

afz. Postbus 2894, 1000 CW Amsterdam

Aan de Staatssecretaris van Justitie
Mw. Mr. N. Albayrak
Postbus 20301
2500 EH Den Haag

Landelijk Bureau
Surinameplein 122
Postbus 2894
1000 CW Amsterdam
Telefoon (020) 346 72 00
Helpdesk (020) 346 72 50
Fax (020) 617 81 55
www.vluchtelingenwerk.nl
info@vluchtelingenwerk.nl

datum 11 februari 2009

betreft Dublin II Verordening

ons kenmerk O.3.5.9003.mw

Geachte mevrouw Albayrak,

De afgelopen jaren heeft VluchtelingenWerk Nederland met enige regelmaat aandacht gevraagd voor de onredelijke en ernstige gevolgen van de toepassing van de Dublin Verordening 343/2003/EG, met name bij overdrachten aan Italië en Griekenland.¹

Tot onze grote teleurstelling is er tot op heden niet of nauwelijks iets veranderd. De Europese Commissie heeft haar inbreukprocedure tegen Griekenland ingetrokken omdat de autoriteiten de wet enigszins hebben aangepakt. Het Europese Hof voor de Rechten van de Mens heeft in haar uitspraak KRS v. UK² gesteld dat desbetreffende Dublin overdracht naar Griekenland geen schending van artikel 3 EVRM inhield. De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State houdt vast aan de door haar ingezette lijn inzake Dublin overdrachten.³ En de lidstaten van de EU, waaronder Nederland, blijven volhouden dat het interstatelijk vertrouwensbeginsel in de weg staat aan het ondernemen van wat voor actie dan ook. Naar wij hebben begrepen worden de overdrachten naar Griekenland inmiddels weer hervat.

In deze brief richten wij ons op de volgende punten:

- Situatie in Griekenland
- Gevolgen van de toepassing van Dublin II Verordening
- Voorstellen tot aanpassing van de Dublin II Verordening, inclusief de amendementen van de Europese Commissie
- Dublin II Verordening en de lange termijn: een alternatief?

¹ Zie onder meer brieven d.d. 24 oktober 2004, 7 december 2004, 3 augustus 2005, 20 augustus 2007, 11 maart 2008.

² K.R.S. v. UK, EHRM 32733/08,

³ ABRvS 200805917/1, 29 december 2008.

datum 11 februari 2009

betreft Dublin II Verordening

Griekenland

De feitelijke situatie in Griekenland voor asielzoekers en vluchtelingen blijft rampzalig. Deze week heeft de Commissaris voor de Rechten van de Mens van de Raad van Europa, Thomas Hammarberg zijn grote bezorgdheid uit over de positie van asielzoekers in Griekenland in zijn rapport van 4 februari 2009.⁴ Het rapport concludeert dat de toegang tot de procedure ernstig beperkt wordt en dat de detentie- en opvangomstandigheden in strijd zijn met internationale regelgeving. Met name de positie van alleenstaande minderjarige vreemdelingen is uiterst zorgelijk. Een recent rapport van Human Rights Watch over de toegang tot de asielprocedure in Griekenland bevestigt opnieuw het beeld van een land dat zich niet houdt aan haar verdragsverplichtingen.⁵ Ook de Duitse organisatie Proasyl stelt dat de situatie voor asielzoekers de laatste maanden alleen maar is verslechterd.⁶

Deze stukken zijn niet door het Europese Hof meegenomen in de uitspraak KRS v. UK. Verder willen we er op wijzen dat er op 22 januari 2009 opnieuw een interim measure is afgegeven in een zaak van een Dublin claimant die zou worden overgedragen aan Griekenland. Het valt dus te verwachten dat het Hof nogmaals uitspraak zal doen over Dublin overdrachten naar Griekenland.

Ook de berichten over de situatie op het Italiaanse eiland Lampedusa baren ons grote zorgen. Inmiddels worden 2000 vreemdelingen vastgehouden in een centrum waar maar plek is voor 800 personen. Op basis van de recente aangekondigde maatregelen

⁴ Report on Human Rights of Asylumseekers, Thomas Hammarberg, Council of Europe Commissioner for Human Rights, CommDH (2009)6, 4 February 2009. Het rapport is gebaseerd op een bezoek van de Commissaris en zijn delegatie aan Griekenland in de periode van 8 tot 10 december 2008.

⁵ 'Struck in a Revolving Door. Iraqis and Other Asylum Seekers and Migrants at the Greece/Turkey Entrance to the European Union', Human Rights Watch November 2008.

⁶ 'The situation in Greece is out of control', Proasyl, 1 november 2006. Onderzoeksverslag van een bezoek aan Griekenland van 20-28 oktober 2008. Hieruit blijkt onder meer de tijdelijke sluiting van het enige asieldepartement in Athene waar een asielaanvraag ingediend kan worden. Verder wordt de toezegging die de Griekse autoriteiten in het claimakkoord doen dat 'dublinreturnees' na terugkeer weer in een asielprocedure opgenomen worden in praktijk niet wordt nagekomen. Tot slot kunnen asielzoekers die wel een asielaanvraag kunnen indienen niet rekenen op een zorgvuldige asielprocedure. Wederom wijst Pro Asyl op het schrijnende gebrek aan opvangfaciliteiten en de inhumane en mensonterende detentieomstandigheden.

datum 11 februari 2009

betreft Dublin II Verordening

len van de Italiaanse overheid kunnen zij hier tot wel 18 maanden worden vastgehouden onder erbarmelijke omstandigheden. Gezien de (genoemde) herkomstlanden van de vreemdelingen, onder meer Somalië en Eritrea, valt aan te nemen dat er zich ook vluchtelingen onder deze groep bevinden. Opnieuw lijkt het erop dat Italië onder de vastgestelde EU minimumnormen gaat zitten. Wat betekent dat voor Dublin overdrachten naar Italië?

Deze twee voorbeelden van EU lidstaten waar de toegang tot bescherming verre van optimaal te noemen zijn springen het meest in het oog. Maar ook met betrekking andere lidstaten, bijvoorbeeld Malta of landen aan de oostgrens van de EU, bestaan zorgen met betrekking tot het bescherming- en voorzieningenniveau. En het feit is dat juist via deze landen, aan de randen van de EU, de grootste toestroom van asielzoekers binnenkomt. Niet zelden reizen deze asielzoekers, om uiteenlopende redenen, door naar andere EU landen. Op grond van de Dublin Verordening kunnen zij weer teruggestuurd worden naar het eerste land van aankomst.

Gevolgen van de toepassing van de Dublin Verordening

VluchtelingenWerk Nederland is van mening dat het Dublin systeem niet functioneert en dat het recht op asiel neergelegd in het EU Handvest niet wordt gegarandeerd. Ten eerste leidt het huidige systeem van verantwoordelijkheidsverdeling tussen EU Lidstaten tot een oneerlijke verdeling. De landen aan de buitengrenzen van de EU als eerste 'contactpunt' van de asielzoeker dragen de zwaarste lasten. Er is geen sprake van een daadwerkelijke burden-sharing op basis van internationale solidariteit. Verder is het maar de vraag of de Dublin Verordening heeft geleid tot een vermindering van secundaire migratiebewegingen. Deze bewegingen zullen blijven bestaan zolang de harmonisatie van toelatingsbeleid en voorzieningenniveau binnen de EU niet voltooid is. Er zijn nog te veel verschillen tussen de EU lidstaten als het gaat om het verlenen van bescherming. Juist vanwege deze 'beschermingsgaten', maar ook vanwege familie in andere lidstaten of beperkte integratiemogelijkheden in het eerste land van binnenkomst, vraagt men geen asiel in dat land aan of reist men door.

Deze problemen worden in het huidige asielsysteem onvoldoende geadresseerd. Volgens VluchtelingenWerk Nederland kunnen de resultaten van toepassing van de Dublin Verordening in 2009 als volgt worden samengevat:

1. vele langdurige en daardoor kostbare procedures en het nodeloos heen en weer schuiven van mensen;

datum 11 februari 2009

betreft Dublin II Verordening

2. tegenwerking van zuidelijke EU lidstaten (o.a. Griekenland en Italië) omdat ze niet het gevoel hebben op noordelijke staten te kunnen rekenen;
3. het ontnemen aan asielzoekers van een verblijfsstatus: in het land van bestemming kunnen zij deze niet meer krijgen vanwege de Dublin claim en in het land van binnenkomst kunnen zij deze niet krijgen, omdat daar geen eerlijke asielprocedure en betekenisvolle bescherming wordt geboden.

De vraag is vervolgens waarom de EU lidstaten, inclusief Nederland, desondanks blijven vasthouden aan de Dublin Verordening zoals deze nu is. Vanzelfsprekend omdat er ook voordelen zijn voor de lidstaten. De noordelijke lidstaten kunnen verantwoordelijkheid weghouden en neerleggen bij de lidstaten aan de buitengrenzen. En deze lidstaten zien voordelen in het zo onaantrekkelijk mogelijk maken van een aanvraag of verblijf zodat ze alsnog aan hun verantwoordelijkheid ontkomen. VluchtelingenWerk Nederland is mening dat lidstaten zich uit deze vastgeroeste posities moeten lostrekken. In het belang van alle lidstaten en in het belang van asielzoekers die bescherming zoeken moet worden nagedacht over een effectief en eerlijk systeem.

Voorstellen van Europese Commissie tot amendering van Dublin II Verordening

Op 3 december 2008 heeft de Europese Commissie voorstellen gedaan tot amendering van de Dublin Verordening. Een van de voorstellen richt zich op de mogelijkheid om overdrachten aan de bepaalde lidstaat op te schorten in het geval deze niet in staat is om aan zijn verdragsverplichtingen te voldoen. Een soortgelijk voorstel deed de Commissie ook in haar EU Beleidsplan Asiel. In onze brief aan de Tweede Kamer d.d. 22 september 2008 heeft VluchtelingenWerk Nederland teleurgesteld gereageerd op het feit dat Nederland grote bezwaren ziet bij de mogelijkheid lidstaten tijdelijk te ontheffen van hun verantwoordelijkheid op basis van het Dublin systeem.

Zolang het gewenste niveau van harmonisatie in EU niet is bereikt en er een situatie bestaat waarin asielzoekers in andere EU staten hun recht op asiel mogelijk niet kunnen uitoefenen, zal er toch een oplossing moeten komen. Onverkort vasthouden aan het interstatelijk vertrouwensbeginsel leidt momenteel nergens toe, verbeteringen blijven uit. Bestaande wegen zoals het bewandelen van de diplomatie en het stellen van prejudiciële vragen aan het Hof van Justitie behoeven een (te) lange adem. VluchtelingenWerk Nederland is van mening op er op korte termijn maatregelen nodig zijn om uit deze impasse te komen. Een impasse waar ook Nederland al te lang aan meewerkt.

datum 11 februari 2009
betreft Dublin II Verordening

VluchtelingenWerk Nederland wijst hierbij op het rapport van de European Council for Refugees and Exiles 'Sharing Responsibility for Refugee Protection in Europe, Dublin Reconsidered' van maart 2008. Hierin wordt een voorstel gedaan de Dublin Verordening te vervangen voor een systeem dat daadwerkelijk recht doet aan een geharmoniseerd EU asielbeleid. Hiervoor is allereerst nodig dat in alle EU-landen adequate bescherming wordt geboden. Bij de toekenning van de verantwoordelijkheid voor een aanvraag is de mogelijke link tussen een individuele asielzoeker en een bepaalde Lidstaat (aanwezigheid van familie, anderen met dezelfde nationaliteit, mogelijkheden op te integreren, kennis van taal) bepalend. Dit versnelt de integratie en voorkomt doormigratie. EU Lidstaten dienen gezamenlijk verantwoordelijk te zijn voor de grensbewaking van de buitengrenzen van de EU en de toegang tot de asielprocedure: zowel voor een 'protection sensitive' aanpak als voor de kosten. De tweede fase van de harmonisatie van het gemeenschappelijk EU asielbeleid, wat 'ingeleid' wordt met het Stockholm Programma, is een goed moment om dit verder uit te werken.

Op de korte termijn vindt VluchtelingenWerk Nederland dat er correcties moeten worden aangebracht op het Dublin systeem. We steunen hierbij de voorstellen die de Europese Commissie heeft gedaan met betrekking tot detentiebevestigingen, versterking van bescherming van kwetsbare groepen, meer waarborgen voor de eenheid van het gezin en meer waarborgen tegen refoulement.

Daarnaast moet er een begin worden gemaakt van het opstellen van flankerend beleid. VluchtelingenWerk Nederland denkt bijvoorbeeld aan:

- commissies of expert teams bestaande uit ambtenaren, NGO's en UNHCR die, ondersteund door het toekomstige European Asylum Support Office, toezien op een juiste toepassing van het gemeenschapsrecht in een Lidstaat of adviseert over de afhandeling van asielverzoeken. Indien een Lidstaat niet meewerkt kan de Europese Commissie worden ingeschakeld teneinde bijvoorbeeld een inbreukprocedure op te starten.
- financiële maatregelen: lidstaten die zwaar overbelast worden kunnen een beroep doen op een ondersteuningsfonds teneinde de procedures en de opvangfaciliteiten te verbeteren. Er komen sancties voor lidstaten die structureel niet voldoen aan hun verplichtingen en geen beroep doen op de fondsen. Asielzoekers mogen niet de dupe worden van deze sancties.

datum 11 februari 2009
betreft Dublin II Verordening

Wij zouden graag uw spoedige reactie krijgen op deze voorstellen.

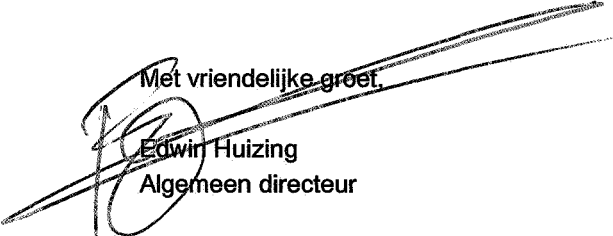
Tot slot

VluchtelingenWerk Nederland vindt dat Nederland niet langer onverkort kan en mag blijven vasthouden aan het interstatelijk vertrouwensbeginsel. Ook wij zijn van mening dat het binnen een Gemeenschappelijke Europese Asielbeleid van belang is dat duidelijk is waar de verantwoordelijkheid voor de behandeling van een asielaanvraag ligt. Maar de werking van de Dublin II Verordening heeft laten zien dat dit in de praktijk tot onaanvaardbare situaties kan leiden. Aanpassingen zijn noodzakelijk. Nederland ziet zichzelf als voortrekker op allerlei terreinen binnen het Gemeenschappelijk Europees Asielbeleid. Het zou te prijzen zijn als Nederland die voortrekkersrol ook in dit kader zou vervullen.

Mocht u naar aanleiding van deze brief nog vragen hebben, dan kunt u contact laten opnemen met Myrthe Wijnkoop, senior beleidsmedewerker asiel, VluchtelingenWerk Nederland.

Ter informatie deel ik u nog mede dat een kopie van dit schrijven gelijktijdig is toegezonden aan de leden van de Vaste Kamercommissie voor Justitie.

Met vriendelijke groet,



Edwin Huizing
Algemeen directeur