

Solidariteit in Dublin?

Karina Franssen

Het hoofddoel van Dublin is vaststellen welke lidstaat verantwoordelijk is voor de behandeling van een asielaanvraag, niet het bewerkstelligen van solidariteit – aldus de Europese Commissie. Op zich een prima doel, maar heiligt het een bureaucratisch en inefficiënt systeem dat voor de grenslidstaten oneerlijk is en dat nauwelijks rekening houdt met de wensen en behoeften van asielzoekers?

Het falen van Dublin werd pijnlijk duidelijk tijdens de ‘vluchtelingencrisis’, toen door middel van de herplaatsingsbesluiten van Dublin werd afgeweken, omdat het systeem in de praktijk niet werkte. Als reactie kwam de Europese Commissie in mei 2016 met een nieuw voorstel voor de Dublinverordening dat voortbouwt op het oude niet-werkende systeem. Het bevat, naast tal van bepalingen die doorreizen streng sanctioneren, ook een correctiemechanisme voor toewijzing, ter compensatie van de buitenproportionele druk op grenslidstaten in tijden van crisis. Lidstaten moeten bijspringen als er in een land anderhalf keer zoveel asielzoekers aankomen dan op basis van bevolkingsaantal en BNP als eerlijk wordt beschouwd. Lidstaten die niet meewerken betalen een solidariteitsbijdrage of boete van 250.000 euro voor iedere asielzoeker die anders aan hen zou zijn toegewezen.

In reactie op het Commissievoorstel kwam het Europees Parlement met een rigoureuus ander systeem dat asielzoekers na registratie in het eerste land van aankomst herplaatst naar de lidstaat waarmee zij banden hebben (aanwezige familieleden, eerder verblijf, studie). Als dit niet mogelijk is, wordt via een correctiemechanisme een andere lidstaat aangewezen. Dit systeem zou te allen tijde van toepassing zijn, niet alleen in tijden van crisis.

Het solidariteitsvraagstuk houdt de Europese Raad sterk verdeeld. Naar verluidt heeft het huidige Bulgaarse voorzitterschap voor de nieuwe Dublinverordening een ‘Friends of the Presidency’-werkgroep opgericht. Er zou een zekere mate van consensus bestaan over een drie fasen-model dat het mogelijk maakt om de situatie in een lidstaat aan te duiden als ‘normal circumstances’, ‘challenging circumstances’ of ‘(severe) crisis’ – waarbij de fasering afhankelijk is van het aantal asielaanvragen in een lidstaat vergeleken met zijn *fair share*. In ‘challenging circumstances’ (vanaf 90 procent van de *fair share*) kunnen andere lidstaten personen uit de overbelaste lidstaat (als Griekenland) herplaatsen, in crisissituaties (vanaf 150 procent) wordt dit een verplichting.

Personen die afkomstig zijn uit een veilig land van herkomst of veilig derde land komen niet in aanmerking voor plaatsing. De eerste lidstaat waar een asielverzoek is gedaan, is verplicht om dit in een pre-Dublinprocedure versneld af te doen, dan wel niet-ontvankelijk te verklaren.

Nog daargelaten in hoeverre dit iets oplost voor de overbelaste grenslidstaten: hoe nodeloos ingewikkeld kun je een systeem maken? Solidariteit tussen lidstaten in ‘crisissituaties’ is noodzakelijk en goed, maar moet dit in het huidige, inefficiënte Dublinsysteem worden vervlochten? Daarentegen zou een nieuw en eerlijk verantwoordelijkheidssysteem¹ dat rekening houdt met de wensen en behoeften van asielzoekers (hereniging met familieleden, kansen op de arbeidsmarkt, mogelijkheden om te integreren) het aantal secundaire bewegingen aanzienlijk verminderen.

¹ Als alternatief bedacht VluchtelingenWerk Nederland eerder het zogenaamde CARA-model (Criteria for Allocation of Responsibility for Asylum seekers); zie <https://bit.ly/2HHc0lw>. Ook James Hathaway kwam recent met een ander verdeelsysteem, zij het op mondiaal niveau; zie A&MR 2018-2, p. 61-68.