de Staatscourant worden gepubliceerd.

Datum
9 mei 2023

Ons kenmerk
4652676

4.7 Ontwikkelingen hiervoor

Van 23 februari 2022 tot 23 februari jl. gold er reeds een besluit- en vertrekmoratorium voor politiek opposanten uit Sudan. Dit naar aanleiding van Afdelingsuitspraken die noopten tot het verrichten van nader onderzoek. Bij brief d.d. 22 februari jl. heeft u voorts enkele beleidsaanpassingen ten aanzien van het landgebonden asielbeleid aangekondigd. De onderliggende beslisnota is ter informatie bij deze nota gevoegd.

4.8 bijlagen

1. Besluit- en vertrekmoratorium Sudan
2. Uitvraag beleid andere lidstaten
3. Beslisnota TK Brief Landenbeleid Sudan (d.d. 22 februari 2023)

5. Informatie die niet openbaar gemaakt kan worden

5.1 Toelichting

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

¹⁵ Peildatum 17 mei 2023.