

De Dublinverordening

Tijd voor een eerlijke verdeling

Bas Wallage¹

Het moge duidelijk zijn dat het huidige Europese asielsysteem onhoudbaar is geworden. De landen waar de meeste vreemdelingen binnenkomen, zijn niet meer in staat om op humane wijze de grote groepen asielzoekers op te vangen. De oplossing moet worden gezocht in een Europees verdelingssysteem waarbij lidstaten naar rato vreemdelingen opnemen. Deze verdeling kan niet bij voorbaat in aantallen worden gemaximeerd aangezien elke vluchteling het recht heeft een asielaanvraag in te dienen.

Inleiding

De afgelopen weken is er veel publieke aandacht voor het Europees asielsysteem. In dit systeem staat de Dublin-verordening centraal.² Een vluchteling die in een van de lidstaten binnen is gekomen dient daar zijn aanvraag in te dienen. Deze werkwijze dient het zogenoemde 'asielshoppen' te voorkomen, waarbij de vluchteling na afwijzing in een lidstaat doorreist naar een andere lidstaat om aldaar opnieuw een aanvraag in te dienen.³ Het is begrijpelijk dat de meeste vluchtelingen in de zuidelijke lidstaten aankomen. Door de huidige conflicten in het Midden-Oosten vluchten grote groepen mensen via Libië naar Europa. Hierdoor is het nu zelfs zover dat afgewezen vluchtelingen die zijn doorgeleid en vervolgens (wegens asielshoppen) worden uitgezet naar de Europese landen Griekenland en Italië, dit strijdig kan zijn met artikel 3 Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM). In dit artikel zal ik kort betogen waarom ons huidige systeem onhoudbaar is en een voorstel doen voor een beter Europees asielsysteem.

De Dublin-verordening en het interstatelijk vertrouwensbeginsel

Zoals hiervoor beschreven is de Dublin-verordening de kern van ons huidige asielsysteem. Uit de verordening

blijkt het interstatelijk vertrouwensbeginsel.⁴ Lidstaten mogen erop vertrouwen dat de overige lidstaten voldoen aan de minimumvoorwaarden uit bijvoorbeeld de Procedurerichtlijn en de Definitierichtlijn.⁵ Indien een vluchteling dus een tweede aanvraag doet in een andere lidstaat mag deze lidstaat de vluchteling op basis van de Dublin-verordening terugsturen. Artikel 3 EVRM kan hieraan echter in de weg staan. Dit artikel heeft absolute werking en zodoende kan – los van de regels uit de Dublin-verordening – aan dit artikel worden getoetst.⁶ De 'scheve' verdeling van de opvang van vluchtelingen in Europa heeft er voor gezorgd dat uitzetting naar Griekenland en Italië eigenlijk niet meer mogelijk is vanwege de erbarmelijke (detentie)omstandigheden in deze landen.

Inhumane omstandigheden

De omstandigheden in de Griekse opvang zijn mede door het grote aantal vluchtelingen onder de maat. Griekenland blijkt ook na verschillende infractieprocedures van de Europese Commissie niet in staat te voldoen aan de Europese minimumvereisten, zoals hierboven genoemd.⁷ Zo noemt het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) in de uitspraak *M.S.S. vs. België en Griekenland* de omstandigheden in Griekenland 'particularly serious'. 'He

Auteur

1. B. Wallage LL.B. is masterstudent rechtsgeleerdheid aan de Universiteit Leiden en is onder andere werkzaam bij het Gerechtshof te Den Haag. Ook is Wallage actief voor het Nederlands Juristen Comité voor de Mensenrechten (NJCM). Dit artikel is geschreven op persoonlijke titel.

Noten

2. H. Battjes, *European asylum law and international law*, Leiden/Boston: Martinus Nijhoff 2006, p. 140-143.
3. Idem.
4. Verordening (EU) 604/2013 van het Europees Parlement en de Raad van 26 juni 2013 tot vaststelling van de criteria en instrumenten om te bepalen welke lidstaat verantwoordelijk is voor de behandeling

- van een verzoek om internationale bescherming dat door een onderdaan van een derde land of een staatloze bij een van de lidstaten wordt ingediend (herschikking).
5. Richtlijn 2013/32/EU van het Europees Parlement en de Raad van 26 juni 2013 betreffende gemeenschappelijke procedures voor de toekenning en intrekking van de internationale bescherming (herschikking) en Richtlijn 2004/83/EG van de Raad van

- 29 april 2004 inzake minimumnormen voor de erkenning van onderdanen van derde landen en staatlozen als vluchteling of als persoon die anderszins internationale bescherming behoeft, en de inhoud van de verleende bescherming.
6. H. Battjes, 'Straatsburgs toezicht op Unie-asielrecht MS.S. t. België en Griekenland', *A&MR* 2011, nr. 2, p. 68.
 7. Idem, p. 66.



© Martin Wierink / Alamy

(M.S.S.) allegedly spent months living in a state of the most extreme poverty, unable to cater for his most basic needs: food, hygiene and a place to live. Added to that was the ever-present fear of being attacked and robbed and the total lack of any likelihood of his situation improving.⁸ Het hof concludeert dan ook dat uitzetting van M.S.S. naar Griekenland strijdig zou zijn met artikel 3 EVRM. Het Hof oordeelt daarbij dat M.S.S. kan worden gezien als vluchteling en zodoende behoort tot een kwetsbare groep mensen.⁹ Ten aanzien van deze vluchtelingen hebben lidstaten een bijzondere zorgplicht.

Gelukkig zijn de Europese ministers reeds tot de conclusie gekomen dat het huidige asielstelsel verandering behoeft

Ook uitzetting naar Italië kan onder omstandigheden in strijd zijn met artikel 3 EVRM. Zo oordeelde het Hof in de zaak *Tarakhel* dat de omstandigheden in Italië weliswaar niet te vergelijken zijn met die in Griekenland maar dat uitzetting in sommige gevallen toch strijdig kan zijn met artikel 3 EVRM.¹⁰ Zo zijn de opvangcentra vaak overbevolkt en smerig. Aangezien kinderen volgens het hof bijzonder kwetsbaar zijn dient bij deze groep sneller schending van artikel 3 EVRM te worden aangegomen. Omdat Italië in de zaak *Tarakhel* niet heeft bevestigd dat een geschikte accommodatie voorhanden was, is het hof tot het oordeel gekomen dat uitzetting naar Italië strijdig is met artikel 3 EVRM. In latere Nederlandse rechtspraak is bepaald dat een standaardbevestiging van

de Italiaanse overheid ook niet volstaat.¹¹ Italië dient bij elk uitzettingsverzoek expliciet te bevestigen dat een passende accommodatie voorhanden is. Het zal niet verbazen dat dit gezien het grote aantal vluchtelingen dat in Italië aankomt, dit voor de Italiaanse overheid vrijwel onmogelijk is.

Nederlands beleid

De Nederlandse staatssecretaris reageert begripvol op de zaken *M.S.S. vs. België en Griekenland* en *Tarakhel vs. Zwitserland*. Nederland stuurt dan ook niet zomaar vluchtelingen terug naar deze landen.¹²

Wel lijkt het erop dat Nederland ook niet van plan is snel iets aan het Europese probleem te doen. Het wordt – ten onrechte – primair als het probleem van de zuidelijke landen beschouwd. De Nederlandse regering lijkt dan ook niet bereid over te gaan tot een ‘eerlijke’ verdeling. Zo heeft de huidige staatssecretaris in het verleden betoogd dat Nederland afscheid moet nemen van het EVRM en komt zijn partij met een inhumane en niet realistisch asielplan.¹³ Maar gelukkig zijn de Europese ministers reeds tot de conclusie gekomen dat het huidige asielstelsel verandering behoeft.¹⁴

Het is te hopen dat beschreven plannen als het maximaal opnemen van 5000 vluchtelingen het niet gaan halen.¹⁵ Een dergelijk voorstel past niet binnen de huidige Europese minimumnormen als de Definitierichtlijn en is ook niet wenselijk. Opvang van vluchtelingen in de regio is ook niet de oplossing aangezien dat al grotendeels gebeurt.¹⁶

Bed Bad Brood

Afsluitend merk ik op dat de uitspraak *M.S.S. vs. Griekenland* ook interessant is in het kader van de ophef over een eventuele Bed Bad en Brood voorziening. Zoals hiervoor betoogd hecht het EHRM bijzonder veel aandacht aan de kwetsbare positie van de individuele vluchteling en hebben lidstaten op grond van artikel 3 EVRM een bijzondere zorgplicht ten opzichte van vluchtelingen die van die staat afhankelijk zijn.¹⁷ In de literatuur wordt de onder-

bouwing dat deze bijzondere zorgplicht enkel geldt ten aanzien van vluchtelingen, zwak bevonden.¹⁸ Waarom zou deze zorgplicht niet ook gelden ten opzichte van andere mensen die afhankelijk zijn van een lidstaat? De Terugkeerrichtlijn geeft weliswaar aan dat onrechtmatig verblijvende vreemdelingen geen recht hebben op opvang en behuizing¹⁹ maar het is echter goed denkbaar dat vreemdelingen die niet uitzetbaar zijn, bijvoorbeeld omdat artikel 3 EVRM dat verbiedt, toch vallen onder de bijzondere zorgplicht.²⁰ Deze vreemdelingen zijn immers ook volledig afhankelijk van de staat waarin zij verblijven. In dat kader moet deze groep mensen op basis van artikel 3 EVRM toch opvang krijgen. Een opvang die verder strekt dan de huidige Bed Bad en Brood regeling.²¹

Op naar een Europese verdelingsleutel

Het moge duidelijk zijn dat het huidige Europese asielsysteem onhoudbaar is geworden. De landen waar de meeste vreemdelingen binnen komen, zijn lang niet altijd meer in staat om op humane wijze asiel te verlenen. Een Europees verdelingssysteem waarbij de lidsta-

ten naar rato vreemdelingen dienen op te nemen is naar mijn mening dan ook de oplossing. Deze verdeling kan niet bij voorbaat in aantallen worden gemaximeerd aangezien elke vluchteling op basis van de Definitierichtlijn recht heeft een asielaanvraag in te dienen. Tot slot dient de politiek zich in internationaal verband verdergaand in te spannen om de oorzaken van het vluchten van mensen weg te nemen. Mensen vluchten door de gigantische mondiale problemen, waarbij de kloof tussen arm en rijk, het dictaat van de dictatuur en de ellende van oorlog voor velen een onstuitbare drang vormen om te vluchten.²² Met name de Europese politiek moet helpen om te proberen de vluchtredenen te verminderen. In plaats daarvan is men op dit moment vooral bezig de gevolgen aan te pakken, waaronder het voorkomen van drenkelingen op de Middellandse zee. Een verandering van de aanpak door een focus op het voorkomen van vluchtelingen en een eerlijke verdeling van op te vangen asielzoekers vormen mijns inziens de basis van een humaan Europees asielsysteem. •

8. Zie EHRM (Grote Kamer) 21 januari 2011, appl. nr. 30696/09, *M.S.S. vs. België en Griekenland*, JV 2011/68 m.nt. Battjes, r.o. 254, ve11000149.

9. Zie ook EHRM 11 juni 2009, JV 2009/343 m.nt. Cornelisse, r.o. 52-3, ve09000816.

10. EHRM, 4 november 2014, *Tarakhel vs. Zwitserland*, appl. nr. 29217/12.

11. Rb. Den Haag, 16 april 2015, ECLI:NL:RBDHA:2015:4326.

12. De brief van de Minister voor Immigratie en Asiel, Uitspraak EHRM inzake over-

drachten naar Griekenland in het kader van de Dublin-verordening, 10 februari 2011, Kenmerk: 5684216/11 en de brief van de Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie, Reactie op uitspraak EHRM inzake *Tarakhel vs. Zwitserland*, 20 november 2014, Kenmerk: 583157.

13. K. Dijkshof, 'Leg het Europees Hof aan banden', *de Volkskrant* 7 april 2011.

14. 'Europa wil eerlijker verdeling vluchtelingen', *Nederlandse Omroep Stichting (NOS)* 21 april 2015.

15. 'EU summit to offer resettlement to

only 5,000 refugees', *The Guardian* 23 april 2015.

16. 'Meerderheid Kamer verwerpt "onrealistisch" asielsplan VVD', *NRC* 26 maart 2015.

17. H. Battjes, 'Straatsburgs toezicht op Unie-asielrecht MS.S. t. België en Griekenland', *A&MR* 2011, nr. 2, p. 69.

18. Idem.

19. Richtlijn 2008/115/EG(ve09000077) van het Europees Parlement en de Raad van 16 december 2008 over gemeenschappelijke normen en procedures in de lidstaten

voor de terugkeer van onderdanen van derde landen die illegaal op hun grondgebied verblijven, *PbEG* 2008, L 348, art. 14.

20. H. Battjes, 'Straatsburgs toezicht op Unie-asielrecht MS.S. t. België en Griekenland', *A&MR* 2011, nr. 2, p. 69.

21. De Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie e.a., Resolutie van het Comité van Ministers in ESH-klacht CEC, 22 april 2015, Kenmerk: 640647.

22. B. Wallage & P. Habers, 'De legale vreemdeling zonder documenten', *NJB* 2014/1961, afl. 38, p. 2708-2714.