

VLUCHTELINGENBESCHERMING: EEN NOODZAAK, NU EN IN DE TOEKOMST

**Visie van VluchtelingenWerk Nederland op bescherming in internationaal,
Europees en nationaal perspectief**



Inhoudsopgave

Inhoudsopgave	2
Inleiding	3
Bescherming: nog steeds aan erosie onderhevig?.....	3
Hoofdstuk 1 Vluchtelingenbescherming in beweging	6
1.1 Historie	6
1.2 Verandering in zicht	7
1.3 Inspelen op veranderingen: internationale context	9
1.3.1 UNHCR.....	9
1.3.2 Vluchtelingenverdrag 1951.....	11
1.4 Inspelen op veranderingen: regionale context	15
1.4.1 Aanvullende bescherming	15
1.4.2 Ontwikkeling van een Gemeenschappelijk Europees Asielsysteem (GEAS).....	18
1.5 Conclusie	20
Hoofdstuk 2 Het systeem van vluchtelingenbescherming	22
2.1 Uitgangspunten van bescherming.....	22
2.2 Bescherming volgens het Vluchtelingenverdrag	22
2.3 Bescherming volgens EU-regels.....	23
2.4 Definitie van bescherming?	23
2.5 Discussie over 'effectieve' bescherming	24
2.6 Visie op 'bescherming'	28
Hoofdstuk 3 De weg naar bescherming.....	30
3.1 Internationaal	30
3.1.1 Internationaal vluchtelingenrecht.....	30
3.1.2 Toezichthouders.....	32
3.1.3 Aanvullende kaders?.....	34
3.2 Europa	35
3.2.1 Samenwerking met derde landen.....	35
3.2.2 Toegang tot de EU	37
3.2.3 Bescherming binnen de EU	40
3.2.4 Externe dimensie: de regio van herkomst	45
3.2.5 Oplossingen in de toekomst?	54
3.3 Nationaal	55
3.3.1 Respect voor het recht om asiel te zoeken	55
3.3.2 Het bieden van veiligheid en bescherming.....	56
3.3.3 Kwaliteit van bescherming	61
3.3.4 Tijdelijkheid, intrekbaarheid en terugkeer.....	63
Hoofdstuk 4 Visie in vogelvlucht	64
Bijlage 1	72
Nationale ontwikkelingen 1990-2009: een terugblik door VluchtelingenWerk Nederland..	72
Bijlage 2	75
Overzicht Europese voorstellen regionale beschermingsprogramma's 1999-2009	75
Bijlage 3	78
Notitie VluchtelingenWerk Nederland van juni 2003 over de Britse plannen inzake external processing	78
Bijlage 4	82
Categoriaal beschermingsbeleid: Visie van VluchtelingenWerk Nederland.....	82
Bronnen	87

Inleiding

Bescherming: nog steeds aan erosie onderhevig?

In september 2008 kondigde de staatssecretaris van Justitie in de Tweede Kamer aan dat ze voor het einde van 2009 zou komen met een 'visie op bescherming'. Deze visie is bedoeld als startpunt van een politieke en maatschappelijke discussie over vluchtelingenbescherming in mondiale, Europese en nationale context. Kernvraag is of met het huidige (asielrechtelijke) instrumentarium de meest effectieve bescherming wordt verleend aan de mensen die werkelijk bescherming nodig hebben. Hierbij wordt verondersteld dat asielzoekers die zich in Nederland melden en asiel aanvragen niet per definitie tot de meest kwetsbaren behoren.

Visie op bescherming en Tweede Kamer

De afgelopen twee jaar is er in de Tweede Kamer een aantal keer gesproken over de inhoud en reikwijdte van deze visie op bescherming. Vanwege de druk op de veronderstelde opnamecapaciteit van Nederland en in het kader van de bescherming van vluchtelingen wereldwijd, zou er volgens de Kamer een antwoord moeten komen op de vraag wie Nederland nu echt dient te beschermen. De visie moet zich niet beperken tot nationaal beleid (bijvoorbeeld nut en noodzaak van het categoriale beschermingsbeleid). Ook relevante Europese ontwikkelingen, (Europese) rechtsbescherming, de rol van de UNHCR en mogelijke oplossingen in de regio van de herkomstlanden moeten hierbij betrokken worden, zo meent de Kamer.¹

VluchtelingenWerk Nederland vindt het belangrijk om deel te nemen aan dit publieke debat en haar visie op bescherming voor het voetlicht te brengen. Dit gezien haar rol als belangenbehartiger van asielzoekers en vluchtelingen, en pleitbezorger voor het doen naleven van hun mensenrechten.

Visie uit 1995: is er veel veranderd?

Al in 1995 heeft VluchtelingenWerk Nederland 'Onderweg naar bescherming: een rondgang door het vluchtelingenbeleid' gepubliceerd. Het doel van dit stuk was een kader te schetsen voor een publiek debat over vluchtelingenproblematiek en asielverlening, en om te komen tot een toekomstvisie hierop.

Bij het herlezen ervan vallen onmiddellijk twee dingen op. Ten eerste: de factoren die midden jaren negentig een rol spelen in het asieldebat zijn min of meer onveranderd. Het gebrek aan onderscheid in het maatschappelijke debat tussen vluchtelingen en andere migranten, terwijl de achtergrond en redenen van hun komst naar Nederland toch wezenlijk verschillen. De gevolgen van integratieproblemen voor de beeldvorming rondom vluchtelingen. De angst dat (asiel)immigratie uit de hand loopt, die wordt versterkt door berichten en beelden in de media over stromen illegale immigranten die richting Europa komen. En het algemene politieke en maatschappelijke klimaat, versterkt door een periode van recessie, waarin de roep om restrictieve maatregelen zoals het sluiten van grenzen steeds harder wordt. Politici die puur voor electoraal gewin over elkaar heen buitelen met korte termijn maatregelen om de instroom van vreemdelingen omlaag te brengen.

¹ Mondeling vragen uur op 2 september 2008, Algemeen Overleg EU beleidsplan asiel op 24 september 2008, Algemeen Overleg op 9 oktober 2008, Algemeen Overleg op 1 april 2009, plenair debat op 13 mei 2009.

Ten tweede, de afgelopen vijftien jaar is een 'creatieve oplossingsgerichte benadering van mondiale vluchtelingenproblematiek' nauwelijks van de grond gekomen. Veel stellingnamen uit 'Onderweg naar bescherming' zijn dus nog steeds actueel.²

Nieuwe visie is nodig

VluchtelingenWerk Nederland wil nu opnieuw haar visie geven op vluchtelingenbescherming in mondiaal, Europees en nationaal perspectief.

Sinds 1995 zijn er namelijk wel degelijk ontwikkelingen die het waard zijn om te benoemen en te analyseren. Er zijn ontwikkelingen in EU-asielbeleid, ontwikkelingen in de nationale en internationale jurisprudentie, en in het 'academische' denken over het concept 'bescherming'. Bovendien: wie is een 'echte vluchteling' en wat is 'bescherming'?

Verder zien we ook nu weer dat het politieke klimaat in toenemende mate aan het verharderen is. Sentimenten tegen immigratie klinken luid door in het politieke en maatschappelijke debat. Weliswaar is het in de politiek van links tot rechts gemeengoed om te stellen dat 'echte vluchtelingen' hier altijd welkom zijn. Toch wordt het asielbeleid, dat niet gescheiden lijkt te zijn van het anti-immigratiedebat, steeds restrictiever. Het asieldebat is een cijfertjesdebat geworden met als ondertoon de angst voor onbeheersbaarheid van de immigratie. De illusie wordt gecreëerd dat de zoektocht van mensen naar bescherming gemanaged kan worden, totaal te controleren valt. Het is de vraag of de angst reëel is en proportioneel, in hoeverre ze terecht is en concreet gemaakt kan worden, of totale beheersing mogelijk en gewenst is en hoe dit alles zich verhoudt tot de bescherming van vluchtelingen. Want zolang de wereld niet gevrijwaard is van mensenrechtenschendingen, oorlog en geweld, zullen mensen op de vlucht blijven slaan.

Dit document is de bijdrage van VluchtelingenWerk Nederland aan de politieke en maatschappelijke discussie over vluchtelingenbescherming in mondiale, Europese en nationale context. Het gaat terug naar de kern van vluchtelingenbescherming en kijkt vooruit naar het waarborgen ervan in het licht van deze angst voor onbeheersbaarheid. Want de realiteit is dat mensen vluchten en op zoek gaan naar bescherming. Zo was dit vroeger, zo is het nu en zo zal het in de toekomst zijn.

Verskillende benaderingen van 'vluchtelingenbescherming'

Vluchtelingschap en bescherming kan 'minimalistisch' benaderd worden. Alleen mensen die op individuele gronden vervolgd worden en in de regio geen bescherming kunnen krijgen (de meest kwetsbaren), kunnen bijvoorbeeld via hervestiging op een gemanagede wijze naar Europa komen. Asielzoekers die spontaan arriveren per vliegtuig zijn in deze benadering geen echte vluchtelingen ('anders hadden ze niet hun land kunnen verlaten via een luchthaven') en asielzoekers die via land en zee reizen kunnen altijd eerder ergens bescherming vinden. Deze mensen kunnen dus het beste in de regio blijven, dan wel daarnaar worden teruggestuurd met steun van de UNHCR. En staten mogen harde maatregelen nemen om spontane asielaanvragen te voorkomen zoals grensdetentie. Bescherming wordt in principe alleen tijdelijk verleend, kan altijd worden ingetrokken en omvat in het begin beperkte rechten.

Bij een wat meer pragmatische houding vormen het internationaal recht en het non-refoulementbeginsel het uitgangspunt. Maar in de praktijk hebben de EU en Nederland maar een beperkte 'opnamecapaciteit': we kunnen niet de

² Hiermee wordt bedoeld op o.a. de reikwijdte van het Vluchtelingenverdrag, het over één kam scheren van migranten en vluchtelingen, het moeizame harmonisatieproces binnen de EU, opgeworpen drempels waar het gaat om toegang tot bescherming en de vraagstukken rondom opvang in de regio. Zie VluchtelingenWerk Nederland, *Onderweg naar Bescherming*, 1995.

last van de hele wereld op onze schouders nemen. In plaats daarvan moeten de UNHCR en andere landen worden ondersteund bij het verlenen van bescherming in de regio. Deze pragmatische benadering wil dus enerzijds voldoen aan internationale normen en anderzijds de asielinstroom managen. Hoe de balans tussen deze twee tegengestelde bewegingen uitpakt, hangt af van de ruimte die de media en het electoraat hiertoe geven.

Daarnaast bestaat er nog een variatie aan uitgangspunten: van zeer idealistisch ('de wereld is van iedereen en kent geen grenzen') of internationale solidariteit ('meer hervestiging om de zwakke schouders te ontlasten'), tot een meer mensenrechtelijke benadering met internationale verdragen als uitgangspunt.

Opbouw notitie

Deze notitie geeft eerst een (historische) schets van de ontwikkeling van vluchtelingenbescherming (hoofdstuk 1). Hieruit zal blijken dat 'vluchtelingenbescherming' niet eenduidig en altijd in beweging is: het begrip 'vluchteling' moet ruim worden opgevat. Hoofdstuk 2 gaat in op de vraag wat 'bescherming' nu eigenlijk inhoudt. Vervolgens wordt gekeken hoe bescherming gewaarborgd en versterkt moet worden in internationale, Europese en nationale context (hoofdstuk 3). Hoofdstukken 4 geeft een visie op internationale vluchtelingenbescherming in vogelvucht, met enkele concrete aanbevelingen.

Hoofdstuk 1 Vluchtelingenbescherming in beweging

Waarom verlaten mensen huis en haard en vluchten ze naar veilige gebieden? Wanneer zijn zij vluchteling en horen zij bescherming te krijgen? Zijn de antwoorden op deze vraagstukken door de jaren heen veranderd? En wat betekent dit dan voor de toekomst van 'vluchtelingenbescherming'? De kracht van het internationale vluchtelingenrecht is dat aan individuen rechten worden gegeven die zij zelf geldend kunnen maken. Hiermee wordt vluchtelingenbescherming een verantwoordelijkheid voor staten. Deze constatering is van belang, omdat vluchtelingenbescherming geen vanzelfsprekendheid is en vaak onder politieke druk staat. Dit hoofdstuk geeft een schets van de relevante ontwikkelingen in relatie tot 'vluchtelingenbescherming'. Hieruit zal blijken dat het kader voor vluchtelingenbescherming niet altijd even helder is en altijd in beweging is.

1.1 Historie³

Tweede Wereldoorlog

Na de Tweede Wereldoorlog ontstonden er, met name binnen Europa, massale vluchtelingenstromen. Miljoenen ontheemden als gevolg van de oorlog; Oost-Europeanen die richting het westen trokken vanwege het communisme; militairen, onder meer uit Polen, die niet meer terug konden of wilden. De Verenigde Naties waren nog niet zolang opgericht maar zagen direct al een internationale taak liggen. De International Refugee Organisation werd opgezet en deze richtte zich op het repatriëren en ondersteunen van personen die als gevolg van de oorlog ontheemd waren geraakt.

Een ander (indirect) gevolg van de Tweede Wereldoorlog, onder het mom van 'dit nooit weer' was het opstellen van diverse humanitaire⁴ en mensenrechtenverdragen. In 1948 werd de Universele Verklaring van de Rechten van de Mens vastgelegd. Artikel 14 van deze Verklaring stelt: *een ieder heeft het recht om in andere landen asiel te zoeken en te genieten tegen vervolging*. Het was de eerste keer dat dit recht zo nadrukkelijk werd opgeschreven. Het jaar erna erkenden de Verenigde Naties expliciet hun verantwoordelijkheid voor internationale vluchtelingenbescherming en werd het Bureau van de Hoge Commissaris voor de Vluchtelingen (de UNHCR) opgezet.⁵

Vluchtelingenverdrag 1951

Deze ontwikkelingen leidden in 1951 uiteindelijk tot de totstandkoming van het Vluchtelingenverdrag van de Verenigde Naties. De ervaring halverwege vorige eeuw, met al die mensen die van huis en haard waren verdreven en in de wetenschap dat dit wordt veroorzaakt door vervolging en mensenrechtenschendingen leidde tot het definiëren van 'vluchtelingschap'. Artikel 1A (2) van het Vluchtelingenverdrag zegt dat iemand vluchteling is die *owing to well-founded fear of being persecuted for reasons of race, religion, nationality, membership of a particular social group or political opinion, is outside the country of his nationality and is unable or, owing to such fear, is unwilling to avail himself of the protection of that country*. Vluchtelingschap volgens het verdrag kan alleen worden vastgesteld als iemand buiten de grenzen verblijft van het eigen land.

³ Zie voor een goed gedocumenteerd historisch overzicht, inclusief de periode voorafgaande aan de Tweede Wereldoorlog: WODC, *Migratie naar en vanuit Nederland. Een eerste proeve van de Migratiekaart*, Cahier 2009-3, para 3.2. Zie ook T.P. Spijkerboer & B.P. Vermeulen, *Vluchtelingenrecht*, Nijmegen: Ars Aequi Libri, 2005.

⁴ De Geneefse Conventies van 1949 zijn een goed voorbeeld.

⁵ Al voor de oprichting van de UNHCR werd in 1948, na afloop van de Arabisch-Israëlische oorlog, de, United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugees in the Near East, UNRWA, opgericht op basis van een resolutie van de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties (GA resolution 302 (IV) van 8 december 1949). Het was de bedoeling dat UNRWA op tijdelijke basis Palestijnse vluchtelingen zou ondersteunen met hulpprogramma's. UNRWA heeft echter geen protectie-taken. Bij gebrek aan een oplossing voor het Palestijnse vluchtelingenprobleem is het mandaat van UNRWA steeds verlengd, meest recentelijk tot 30 juni 2011. Zie ook www.un.org/unrwa.

De kern van vluchtelingschap is dat de vluchteling de bescherming van zijn eigen staat niet kan of wil inroepen en dat andere staten die partij zijn bij het Verdrag, die bescherming daarom overnemen. Hiermee werd een fundamentele plicht van elke staat (het beschermen van de rechten van de eigen burger) bij het in gebreke blijven van die staat omgezet in een verplichting voor andere staten. Dat was een zeer wezenlijke en vergaande stap in het internationaal recht.

Een ander fundamenteel principe dat voortvloeit uit het Vluchtelingenverdrag is het *non-refoulementbeginsel*. Artikel 33(1) van Vluchtelingenverdrag verbiedt staten om vluchtelingen uit te zetten of terug te sturen naar een land waar hun leven of vrijheid gevaar loopt. De statelijke verplichtingen die voortvloeien uit het Vluchtelingenverdrag gaan echter verder dan alleen het niet terugsturen van vluchtelingen. Het merendeel van het Verdrag regelt de rechten en plichten van vluchtelingen en heeft betrekking op zaken zoals onderwijs, toegang tot werk en bestrijding van discriminatie.⁶

Omdat de reden voor het opstellen van het Vluchtelingenverdrag zo nadrukkelijk verbonden was met de nasleep van de Tweede Wereldoorlog, was het toepassingsbereik van het Verdrag in eerste instantie beperkt. Die beperking had zowel een tijdsaspect (het Verdrag zag alleen op gebeurtenissen voor 1 januari 1951) als, in aanvulling daarop, ook een geografisch aspect (het Verdrag was beperkt tot Europa). Het Aanvullende Protocol uit 1967 heeft de tijdsbeperking opgegeven en de meeste landen kennen inmiddels ook geen geografische beperking meer.⁷

Lange tijd was het traditionele beeld van 'de vluchteling' die van 'de politiek activist', van iemand die zijn geloof niet mag belijden of vervolgd wordt vanwege zijn 'anders zijn'. Iemand die een risico loopt op marteling of de doodstraf bij terugkeer. En alhoewel de vervolginggronden (politieke overtuigingen, ras, nationaliteit, godsdienst, sociale groep) 'categoriaal' te noemen zijn, ziet de gevraagde bescherming op **individuele** omstandigheden en waar de asielzoeker voor vreest. Vluchtelingschap kan alleen worden verkregen na een individuele beoordeling van het risico dat betrokkene gericht en persoonlijk loopt in het land van herkomst (*well founded fear*).⁸

1.2 Verandering in zicht

Toch duurde het niet lang voordat er barsten kwamen in dit 'duidelijke' kader van vluchtelingenbescherming. Dit kwam voornamelijk doordat in de decennia na de totstandkoming van het Vluchtelingenverdrag de herkomst en de vluchtmotieven veranderden. In de jaren vijftig waren het vooral mensen uit Oost-Europa die om politieke of raciale (bijvoorbeeld joden vanuit Polen) redenen naar het westen vluchtten. In de jaren zeventig verbreedden de bewegingen zich naar vluchtelingen vanuit Zuid-Europa en Zuid-Amerika in verband met de dictatoriale regimes en burgeroorlogen aldaar. Onder hen bevonden zich ook veel deserteurs en dienstweigeraars die niet de wapens wilden opnemen tegen hun 'eigen' mensen. Daarnaast kwamen er ook, zij het nog beperkt, vluchtelingen vanuit Afrika en Azië. Ondertussen ontstonden er ook vluchtelingensituaties in andere regio's van de wereld. Denk aan de Palestijnen na 1948, en de Vietnamese bootvluchtelingen in de jaren zeventig.

⁶ Zie ook: Alex Takkenberg & Christopher C. Tahbaz *The collected Travaux préparatoires of the 1951 Geneva Convention relating to the Status of Refugees* (3 delen), VluchtelingenWerk Nederland, Amsterdam (2de editie 1989-1990).

⁷ Turkije kent deze beperking nog wel: alleen Europeanen kunnen een vluchtelingenstatus krijgen. De druk op Turkije, zeker gezien de ligging net buiten de EU en gezien de wens van het land ooit te willen toetreden tot de Europese Unie, om dit voorbehoud niet langer te handhaven is hoog.

⁸ Prima facie toepassing van vluchtelingenbescherming kwam in praktijk wel voor. Zie onder voetnoot 15.

Vluchtmotieven

De vluchtmotieven van deze 'nieuwe groepen' konden niet altijd één op één worden herleid naar de vervolgingsgronden uit het Verdrag. Kijk bijvoorbeeld naar desertie (Zuid-Europa, Zuid-Amerika).⁹ Of het ging om een combinatie van oorzaken: onderdrukking, conflicten, mensenrechtenschendingen (Oeganda, Eritrea, Ethiopië). In de jaren daarna nam het aantal mensen op zoek naar bescherming in Europa steeds meer toe.¹⁰

Maar het meest opvallend is dat sinds halverwege de jaren tachtig, begin jaren negentig er vooral een duidelijke verschuiving is in de achterliggende redenen, 'root causes' waarom mensen bescherming zoeken in Europa. In die jaren ontstonden er wereldwijd veel interne conflicten langs etnische en/of religieuze lijnen. Niet zelden hadden deze conflicten te maken met controle over bepaalde gebieden, de aanwezigheid van grondstoffen, vruchtbaarheid van de bodem. En niet zelden was er een duidelijk aanwijsbare relatie met de omstandigheid dat dit vaak postkoloniale landen betreft (Rwanda, Congo).

Deze conflicten werden op grote schaal, vaak grensoverschrijdend, en met extreme wreedheid gevoerd. Landen kwamen in een langdurige geweldspiraal terecht. Al deze factoren leidden ertoe dat de kans toenam dat iemand door het conflict geraakt werd, en dat mensen massaal op de vlucht sloegen.

Anders en grootschaliger

Ook werden de vluchtelingensituaties- en bewegingen grootschaliger. Vaak werd de 'bescherming' het eerst gevonden in de regio. Deze bescherming bestond dan uit tijdelijk onderdak in een kamp waarbij alleen op basisniveau in de humanitaire nood voorzien kon worden. Doordat voor veel van deze (ingewikkelde) conflicten niet snel een oplossing voor handen was en de situatie in de landen van herkomst niet verbeterde, werden steeds meer kampsituaties op den duur 'protracted': *a situation when refugees find themselves in a longlasting and intractable state of limbo. Their lives may not be at risk, but their basic rights and essential economic, social and psychological needs remain unfulfilled after years in exile.*¹¹

Terugkeer zat er niet in, gezien de instabiliteit van de situaties; lokaal waren de voorzieningen ontoereikend. Gevolg was dat er zogenoemde secundaire bewegingen ontstonden richting bijvoorbeeld Europa. En hoe langer een bepaald conflict voortduurde, des te groter de kans was dat mensen direct vanuit het land van herkomst naar Europa of Noord-Amerika gingen (primaire bewegingen) vanwege de onhoudbare situatie in de regio. Zie ook bijvoorbeeld de huidige situatie in Syrië en Jordanië, of in het vluchtelingenkamp Dadaab in Kenia.

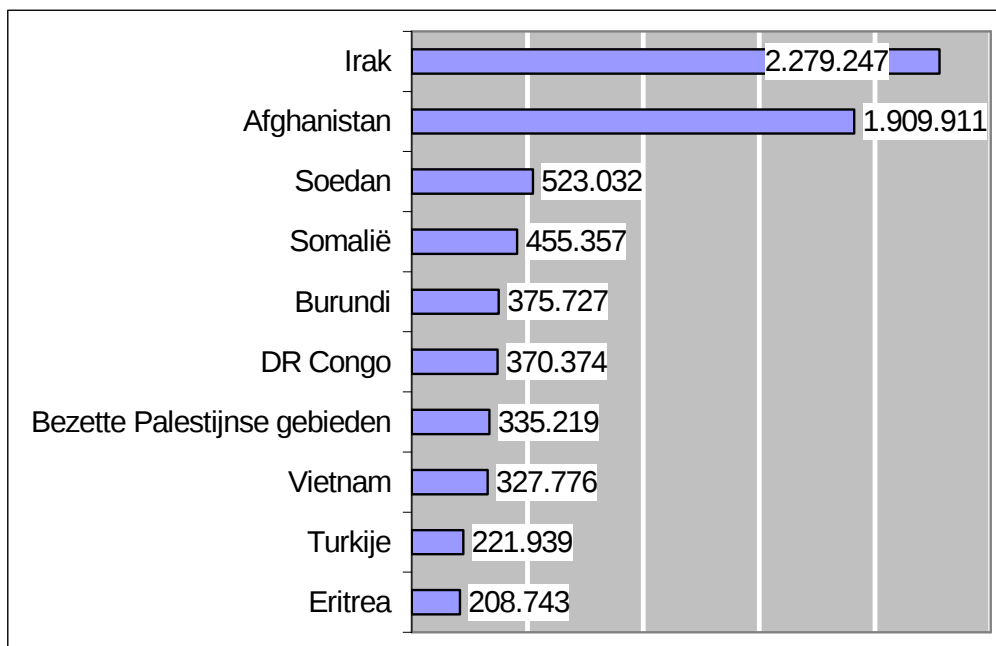
De rest van de wereld werd meer en meer geconfronteerd met dergelijke 'andersoortige' vluchtelingen uit conflictgebieden. De reden van de primaire, maar nog meer van de secundaire vlucht en vraag om bescherming kwam steeds vaker voort uit de algemene situatie van geweld, gebrek aan veiligheid, voedsel en/of gezondheidszorg, levensperspectief. Het begrip 'vluchteling' werd meer en meer opgerekt, bijvoorbeeld tot vluchtelingen binnen het eigen land, en op meerdere manieren uitgelegd. Hierbij werd (en wordt) er vaak aan voorbijgegaan dat ook in grootschalige conflicten sprake kan zijn van vervolging vanwege bijvoorbeeld etniciteit of religie.

⁹ Al valt niet uit te sluiten dat desertie of dienstweigering een uiting is van een politieke of godsdienstige overtuiging of te maken hebben met bevolkingsgroep waartoe een persoon behoort.

¹⁰ Zie voor meer gedetailleerde informatie: WODC, *Migratie naar en vanuit Nederland. Een eerste proeve van de Migratiekaart*, Cahier 2009-3, para 3.2. Zie voor uitwerking tussen vluchtelingenbewegingen en de (beeindiging van de) koude oorlog, F. Florin, *Onderweg naar Bescherming. Een rondgang door het vluchtelingenbeleid*, VluchtelingenWerk Nederland 1995, p. 8.

¹¹ *Protracted Refugee Situations*, Standing Committee 30th meeting, UNHCR, EC/54/SC/CPR.14, 10 juni 2004, p. 2.

Figuur: Aantal vluchtelingen wereldwijd naar belangrijkste landen van herkomst (2008)¹²



Bron: UNHCR

Dekt de vlag de lading nog?

Deze ontwikkelingen leidden ertoe dat er discussie begon te ontstaan over de geldigheid van de definitie van 'vluchteling'. Wat is nog de waarde van het Vluchtelingenverdrag, dat in een totaal andere tijd tot stand is gekomen en niet ziet op huidige vluchtelingensituaties? Is de nadruk die gelegd wordt op het individuele verhaal nog wel relevant in grootschalige conflictsituaties? Moet bescherming niet tijdelijk zijn en worden ingetrokken als de veiligheidssituatie verbetert? Zijn de 'klassieke' vervolgingsgronden niet te beperkt? Valt er niet een te grote groep buiten de boot omdat de definitie situaties van oorlog en geweld niet dekt?

1.3 Inspelen op veranderingen: internationale context

Al deze veranderingen leidden tot serieuze uitdagingen voor mondiale vluchtelingenbescherming. Het betekende ook dat op deze veranderingen moest worden ingespeeld. Dit gebeurde dan ook op zowel internationaal als regionaal niveau.

1.3.1 UNHCR

Het mandaat en de activiteiten van de UNHCR, als hoeder van het Vluchtelingenverdrag, geven een goed beeld van de ontwikkelingen binnen de mondiale vluchtelingenproblematiek. Oorspronkelijk kreeg de UNHCR als opdracht van de Algemene Vergadering het waarborgen van de rechten en het welzijn van vluchtelingen wereldwijd. In 2003 heeft de Algemene Vergadering deze opdracht aan de UNHCR verlengd 'totdat het vluchtelingenprobleem is opgelost'.

Wereldwijde vluchtelingencrises en de UNHCR

De UNHCR ziet toe op de naleving van het Vluchtelingenverdrag en zet in aanvulling daarop in door middel van coördinatie van duurzame oplossingen: een vrijwillige terugkeer in veiligheid en waardigheid, lokale integratie en hervestiging. In 1956 diende

¹² Meer statistische gegevens die inzicht geven in het vluchtelingenvraagstuk zijn te vinden in 'Vluchtelingen in getallen 2009' op www.vluchtelingenwerk.nl onder 'vluchtelingen en asielzoekers'.

de eerste grote crisis zich aan. Nadat de Sovjets de Hongaarse revolutie hadden neergeslagen, kwam er een grote vluchtelingenstroom op gang. In de jaren zestig zorgde de dekolonisatie van Afrika voor de eerste van talrijke vluchtelingencrises waarbij de hulp van de UNHCR nodig was. In de decennia erna was de UNHCR actief in Azië en Latijns- Amerika. Tegen het einde van de vorige eeuw ontstonden er nieuwe problemen in Afrika. Tegelijkertijd had de UNHCR de handen vol aan de vluchtelingen uit de Balkan. Op dit moment is de UNHCR betrokken bij ondersteuning aan vluchtelingen in onder meer Democratische Republiek Congo, Somalië en Afghanistan.
www.unhcr.org

De massale stromen mensen op de vlucht voor conflicten en geweld hadden meer en meer tot gevolg dat er grootschalige vluchtelingenkampen moesten worden opgezet. In de regio van de landen van herkomst werd de UNHCR in de loop der jaren dan ook steeds meer zelf uitvoerder van vluchtelingenbescherming.

De UNHCR verleende vluchtelingenbescherming niet alleen op individuele basis, maar ook groepsgewijs. Het UNHCR Handboek¹³ zegt in paragraaf 44 dat indien door massale toestroom en in zeer urgente situaties er onvoldoende capaciteit is om op individuele basis te bepalen of iemand bescherming nodig heeft, groepen mensen 'prima facie' als vluchteling kunnen worden verklaard. De UNHCR bood hiermee een handvat voor het omgaan met de grootschalige vluchtelingencrises die er wereldwijd ontstonden. Het moest dan wel uit de omstandigheden blijken dat zij ook **individueel** als vluchteling beschouwd konden worden.

Niet alleen de grootschaligheid, maar ook de toenemende complexiteit van conflicten en veranderende vluchtmotieven hadden gevolgen voor het mandaat van de UNHCR. Rondom actuele humanitaire crises werd het mandaat *de facto* stap voor stap uitgebreid via resoluties van het Uitvoerend Comité van de UNHCR en de Algemene Vergadering van de VN. Dit betreft onder meer *returnees* (voormalige vluchtelingen die terugkeren) en statelozen, die in een uitzichtloze situatie verkeren waarin ze geen aanspraak kunnen maken op hun fundamentele mensenrechten.

De meest zichtbare wijziging van het werkterrein van de UNHCR is de uitbreiding naar de hulp aan en ondersteuning (*good services*) van ontheemden, ook wel 'internally displaced persons' of IDP's genoemd. In tegenstelling tot vluchtelingen zijn IDP's binnen de grenzen van hun eigen land gebleven. Maar de redenen voor hun 'vlucht' zijn vaak dezelfde: vervolging, mensenrechtenschendingen, geweld. En de eigen regering voorziet niet in hun bescherming, terwijl ze wel op het grondgebied verblijven. Recente voorbeelden van grootschalige IDP-situaties zijn: Kenia, na het verkiezingsgeweld in 2008; Darfurezen in Soedan; Tamils in Sri Lanka; Colombia; Irak.

Midden jaren negentig werd de hulp aan IDP's door de Algemene Vergadering van de VN, en het Uitvoerend Comité van de UNHCR nog ingekaderd binnen het streven naar een oplossing voor de vluchtelingenproblematiek: een middel en geen doel op zich. Maar meer recentelijk heeft de ondersteuning aan IDP's ook steeds omvangrijker vormen aangenomen. Dit komt mede doordat de cijfers daar ook naar zijn. Eind 2008 werd het aantal IDP's wereldwijd geschat op 26 miljoen, tegenover ruim 15 miljoen vluchtelingen. De UNHCR heeft momenteel een leidende rol bij het voorzien in de beschermings- en humanitaire behoeften, en coördineert en managet de opvangkampen.

Onder IDP's worden ook niet meer alleen verstaan de mensen die ontheemd zijn geraakt door vervolging en mensenrechtenschendingen; ook ontheemden ten gevolge van natuurrampen vallen hieronder. In extreme gevallen zet de UNHCR zich tegenwoordig ook in

¹³ Het UNHCR Handbook on Procedures and Criteria for Determining Refugee Status under the 1951 Convention and the 1967 Protocol relating to the Status of Refugees, voor het eerst gepubliceerd in 1979, opnieuw uitgebracht in 1992, geeft richtsnoeren voor de toepassing en interpretatie van het Vluchtelingenverdrag.

voor deze slachtoffers, zoals bijvoorbeeld ten tijde van de tsunami in 2004, de aardbeving in Pakistan in 2005 en de orkaan in Birma in 2008.

Figuur: Groepen waarvoor UNHCR zich inzet: aantallen wereldwijd (1 januari 2008)¹⁴

	Vluchtelingen	Asielzoekers	Ontheemden	Terugekeerden	Stateelozen	Overig
Afrika	2.498.000	272.300	5.888.800	1.971.600	100.100	500
Azië	6.300.800	69.300	4.285.800	814.200	2.193.100	62.400
Europa	1.569.200	234.200	565.600	14.900	644.100	5.800
Latijns-Amerika	530.600	41.200	3.000.000			
Noord-Amerika	457.000	121.400	-			
Oceanië	34.900	1.700	-			
Totaal	11.390.700	740.100	13.740.200	2.800.700	2.973.300	68.700

Bron: UNHCR

Hoeder van het Vluchtelingenverdrag of humanitaire crisismanager?

De facto werkzaamheden van de UNHCR zijn door de jaren heen flink uitgebreid. De organisatie heeft meebewogen met de veranderende behoefte in de wereld van humanitaire crises. Een kwestie van vraag en aanbod. De organisatie heeft immers jarenlange kennis en ervaring in humanitaire crises. Ze is over de gehele wereld aanwezig en heeft de steun van de Verenigde Naties en donorlanden. Maar de UNHCR is vooral de hoeder van het Vluchtelingenverdrag, dat (exclusief) bescherming en rechten verleent aan vluchtelingen, niet aan andere gedwongen migranten. De UNHCR mag haar mandaat en werkzaamheden dan wel uitgebreid hebben, aan het Vluchtelingenverdrag zelf is sinds 1951 niets veranderd.

1.3.2 Vluchtelingenverdrag 1951

Het Vluchtelingenverdrag zelf is nooit gewijzigd en een ander internationaal verdrag over vluchtelingen bestaat niet. Een ruimere of aanvullende definitie van conflictgerelateerde vluchtelingen is er dus internationaal gezien niet, tenminste niet *de iure*.¹⁵

De UNHCR probeerde wel - met wisselend succes - een richtinggevende rol te spelen bij de toepassing van de vluchtelingendefinitie door de publicatie van het Handbook en *Guidelines* voor de interpretatie en toepassing van internationale vluchtelingenbescherming.

Voorbeelden zijn guidelines voor gender-gerelateerde vervolging, voor onderdeel zijn van een bepaalde sociale groep, en voor vervolging op religieuze gronden.¹⁶

Daarnaast zijn ook pogingen gedaan binnen de internationale gemeenschap tot het werkelijk verbreden van internationale vluchtelingenbescherming. De belangrijkste voorbeelden staan hierna.

¹⁴ Bij de aantallen vluchtelingen worden ook meegeteld: 'people in refugee-like situations'.

¹⁵ In het UNHCR Handbook staat letterlijk dat mensen die zich gedwongen voelen hun land te verlaten vanwege conflictsituaties in beginsel geen vluchtelingen onder het Vluchtelingenverdrag zijn, tenzij er sprake is van individuele vervolging (paragraaf 164). Hierbij moet evenwel niet worden niet vergeten dat de vervolginggronden zelf (politieke overtuigingen, ras, nationaliteit, godsdienst, sociale groep) wel 'categoriale componenten kent.

¹⁶ Guidelines on International Protection No. 1: Gender-Related Persecution within the context of Article 1A(2) of the 1951 Convention and/or its 1967 Protocol relating to the Status of Refugees (HCR/GIP/02/01); Guidelines on International Protection No. 2: "Membership of a Particular Social group" within the context of Article 1A(2) of the 1951 Convention and/or its 1967 Protocol relating to the Status of Refugees (HCR/GIP/02/02); Guidelines on International Protection No. 6: Religion-Based Refugee Claims under Article 1A(2) of the 1951 Convention and/or the 1967 Protocol relating to the Status of Refugees (HCR/GIP/04/06).

Ontwerpverdrag inzake Territoriaal Asiel 1977

In 1977 is geprobeerd te komen tot een Verdrag over Territoriaal Asiel, dat een integrale aanpak van de mondiale vluchtelingenproblematiek voor ogen had. De basis hiervoor was de VN Verklaring inzake Territoriaal Asiel uit 1967 waarin asielerlening aangemerkt werd als een humanitaire en apolitieke handeling. Tijdens een VN-conferentie in 1977 is er zelfs gesproken over een ontwerp verdragstekst.¹⁷ Dit ontwerp ging in op de volgende vraagstukken:

- het recht op (asiel)verlening;
- reikwijdte van het verdrag: wie komt er voor asiel in aanmerking, en welke uitzonderingen kunnen gemaakt worden;
- non-refoulementbeginsel (een uitwerking van artikel 33 Vluchtelingenverdrag);
- recht op verblijf gedurende de asielerprocedure;
- lastenverdeling indien een staat te maken zou krijgen met *'particular' pressures*;
- vrijwillige terugkeer naar het land van herkomst;
- samenwerking met de VN, waaronder het recht van asielzoekers om contact op te nemen met de UNHCR;
- vreedzame karakter van asielerverlening;
- handhaving van de soevereiniteit van de lidstaten (ten aanzien van het van toepassing verklaren van het Verdrag);

Slechts een aantal artikelen werd door de 92 deelnemende staten werkelijk behandeld. Universele overeenstemming bereikten de deelnemers niet. Dit kwam met name doordat veel staten toch benauwd waren voor inperking van hun soevereiniteit als ze zich zouden verbinden aan een dergelijke internationale regeling, alsmede de onwil om werkelijk extra inspanningen te verrichten voor vluchtelingenbescherming.¹⁸

Agenda for Protection en Convention Plus

De meest recente poging betreft de *Agenda for Protection* van de UNHCR. In 2002 heeft de UNHCR een omvangrijke agenda opgesteld van onderwerpen waarvoor een oplossing moet worden gezocht. Het voornaamste doel van deze Agenda was het opstellen van *arrangements that strengthen the implementation of the 1951 Convention and 1967 Protocol*. Geen aanpassing maar versterking van vluchtelingenbescherming en het Verdrag door bijvoorbeeld toetreding tot het Verdrag te promoten. Maar ook werd gedacht aan *provision of complementary forms of protection to those who might not fall within the scope of the Convention, but still require international protection*.¹⁹

Daarnaast werd ook het concept 'Convention Plus' aan de Agenda opgehangen. Dit initiatief had tot doel om via speciale overeenkomsten, aanvullend aan het Verdrag en Protocol, concrete vluchtelingenproblemen gericht aan te pakken door samenwerking tussen landen in de regio, westerse landen, internationale organisaties en de UNHCR: *special agreements to build an effective system of international burden sharing that would also enable refugees to find adequate protection or assistance as close to home as possible*.²⁰

¹⁷ UN.doc.A/10177.

¹⁸ Gedurende deze conferentie had bleek wel dat een aantal (West) Europese staten er gemeenschappelijke standpunten op na hielden.¹⁸ Na het mislukken van de Conferentie over Territoriaal Asiel en het uitblijven van een gecoördineerde en humanitaire aanpak van mondiale vluchtelingenproblematiek, werd door deze staten besloten om binnen de Raad van Europa verder te werken aan een dergelijk aanpak voor Europa. De Raad van Europa richtte hiertoe een Ad Hoc Committee on Legal Aspects of Territorial Asylum op (CAHAR). CAHAR zette vervolgens de eerste stappen op weg naar verdere Europese samenwerking op het gebied van vluchtelingenbescherming en asiel.

¹⁹ UNHCR 2004, Working paper, 24 januari 2003, para. 37.

²⁰ Toespraak van de heer Lubbers (UNHCR) tijdens de Justitie en Binnenlandse Zaken Raad van 13 september 2002 te Kopenhagen.

Net als het Territoriaal Asielverdrag uit 1977 faalde 'Convention plus' jammerlijk.²¹ Enerzijds omdat er wantrouwen was vanuit de organisaties die het belang van 'vluchtelingenbescherming' in het oog hielden en het traject eerder zagen als een poging om vluchtelingenbescherming te ondermijnen en de positie van vluchtelingen te verzwakken. Anderzijds was er totaal geen bereidheid van westerse staten om een stap verder te zetten en de reikwijdte van hun internationale verplichtingen te verruimen. Integendeel zelfs, de wens was eerder om het Vluchtelingenverdrag in te perken of zelfs af te schaffen.

Inperking van werking Vluchtelingenverdrag?

In Europa gingen diverse landen over tot allerlei vormen van aanvullende (nationale) bescherming: tijdelijke bescherming, gedoogsituaties, moratoria, groepsgebonden asielbeleid.²² Denemarken was het eerste land dat in de jaren zeventig een aanvullende vorm van bescherming vastlegde in nationale regels voor mensen die gevlucht waren voor geweld. Deze zogenoemde 'B-status', die later werd overgenomen door Nederland, diende vooral om een oplossing te vinden voor deserteurs en dienstweigeraars uit Portugal. Later volgden er meer Europese landen die met eigen vormen van bescherming kwamen naast het Vluchtelingenverdrag. En daarmee ook de toepassing van het Verdrag inperkten. Staten zochten zelf wel hun oplossingen, maar vaak met minder plichten dan de plichten die volgden uit het Vluchtelingenverdrag. Het ging om beleidskeuzes die niet voortvloeiden uit internationale verplichtingen. Nationaal was dit duidelijk te zien aan de formulering van diverse nationale regelingen. Wat Nederland betreft: van de Gedoogdenregeling in 1991, via de voorlopige vergunning tot verblijf (vvvtv) in de Vreemdelingenwet 1994 en de 'indicatorenbrief' tot aan het huidige categoriaal beschermingsbeleid: altijd heeft de overheid heel veel ruimte en vrijheid gehad zelf nut en noodzaak van groepsgewijze bescherming te bepalen.²³

Ook op andere, meer praktische manieren werd de werking van het Vluchtelingenverdrag ingeperkt: door de toepassing van het concept van veilige derde landen, door het opleggen van visa-verplichtingen, door strafrechtelijke vervolging van asielzoekers en vluchtelingen wegens het in bezit hebben of gebruikmaken van valse documenten, door geïntensiverde grensbewaking en grensdetentie.

Herziening of afschaffing van het Vluchtelingenverdrag?

In Nederland kwam herziening van het Vluchtelingenverdrag aan de orde in het regeerakkoord tussen CDA, LPF en VVD in 2002. Hier werd het streven aangekondigd naar een dusdanige herziening van het Vluchtelingenverdrag dat asiel *uitsluitend* wordt geboden in de regio van herkomst en de vluchtelingenstatus door de UNHCR wordt vastgesteld. Weliswaar ging het niet om een inperking van de *definitie* van vluchtelingschap. Maar het ging wel om het afschuiven van de verantwoordelijkheid voor asielverlening naar de UNHCR, die afhankelijk was van de samenwerking met het land in de regio. En daarmee zag het op beperking van de toegang tot bescherming en dus op een beperking van het Vluchtelingenverdrag zelf.

²¹ Zie hierover het interessante artikel van Marjoleine Zieck, 'Doomed to Fail from the Outset? UNHCR's Convention Plus Initiative Revisited' in *International Journal on Refugee Law*, Oxford University Press, 17 augustus 2009, p. 387-420.

²² Nederland vindt trouwens dat niet alleen conflicten maar ook 'dictatoriale regimes' een categoriale toelatingsgrond kunnen opleveren (Afghanistan onder de Taliban, Irak onder Saddam Hoessein, Iran tot in de jaren '90).

²³ Zie voor een overzicht van nationale ontwikkelingen op het gebied van asielbeleid en vluchtelingenbescherming bijlage 1.

‘Terug naar de regio?’

In 1993 stelde de Nederlandse staatssecretaris Kosto tijdens de Inter-Governmental Consultations (IGC) voor om asielzoekers die in Europa asiel vragen terug te sturen naar de regio, waar zij hun verzoek zouden indienen. Ook in 2001 meldde de Nederlandse regering aan de Tweede Kamer dat opvang in de regio van vluchtelingen en andere personen die bescherming behoeven de voorkeur verdiende. Nederland zou dit financieel moeten ondersteunen. Nederland moest overigens wel bescherming in eigen land blijven bieden.²⁴

In januari 2003 baarden de Britten opzien met hun *New Vision for Refugees*, een document waarin zij pleitten voor exclusieve opvang in de regio.²⁵ Asielzoekers die aan de poort van 'Fort Europa' klopten, moesten worden teruggestuurd naar de regio waar zij vandaan kwamen, statusdeterminatie zou niet essentieel zijn en beoordeling van asielverzoeken door staten moest zoveel mogelijk worden vermeden, en vooral door de UNHCR gedaan worden. Regional Protection Centres (vluchtelingenkampen in regio) en Transit Processing Centres (behandelkantoren) buiten de grenzen van Europa vormden de kern van het Britse betoog.

De UNHCR, in het kader van *Agenda for Protection en Convention Plus*, kwam al snel met tegenvoorstellen (*EU Prong Proposal*) die voornamelijk op het punt van Europese asielbehandelcentra sterk afwaken van de Britse plannen: deze zouden zich moeten bevinden binnen EU-grenzen en zich 'slechts' op 'kennelijk ongegronde verzoeken' moeten richten. De UNHCR leverde ook stevige kritiek op de Britse voorstellen. Er lag een te grote nadruk op de wens de aantallen asielzoekers terug te dringen, in plaats van de insteek om binnen de EU betere bescherming bieden. Daarnaast zag de UNHCR veel juridische en praktische problemen en bezwaren.

Kritiek op de Britse plannen kwam behalve van de UNHCR ook van Amnesty International (niet langer complementariteit, vergroot het risico op refolement, complexiteit juridische implicaties, einde van internationale solidariteit) en ECRE (regio kent geen juridische en sociaal-economische infrastructuur die veiligheid garandeert, te beperkte rol van NGO's waardoor er geen veilige asielomgeving is in de regio).

Tijdens de Raad van 19 juli 2004 kwam Duitsland bij monde van de minister van Buitenlandse Zaken Schily met een voorstel om EU-centra in Afrika op te richten om aldaar asielverzoeken af te handelen. De Raad zag het voorstel van Schily als 'aanzet' voor oplossingen op lange termijn. Wel moest worden onderzocht of het juridisch mogelijk zou zijn om buiten de EU asielaanvragen te behandelen. De Commissie heeft verzocht een aparte studie te verrichten, in nauwe samenwerking met de UNHCR, naar de haalbaarheid en mogelijkheden voor een gezamenlijke behandeling van asielaanvragen buiten de EU, zo staat in het EU Justitie en Binnenlandse Zaken Meerjarenprogramma dat de Raad op 5 november 2004 heeft aangenomen.

In haar Mededeling over het EU-asielbeleidsplan van 17 juni 2008 kondigde de Commissie aan dat deze studie in 2009 zou worden gedaan en dat de uitkomsten ervan gebruikt zullen worden voor toekomstige discussies en beleidsvorming op Europees niveau, met het oog op verbetering van de toegang tot Europa, complementair aan het Gemeenschappelijk Europees Asielsysteem (GEAS) en in naleving van internationale standaarden.

Tijdens het debat in de Tweede Kamer over dit EU-beleidsplan asiel op 24 september 2008 heeft Kamerlid Kamp (VVD) een voorstel gedaan voor een ander en efficiënter asielsysteem. Dit voorstel ligt in de lijn van de Britse voorstellen uit 2003. De staatssecretaris van Justitie heeft toegezegd dit voorstel mee te nemen in haar visie op bescherming.

²⁴ TK 2000-2001, 19637 nr 554; TK 2001-2002, 19637 nr 634.

²⁵ Brief van premier Blair aan het Grieks Voorzitterschap van de EU, 10 maart 2003.

Het Stockholm Programma, het meerjarenprogramma voor de Justitie en Binnenlandse Zaken Raad 2010-2015, lijkt echter de eerdere toezegging over een haalbaarheidstudie naar 'external processing' af te zwakken. In paragraaf 6.2.3. over de externe dimensie van het asielbeleid nodigt de Raad de Europese Commissie uit *'to explore, in that context and where appropriate, new approaches concerning access to asylum procedures targeting main transit countries, such as protection programmes for particular groups or certain procedures for examination of applications for asylum, in which Member States could participate on a voluntary basis'*.²⁶

Overigens was dit idee niet nieuw maar al eerder door Nederland op tafel gelegd in 1993, en eerder nog door de Denen in 1986. In 2003 deden ook de Britten nog een duit in het zakje met hun voorstellen over 'external processing in the region' en 'regional protection centres' (zie kader hierboven).

1.4 Inspelen op veranderingen: regionale context

Naast discussies over het mondiale vluchtelingensysteem gebaseerd op het Vluchtelingenverdrag, was er de afgelopen decennia ook sprake van relevante ontwikkelingen op regionaal niveau. Deze zagen zowel op aanvullende vormen van bescherming naast het Vluchtelingenverdrag, als op de ontwikkeling van een regionaal (Europees) asielsysteem.

1.4.1 Aanvullende bescherming

Lange tijd werd aangenomen dat bescherming voor mensen die algemene conflicten of algemene mensenrechtencrises ontvluchtten, überhaupt niet onder het internationaal vluchtelingenrecht vielen.²⁷ Maar daar kwam verandering in door diverse regionale ontwikkelingen.

Raad van Europa: Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens

Naast het Vluchtelingenverdrag is er in de nasleep van de Tweede Wereldoorlog ook een regionaal verdrag tot stand gekomen dat van belang is voor vluchtelingenbescherming, namelijk het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM). Artikel 3 EVRM zegt dat niemand onderworpen mag worden aan folteringen of aan onmenselijke of vernederende behandelingen of bestraffingen. Dit betekent ook dat niemand mag worden teruggestuurd naar een land waar hij of zij een risico op zo'n behandeling loopt. Dit geldt dus niet alleen voor vluchtelingen, maar ook voor mensen die bescherming zoeken om andere redenen dan die uit het Vluchtelingenverdrag.

Om de bescherming van artikel 3 EVRM te kunnen invoeren, waren individuele 'special distinguishing features' nodig (het zogeheten Vilvarajah-criterium).²⁸ Een slechte algemene veiligheidssituatie was op zichzelf onvoldoende reden om schending van artikel 3 EVRM aan te nemen. Er waren altijd aanvullende, op het eigen verhaal gerichte redenen nodig waarom betrokkene niet terugkon (en dus bescherming nodig had).

Meer recentelijk zorgden een aantal uitspraken van het EHRM voor een verdere Europese ontwikkeling van internationale bescherming van slachtoffers van oorlog en geweld. In een zaak van een Somalische asielzoeker die lid was van een minderheidclan, de Ashraf, bepaalde het EHRM in 2007 dat aangenomen kan worden dat iemand niet kan terugkeren als hij tot een minderheidsgroep hoort en deze groep systematisch (stelselmatig) slecht wordt behandeld.²⁹

²⁶ Raadsdocument 17024/09, The Stockholm Programme – an open and secure Europa serving and protecting the citizens, 2 december 2009.

²⁷ Tenzij er wel een verband was tussen vrees voor vervolging en een vervolgingsgrond.

²⁸ EHRM Vilvarajah v. Verenigd Koninkrijk, nr 14/248, 30 oktober 1991, RV 1978-2003 nr 1 m.nt Vermeulen.

²⁹ EHRM, Salah Sheekh v. Nederland, nr 1948/04, 11 januari 2007.

Een jaar later ging het Hof nog een stapje verder. Het stelde dat in hele extreme gevallen de algemene veiligheids- en mensenrechtensituatie voldoende aanleiding kan zijn om mensen niet terug te sturen vanwege de risico's in het land van herkomst.³⁰ Het Hof gaf in deze uitspraak tevens aan dat ook bij de beoordeling van 'individuele' beschermingsvragen de algemene situatie in het land van herkomst meer moet worden betrokken. De toepassing van artikel 3 EVRM is hiermee ruimer geworden en omvat nu ook bescherming tegen algemene situaties van extreem geweld.

Organisatie van de Afrikaanse Unie

Binnen de Afrikaanse Unie en later ook in Zuid-Amerika is een ruimere definitie van 'vluchtelingenbescherming' overeengekomen dan is neergelegd in het Vluchtelingenverdrag. In het Verdrag van de Organisatie van de Afrikaanse Unie *Governing the specific Aspects of Refugee Problems in Africa* uit 1969 staat in artikel 1(2): *The term 'refugee' shall also apply to every person who, owing to external aggression, occupation, foreign domination or events seriously disturbing public order in either part or the whole of his country of origin or nationality, is compelled to leave his place of habitual residence in order to seek refuge in another place outside his country of origin or nationality.*

Zuid-Amerika

Hetzelfde gaat op voor Cartagena Declaration on Refugees uit 1984: *Hence the definition or concept of a refugee to be recommended for use in the region is one which, in addition to containing the elements of the 1951 Convention and the 1967 Protocol, includes among refugees persons who have fled their country because their lives, safety or freedom have been threatened by generalized violence, foreign aggression, internal conflicts, massive violation of human rights or other circumstances which have seriously disturbed public order.*³¹

Europese Unie

In tegenstelling tot de Afrikaanse Unie en Zuid-Amerika breidde de Europese Unie (EU) de definitie van 'vluchtelingschap' niet uit: de definitie in EU-Definitierichtlijn 2004/83/EU die in april 2004 aangenomen werd³², komt overeen met de definitie uit het Vluchtelingenverdrag. Maar wat de EU ook heeft erkend, is dat het Vluchtelingenverdrag niet ziet op alle aspecten van de hedendaagse asielproblematiek, zoals situaties van algemeen geweld of burgeroorlogen. Om die reden hadden diverse lidstaten al hun toevlucht gezocht tot aanvullende nationale vormen van bescherming. Volgens de EU was het in het kader van een asielbeleid noodzakelijk om ook deze vormen te harmoniseren, ook omdat steeds meer mensen vluchten voor oorlog en geweld in plaats van 'individuele vervolging'. De richtlijn maakt onderscheid tussen vluchtelingenstatus en andere, subsidiaire vormen van bescherming en bepaalt welke rechten hierbij horen.

De onderhandelingen over de formulering van 'subsidiaire bescherming' leverden veel discussie op. Het ging hier namelijk wel om het opstellen van een nieuwe definitie, die in aanvulling op (en niet ter ondermijning van) het Vluchtelingenverdrag, verplichtingen voor Europese landen met zich zouden meebrengen om asiel te verlenen, om rechten te verlenen aan vreemdelingen.³³ De lidstaten waren er al snel over uit dat deze nieuwe definitie zich

³⁰ EHRM, NA v. Verenigd Koninkrijk, nr 25904/07, 17 juli 2008, JV 2008/329 m.nt Spijkerboer, NAV 2008/27 m.nt. Bruin, NJCM-Bulletin 34-1 m.nt Battjes.

³¹ Zie paragraaf 3 van de Verklaring. Deze definitie is, naast de tekst uit het Afrikaanse Verdrag, gebaseerd op de doctrine uit de rapporten van de Inter-Amerikaanse Commissie voor de Mensenrechten.

³² Zie para 1.4.2. voor het kader waarbinnen deze Richtlijn tot stand is gekomen.

³³ Zie Preambule van de Richtlijn onder overweging 24: Minimum standards for the definition and content of subsidiary protection should also be laid down. Subsidiary protection should be complementary and additional to the refugee protection enshrined in the Geneva Convention. Zie ook http://ec.europa.eu/justice_home/fsj/asylum/subsidiary/fsj_asylum_subsidary_en.htm.

moest beperken tot bestaande internationale verplichtingen. De betekenis van 'subsidiare bescherming' moest helder en ondubbelzinnig in de richtlijn worden neergelegd.³⁴

De uiteindelijke definitie in artikel 15 van de Richtlijn is gedeeltelijk gebaseerd op het non-refoulementbeginsel zoals verwoord in artikel 3 EVRM. Maar interessanter is het laatste deel van de definitie onder (c):

Een ernstige en individuele bedreiging van het leven of de persoon van een burger als gevolg van willekeurig geweld in het kader van een internationaal of binnenlands gewapend conflict.

Hiermee werd blijkbaar bedoeld om slachtoffers van oorlog en geweld onderdeel te laten uitmaken van 'internationale bescherming'. Maar om nou te zeggen dat de definitie 'helder' en 'eenduidig' is? Het is eerder een duidelijk compromis: 'individuele bedreiging' versus 'willekeurig geweld.' Gevaar hierbij is dat landen deze definitie ieder op hun eigen (restrictieve) manier uitleggen en dat daarmee het harmoniserende effect verdwijnt.³⁵

Dit hoeft niet noodzakelijkerwijs. Want sinds het Verdrag van Nice (2003) heeft het EU Hof van Justitie in Luxemburg een rol te vervullen bij de uitleg en interpretatie van EU-regels. De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State zag vervolgens aanleiding om vragen te stellen aan het Hof over de reikwijdte en betekenis van artikel 15c van de Definitierichtlijn. In februari 2009 kwam het Hof met het antwoord: *'een ernstige en individuele bedreiging van het leven of de persoon van de asielzoeker geacht kan worden aanwezig te zijn wanneer de mate van willekeurig geweld in het aan de gang zijnde gewapende conflict dermate hoog is dat er zwaarwegende gronden bestaan om aan te nemen dat een burger die terugkeert naar het betrokken land of gebied louter door zijn aanwezigheid aldaar een reëel risico op die bedreiging zou lopen.'*³⁶ Deze grond voor bescherming is autonoom en aanvullend op bestaande beschermingsgronden.³⁷ Daarnaast zegt het Hof ook dat hoe meer de asielzoeker kan aangeven dat hij zelf persoonlijk gevaar loopt, hoe lager de mate van willekeurig geweld zal zijn die vereist is om in aanmerking te komen voor bescherming.

Hiermee is in ieder geval duidelijk gemaakt dat er voor alle Europese landen een internationale verplichting bestaat om in deze situaties bescherming te verlenen. Het blijft wel zo dat de landen in eerste instantie zelf zullen beoordelen of het geweld waarvoor mensen vluchten wel uitzonderlijk ernstig is.

Richtlijn Tijdelijke Bescherming

Daarnaast is in de Richtlijn Tijdelijke Bescherming bepaald dat de Europese Raad in geval van een 'mass influx' uit een bepaald herkomstland gedurende minimaal een jaar en maximaal drie jaar tijdelijke bescherming kan instellen voor bepaalde groepen. De Kosovo crisis, die in korte tijd leidde tot enorme aantallen vluchtelingen binnen Europa, vormt (mede) de achtergrond voor het opstellen van deze richtlijn. Aan deze vorm van tijdelijke bescherming zit een beperkt rechtenpakket vast. Dit is ongeveer vergelijkbaar met de rechten van een asielzoeker die zijn procedure afwacht.

³⁴ 12148/02/ASILE 43 (20 september 2002), TK 2001-2002, 23490 nr 243, onder agendapunt 3; nr 244, onder agendapunt 15.

³⁵ Dit beeld werd bevestigd door een onderzoek van de UNHCR uit 2007: de formulering van artikel 15c leidde tot grote interpretatieverschillen binnen verschillende Europese landen. Een restrictieve interpretatie van de nieuwe definitie leidde zelfs tot een 'beschermingsgat' en een weigering om bescherming te verlenen aan mensen die wel bescherming nodig hadden: *Asylum in the European Union – A Study of the Implementation of the Qualification Directive*, UNHCR, November 2007.

³⁶ Hof van Justitie, *Elgafaj v. Nederland*, C 465/07, 17 februari 2009, rechtsoverweging 35.

³⁷ *Ibid*, rechtsoverweging 28.

De Raad heeft deze richtlijn nog nooit ingeroepen. Dit komt ook doordat tweederde van alle lidstaten het hiermee eens moeten zijn: dat is een hele hoge drempel. En de politieke wil is erg klein. Doordat vaak maar een gedeelte van de EU-landen te maken heeft met een hoge instroom uit een bepaald gebied (Irak: Nederland en Zweden; Somalië: Nederland en Verenigd Koninkrijk; Tsjetsjenië: Oost-Europa) voelt de rest van Europa daar weinig van. Van een 'mass influx' in heel Europa is dan technisch gezien geen sprake en de landen hebben blijkbaar niet de behoefte hier gevolgen aan te verbinden.

1.4.2 Ontwikkeling van een Gemeenschappelijk Europees Asielsysteem (GEAS)

Binnen de Europese Unie ging men nog veel verder dan alleen een gemeenschappelijke definitie van vluchtelingenbescherming. De inzet bij de lidstaten was om te komen tot een geheel gemeenschappelijk Europees asielbeleid.

1995-2000: een begin van samenwerking

Tussen de Europese lidstaten ontstond een negatieve spiraal van beleidscompetitie: wie is het strengst, wie krijgt het minste asielzoekers binnen? Afspraken werden wel gemaakt, bijvoorbeeld over verplichtingen van luchtvaartmaatschappijen. Restrictie was het motto. Er was sprake van een zogenoemd 'waterbed-effect': het totale aantal mensen dat bescherming zocht in Europa daalde niet, maar als de gevolgen ervan in de zuidelijke landen groot werden, waren ze in het noorden kleiner. Op één plek duwen, zorgde voor een uitstulping elders. In 1995 kwam de Schengen Uitvoeringsovereenkomst tot stand, en deze werd in 1997 gevolgd door de Dublinovereenkomst om te bepalen welk land verantwoordelijkheid draagt voor de asielaanvraag. Pas na het Verdrag van Amsterdam werden er werkelijk bindende asielregels opgesteld.

2000-2005: het ontstaan van het GEAS

Tijdens de Europese Raad die in oktober 1999 plaatsvond in Tampere werd er een kader vastgesteld om in twee fasen te komen tot een gemeenschappelijk Europees asielbeleid. Doel van zo'n asielbeleid was in eerste instantie: meer eenheid scheppen tussen de EU-landen. Op deze manier, zo was de gedachte, zouden asielzoekers niet meer van het ene Europese land naar het andere gaan omdat de kans op asiel elders groter was: geen 'secundaire bewegingen' meer binnen Europa. Een andere gedachte was dat enerzijds meer en betere bescherming zou kunnen worden verleend, en anderzijds misbruik van procedures kon worden tegengegaan.

De eerste fase ging om het opstellen van een aantal richtlijnen met minimumnormen (opvang, asielprocedures, toelatingsgronden en tijdelijke bescherming) en een nieuwe Dublinregeling (Dublinverordening) in combinatie met een systeem waarin persoonsgegevens zouden worden vastgesteld (Eurodac). De tweede fase zou moeten leiden tot een gemeenschappelijke asielprocedure en een uniforme status voor degenen die bescherming nodig hebben. Het beginsel van non-refoulement werd erkend als het absolute uitgangspunt voor het EU-asielbeleid.

Moeizame onderhandelingen: verschillende belangen

Dit was het begin van jarenlange moeizame onderhandelingen tussen de EU-lidstaten. Het bleek erg lastig om overeenstemming te bereiken tussen zoveel landen over cruciale vraagstukken: wie moet bescherming krijgen, waaruit moet die bescherming bestaan, waaraan moeten procedures voldoen, hoe moet opvang worden verleend? De resultaten deden het woord 'minimum' eer aan. Er ontstond vanuit het maatschappelijk middenveld veel kritiek op wat er bereikt was: te weinig, te laat, en onder de maat in vergelijking tot internationale normen.

De landen in Zuid-Europa gedroegen zich in deze tijd vooralsnog redelijk laconiek: 'migratie regelt zichzelf wel'. Ze hadden geen zin veel energie te stoppen in asiel- en migratiesystemen.' Eens in de zoveel tijd werd daar de oplossing gezocht in grootschalige

legalisaties. Landen in het Noordwesten van Europa kenden een meer pragmatische aanpak: 'voor de 'echte' vluchtelingen is altijd plaats, maar asielstromen moeten wel worden gemanaged. En landen aan de buitengrenzen moeten die grenzen beter bewaken!' De landen in Oost-Europa waren door hun geografische ligging en niveau van de welvaartstaat ook met name transitlanden die nog weinig ervaring met migratie en de aanwezigheid van buitenlanders op hun grondgebied hadden. De nieuwe lidstaten kregen, na de uitbreiding van de Europese Unie in 2004, een dubbele boodschap mee: ze moesten voldoen aan de EU-regels en de internationale mensenrechtenstandaarden, maar ze moesten ook streng zijn aan de poort van Fort Europa.

Er is ook zeker winst geboekt: voor het eerst waren op Europees niveau afspraken gemaakt over het bieden van bescherming. Asielzoekers en vluchtelingen konden zich gaan beroepen op bindende Europese regels. En alhoewel er slechts minimumnormen waren afgesproken, betekende dit voor een aantal landen dat zij nu genoodzaakt waren om een asielsysteem op te bouwen dan wel te verbeteren. Voor nieuwe lidstaten werd voldoen aan de regels een voorwaarde voor toetreding tot de EU.

Irak

In 2003 kwam de regering van Saddam Hoessein ten val. De Amerikaanse inval, gesteund door onder andere Britse en Nederlandse troepen maakten een einde aan het bewind van de Baath-partij. Hiermee begon de strijd om de macht in Irak, waarbij vele slachtoffers vielen. Sektarisch geweld zorgt ervoor dat de nieuw gevormde regering van nationale eenheid, met een Shiitische meerderheid, niet voldoende grip krijgt op de ontstane situatie. De veiligheidssituatie was de afgelopen jaren niet de enige reden om Irak te ontvluchten. Hoewel ook de Irakese regering zich schuldig maakt aan mensenrechtenschendingen, vindt vervolging in de zin van het Vluchtelingenverdrag hoofdzakelijk plaats door derden. De overheid is niet in staat hier bescherming tegen te bieden. In 2008 nemen aanvallen van milities af, de situatie blijft echter zeer fragiel.

Volgens cijfers van de UNHCR telt Irak er op het moment bijna 2,8 miljoen ontheemden. Nog eens 2 miljoen Irakezen hebben hun heil buiten Irak gezocht. Een groot deel van hen leeft in erbarmelijke omstandigheden in kampen aan de grens met Syrië en Jordanië. Door hervestiging is een aantal van hen in Europa terecht gekomen. Anderen proberen op eigen initiatief, over land of per vliegtuig, Europa te bereiken. Velen van hen komen via Griekenland het continent binnen.

Naast een klein aantal uitgenodigde vluchtelingen uit Irak, (in 2007 129 en in 2008 144 volgens cijfers van INDIAC) bood Nederland tot 22 november 2008 categoriale bescherming aan asielzoekers uit Centraal en Zuid Irak. Van het aantal mensen wat in 2008 bescherming vroeg was 44% uit Irak afkomstig. Mensen behorende tot groepen die extra gevaar lopen, zoals christenen, journalisten en zij die in verband gebracht worden met de buitenlandse troepenmacht maken volgens het huidige beleid nog steeds aanspraak op bescherming op basis van het Vluchtelingenverdrag, of vanwege vrees van schending van artikel 3 EVRM of op humanitaire gronden

2005-2009: stagnatie van de ontwikkelingen

Toch is het duidelijk dat de ontwikkelingen op het gebied van internationale vluchtelingenproblematiek in Europa niet zonder gevolgen bleven. De steun aan het verlenen van vluchtelingenbescherming is enorm verminderd door de hoge aantallen asielzoekers uit conflictgebieden, de verschillen in toelatingsbeleid binnen de EU, de toenemende activiteiten van mensensmokkelaars en de daarmee gepaard gaande criminaliteit. De roep om grenzen te sluiten, om restrictiever beleid te voeren, wordt steeds luider. Het is merkbaar dat de politieke wil om een gemeenschappelijk EU-beschermingssysteem op hoog niveau te ontwikkelen meer en meer afneemt. De afgesproken minimumnormen in de richtlijnen zijn

inderdaad minimaal en voldoen op sommige punten niet eens aan het internationale recht. Aanpassingen in de richtlijnen die tot een verbetering kunnen leiden, ontvangen niet of nauwelijks steun. Het verder harmoniseren van asielwet- en regelgeving van de EU ligt praktisch stil. Verschillende uitspraken van het Europese Hof van Justitie en het EHRM doen lidstaten beseffen dat EG-recht meer 'tanden' heeft dan ze dachten. Er ontstaat angst voor verdere inperkingen van nationale bevoegdheden.

De EU zet vooral in op bewaking van de grenzen van Fort Europa, wat leidt tot wantoestanden aan de buitengrenzen (Griekenland, Cyprus, Malta). Er wordt samenwerking gezocht met landen als Libië, Tunesië en Marokko die geen verdragspartij zijn bij het Vluchtelingenverdrag. Migratiemanagement en praktische samenwerking tussen EU-lidstaten worden steeds belangrijker, terwijl er weinig ambitie lijkt te zijn om het beschermingsniveau te verhogen.

Dit blijkt ook uit het voorstel voor het komende vijfjarenprogramma van de EU (Stockholm programma) op het gebied van asiel- en migratie. Waar het vorige (Haags) programma bol stond van de wensen en mogelijkheden op het gebied van harmonisering, ligt in dit voorstel veel nadruk op intensivering van samenwerking in het kader van grensbewaking, het voorkomen van illegale migratie en consolidatie van afgesproken minimumnormen.

Enige lichtpuntjes zijn de totstandkoming in 2009 van een, weliswaar vrijwillig, EU-hervestigingsprogramma,³⁸ en de oprichting van het Europees Asielondersteuningsbureau. Dit bureau zal gevestigd worden op Malta en is bedoeld om de praktische samenwerking tussen lidstaten te verbeteren, en daardoor het beschermingsniveau te verhogen.

1.5 Conclusie

Het internationaal vluchtelingenrecht is in ontwikkeling en er is nog steeds sprake van niet-opgeloste vraagstukken: wie hebben er bescherming nodig? En wat houdt (internationale) bescherming in? Wat betekent internationale verantwoordelijkheid voor vluchtelingen? De ontwikkelingen van de afgelopen decennia laten ons zien dat regionale (en nationale) instrumenten belangrijker zijn geworden en zijn aangevuld en uitgebreid. Het Vluchtelingenverdrag is ongewijzigd gebleven. Er is een grote hang ontstaan naar het 'managen' van vluchtelingenbescherming met een scala aan instrumenten, die zien op de hedendaagse asielproblematiek, flexibeler zijn en meer mogelijkheden bieden aan de staten om eigen restrictief beleid te voeren. De angst voor onbeheersbaarheid en ongecoördineerde vluchtelingenstromen vormt in feite de aanjager van dit 'asielmanagement'.

Maar biedt het denken vanuit 'beheersing' ook werkelijk een beter en effectiever systeem van vluchtelingenbescherming? In 1995 schreef VluchtelingenWerk Nederland in 'Onderweg naar bescherming': *Asielbeleid moet ontwikkeld worden tegen de achtergrond van het zoeken naar oplossingen voor het vluchtelingenprobleem in de regio.*

In de volgende twee hoofdstukken zet VluchtelingenWerk Nederland uiteen dat de kern van het vluchtelingenrecht, namelijk de verplichting van staten om bescherming te verlenen aan vluchtelingen die asiel zoeken in een ander land, het uitgangspunt is en blijft bij een oplossingsgerichte benadering van de mondiale vluchtelingenproblematiek. In onze ogen moet er een effectief systeem komen met als belangrijkste doelen: het zoveel mogelijk herstellen van de rechten van vluchtelingen, en een ruimhartige interpretatie van vluchtelingschap en bescherming. Daarnaast blijft het belangrijk oplossingen te zoeken op basis van internationale solidariteit en mondiale samenwerking. De vluchteling en diens rechten moeten hierbij altijd centraal staan.

³⁸ Zie paragraaf 3.2.4.2.

Vluchtelingen: van helden naar profiteurs

De komst van asielzoekers uit alle delen van de wereld werd steeds zichtbaarder voor het publiek. Onder andere de achtergrond van de asielzoekers speelde een rol bij de verandering van de beeldvorming. Met Oost-Europeanen kon men zich nog wel identificeren. Op het lef dat zij hadden om zich te verzetten tegen de 'Russen' was men zelfs wellicht nog wel trots. Ze waren helden.

Anders was dat met de komst van mensen uit ontwikkelingslanden, uit Azië, Afrika. Ze zagen er anders uit, kwamen hier om redenen die uiteenliepen en door elkaar liepen (oorlog, geweld, honger, onderdrukking). En het waren er meer. Het besef kwam dat geld storten voor een goed doel en het sturen van eerst missionarissen en daarna de hulpverlening mensen uit de Derde Wereld niet in hun eigen land hielden. Het einde van de Koude Oorlog en vervolgens het ontstaan van conflicten en vluchtelingenstromen in onze achtertuin op de Balkan versterkte het gevoel van onbeheersbaarheid. Het was te veel, te onoverzichtelijk en kwam te dichtbij. Kunnen we dit wel aan? De manier waarop naar 'vluchtelingen' werd gekeken veranderde radicaal: van trots naar angst.

Dit beeld en deze gevoelens van individuen werd gevoed door media en politiek. 'Wij kunnen toch niet de wereldproblemen oplossen.' 'Nederland moet niet altijd het braafste jongetje van de klas willen zijn.' 'Europa wordt het afvoerputje van de wereld.' 'De instroom moet gemanaged worden.' 'Misbruik van asielprocedures moet worden afgeschaft.' 'Het is hier geen luilekkerland.' 'Illegale migratie moet worden bestreden en grensbewaking geïntensiveerd.'³⁹ Onderscheid tussen de redenen waarom vreemdelingen naar Europa komen, wordt amper meer gemaakt in de beeldvorming: 'Het zijn allemaal profiteurs.'

'Echte' vluchtelingen blijven 'natuurlijk' welkom. Maar hoe 'welkom' is dat heden ten dage nog?

³⁹ Zie ook uitspraken in de Telegraaf 'Nee' tegen meer migranten; Lubbers' idee voor ruimhartiger asielbeleid afgewezen' d.d. 24 september 2009.

Hoofdstuk 2 Het systeem van vluchtelingenbescherming

Iedere vluchtelingensituatie is anders. Soms gaat het om grootschalige conflicten, soms om onderdrukking van vrijheden door de eigen staat, soms om ernstige discriminatie van een minderheid door de plaatselijke bevolking. Sommige vluchtelingensituaties vinden dichtbij plaats, andere zijn ver weg en krijgen nauwelijks aandacht. Sommige landen van asiel hebben te maken met één grote groep vluchtelingen, andere met asielzoekers uit vele landen. Soms verandert de situatie in het land van herkomst snel, soms blijven de oorzaken van de vlucht langdurig aanwezig. Maar vluchtelingen hebben gemeen dat zij allen te maken hebben gehad met (een serieuze bedreiging van) ernstig geweld en onderdrukking en dat hun verblijf buiten eigen land onvrijwillig is.

2.1 Uitgangspunten van bescherming

Eenvoudige oplossingen voor de mondiale vluchtelingenproblematiek zijn er niet. Maar de uitgangspunten van vluchtelingenbescherming, zoals die de afgelopen decennia hebben vorm gekregen, staan nog altijd overeind:

1. Een vluchteling heeft het recht om asiel te zoeken en mag niet worden teruggestuurd naar een land waar hij/zij vervolging te vrezen heeft (het verbod op refoulement). Om dit te voorkomen moeten er adequate asielprocedures bestaan, inclusief een adequaat rechtenniveau.
2. Bescherming is meer dan alleen 'niet uitzetten' of een 'recht op verblijf': een vluchteling moet in staat gesteld worden op met perspectief een bestaan op te bouwen in het land van asiel. Een welkome samenleving waarin vluchtelingen veiligheid vinden en kunnen participeren.
3. Vluchtelingenbescherming is een verantwoordelijkheid van de internationale gemeenschap van staten als geheel. Dit betekent dat in aanvulling op internationaalrechtelijke verplichtingen, staten internationale solidariteit moeten betrachten met landen die zwaardere lasten dragen en met vluchtelingen die in deze landen vaak zonder perspectief verblijven.

Uiteindelijk moet voor vluchtelingen een duurzame oplossing worden gevonden, die hen in staat stelt hun leven te hervatten. Als de situatie in het land van herkomst ingrijpend verbetert, kan dat via (vrijwillige) terugkeer. Als hiervan geen sprake is, kan dit normaliter in het land van asiel via lokale integratie. Als beide oplossingen niet (voldoende) voorhanden zijn, is dit via hervestiging.

Deze uitgangspunten vormen het kader voor onze zoektocht naar oplossingen voor de mondiale vluchtelingenproblematiek. Dit hoofdstuk gaat over bescherming. Wat verstaan we onder bescherming? Het is meer dan 'niet uitzetten', maar hoeveel meer dan? En waarom is dat belangrijk?

2.2 Bescherming volgens het Vluchtelingenverdrag

Door de jaren heen heeft 'vluchtelingenbescherming' zich ontwikkeld tot het bieden van bescherming in meer situaties dan alleen de klassieke 'gegronde vrees voor vervolging'. De 'noodzaak tot bescherming' strekt zich ook uit tot slachtoffers van grove mensenrechtenschendingen en algemeen geweld. Maar er is wel een fundamenteel verschil, namelijk dat de internationale verplichtingen tegenover vluchtelingen zijn vastgelegd in het Vluchtelingenverdrag.

Hierin is ook afgesproken dat de inhoud van deze verplichting om bescherming te bieden aan vluchtelingen verder gaat dan alleen 'niet terugsturen'. Het verbod op refoulement is maar één artikel uit het Verdrag. Het merendeel van het Verdrag regelt de rechten van vluchtelingen. Deze zien onder andere op zaken als toegang tot onderwijs, werk en integratieprogramma's, en op bestrijding van discriminatie. Deze artikelen zijn opgenomen om te bevorderen dat vluchtelingen hun fundamentele rechten en vrijheden zonder discriminatie kunnen uitoefenen. *The contracting states shall as far as possible facilitate the assimilation and naturalization of refugees. They shall in particular make every effort to expedite naturalization proceedings and to reduce as far as possible the charges and costs of such proceedings.* (artikel 34). Kortom: het Verdrag geeft het recht om een leven op te bouwen in het land van toevlucht.⁴⁰

Wel geeft het Vluchtelingenverdrag ook grenzen aan bescherming. Bepaalde rechten voor vluchtelingen gaan minder ver dan de standaardrechten voor eigen onderdanen, bijvoorbeeld bij loonarbeid en huisvesting. Daarnaast omvat het Verdrag ook plichten, zoals het naleven van nationale regels voor openbare orde.⁴¹

2.3 Bescherming volgens EU-regels

Dat het niet altijd eenduidig is welke rechten iemand onder het motto van 'bescherming' toekomt, anders dan non-refoulement, is wel gebleken uit de discussie in de Europese Unie bij de totstandkoming van de Definitierichtlijn: de meerderheid van de lidstaten weigerde om subsidiair beschermen dezelfde rechten te verlenen als vluchtelingen.⁴² Ook de Richtlijn Tijdelijke Bescherming, die ziet op massale instroom van mensen vanwege bijvoorbeeld een acute noodsituatie, geeft maar beperkt rechten in vergelijking met het Vluchtelingenverdrag. In Nederland is dit beperkt tot de rechten die een asielzoeker in procedure heeft.

Bij nationale aanvullende vormen van beschermingverlening, zoals bijvoorbeeld het Nederlandse categoriale beschermingsbeleid, is het geheel aan de nationale staat om de inhoud van die bescherming te bepalen.

2.4 Definitie van bescherming?

Kortom: het internationale recht geeft een recht asiel te zoeken, maar geeft geen eenduidige definitie van asiel. Het geeft niet aan op welke wijze 'bescherming' moet worden ingevuld om deze effectief of adequaat te kunnen noemen. Het geeft in principe wel aan dat bescherming tijdelijk is: als bescherming door het eigen land weer voorhanden is, herleven de verplichtingen van dat land, en vervallen die van het land van asiel. Maar aan de andere kant gaat bijvoorbeeld het Vluchtelingenverdrag ook uit van spoedige naturalisatie van vluchtelingen: een permanente oplossing om de vluchteling perspectief te bieden op een nieuw bestaan. De tijdelijkheid van bescherming geldt in de praktijk vooral voor conflictsituaties, waarbij ervan wordt uitgegaan dat de situatie in het land van herkomst wel weer wijzigt.

Bij afwezigheid van een internationaal kader, anders dan het Vluchtelingenverdrag, zullen staten naar eigen goeddunken invulling geven aan 'bescherming'. Staten hebben het recht te bepalen of een vergunning tijdelijk is en zo ja voor hoe lang, en welke rechten aan beschermingverlening worden gebonden. Het Europese asielkader heeft hier wel wat eenheid in gebracht, maar nog niet voldoende. Met als gevolg dat het belang van de staat

⁴⁰ Zie ook Notitie VluchtelingenWerk Nederland, Kansen bieden voor eigen verantwoordelijkheid. Wegwijzer voor de integratie van vluchtelingen in Nederland, juli 2004.

⁴¹ Zie ook James. C. Hathaway, *The Rights of Refugees under International Law*, Cambridge University Press 2005.

⁴² Zie para 1.4.1.

vaak prevaleert boven het belang van degene die bescherming behoeft: vanwege politieke, praktische of opportunistische redenen.

Definitie is nodig

Staten hebben volgens het internationaal recht het recht om zelf een migratiebeleid te voeren en te bepalen wie wordt toegelaten tot hun grondgebied. Maar bescherming van vluchtelingen, in de brede zin, moet verankerd zijn in hun universele mensenrechten. En daarom, en ook juist in deze tijd van 'asielmanagement', moet bescherming worden ingevuld vanuit een 'rights based approach'; en vanuit deze benadering vloeien verantwoordelijkheden voor staten voort.

Een discussie over de inhoud van bescherming ligt voor de hand, gezien het ontbreken van een eenduidige omschrijving. Die discussie is ook nodig. Want hoe logisch het ook lijkt dat de rechten en veiligheid van vluchtelingen gewaarborgd worden zodra zij hun land ontvlucht zijn, de realiteit is wel anders. De 'root causes' van vluchtelingenstromen blijven onopgelost, terwijl de toegang tot bescherming en het beginsel van non-refoulement in landen van toevlucht onder druk staat. En het negatieve klimaat tegenover vreemdelingen wordt steeds grimmiger.

Bescherming in beeld

In 2009 zijn er 34,4 miljoen mensen op de vlucht, volgens de UNHCR. De meeste vluchtelingen, ongeveer 80 procent, blijven in de regio van hun herkomstlanden onder erbarmelijke omstandigheden. Meer dan 8,5 miljoen vluchtelingen verblijven tien jaar of langer in vluchtelingenkampen volgens USCRI's World Refugee Survey 2008. Velen hebben maar moeizaam toegang tot basisvoorzieningen als voedsel en water, ze zijn slachtoffer van intimidatie en geweld, hebben geen mogelijkheid hun fundamentele mensenrechten uit te oefenen en hebben geen zicht op enige verbetering van hun situatie. Deze ogenschijnlijk onoplosbare en langdurige vluchtelingensituaties, de 'warehousing' van mensen, leidt tot armoede, sociale en politieke uitsluiting.

Internationale bescherming was, is en blijft noodzakelijk door de voortdurende instabiliteit en mensenrechtenschendingen in de landen van herkomst (denk aan Somalië, Soedan, Irak, Afghanistan, Sri Lanka, maar ook China (Oeigoeren), Rusland, Pakistan). Veel landen in de wereld worden nog steeds beschouwd als 'fragiele staten' terwijl ze wel de zwaarste lasten dragen en de rest van de wereld zich met name bekommert om het beperken van de instroom.

Gezien de ernst van deze situatie is een gedeelde visie op de relatie tussen bescherming, terugkeer en verantwoordelijkheidsverdeling van groot belang. Het ontbreken hiervan vormt een serieuze bedreiging voor het systeem van internationale vluchtelingenbescherming. Die internationale oplossing omvat, voorafgaand aan een antwoord op de vraag hoe landen van opvang en de internationale gemeenschap dit moeten bereiken, een uniforme definitie van bescherming en de rechten die daarbij horen. Ingezet moet worden op een duidelijke invulling van 'bescherming' die leidt tot een verbetering, versterking en verhoging van het niveau van vluchtelingenbescherming wereldwijd. Gezien de opmars naar een gemeenschappelijk Europees asielsysteem zou de EU hierbij het voortouw moeten nemen.

2.5 Discussie over 'effectieve' bescherming

Enkele jaren geleden heeft er binnen de internationale gemeenschap wel een discussie over 'bescherming' plaatsgevonden. Centrale vraag hierbij was onder welke omstandigheden bescherming 'effectief' is. Dit om te kunnen bepalen of ook elders deze 'effectieve bescherming' voorhanden zou zijn, met als uiteindelijke doel het kunnen 'externaliseren van asielprocedure naar de regio.' Het terugsturen naar landen met 'effectieve 'bescherming' kan

grote gevolgen hebben voor vluchtelingen als aan deze bescherming geen al te hoge eisen gesteld worden. Vluchtelingen kunnen dan naar onveilige of fragiele situaties teruggestuurd worden, of naar een uitzichtloos bestaan in vluchtelingenkampen.

Ondanks deze kanttekening is het wel de moeite waard om na te gaan wat deze discussie heeft opgeleverd.

Agenda for Protection

In het kader van de Agenda for Protection⁴³ organiseerde de UNHCR in 2002 een rondetafelbijeenkomst in Lissabon over effectieve bescherming in de context van secundaire bewegingen van asielzoekers. Hieruit kwam geen alomvattende definitie van bescherming, maar wel enkele 'elementen'. Zoals het belang van een statenpraktijk in overeenstemming met het Vluchtelingenverdrag. Ook volgde hieruit dat asielzoekers niet de verplichting hebben om internationale bescherming te zoeken in het eerste land van opvang. Staten mogen echter wel afspraken maken over samenwerking en verantwoordelijkheidsverdeling, zolang hierbij de rechten van vluchtelingen gewaarborgd worden.

Britse voorstellen 2003

Toen het Verenigd Koninkrijk in 2003 het onderwerp van asielprocedures buiten de EU weer op de internationale agenda zette, met het oog op het verminderen van de asielinstroom, nam de discussie een hoge vlucht. Volgens de Britten konden asielzoekers terug naar de regio indien er sprake was van 'effective protection in the region'. En daar was al sprake van indien voldaan werd aan het beginsel van non-refoulement en er enige noodhulp aanwezig was. Denen gingen al niet veel verder met hun werkdefinitie van 'effective protection' in april 2003. De UNHCR was het hiermee oneens. In haar 'preliminary comments on UK proposals on regional protection and off territory processing zones' van februari 2003 geeft de UNHCR aan dat deze norm zoals door de Britten gehanteerd veel te beperkt is. Er moeten hogere standaarden gelden wil men asielzoekers naar de regio kunnen verwijzen om daar hun asielprocedure te doorlopen. Maar welke dan?

Nederlandse standpunt

In de brief van 28 mei 2003 aan de Tweede Kamer geeft de Nederlandse regering aan dat 'effectieve' bescherming aan drie eisen moet voldoen:

- de vluchteling moet daadwerkelijk bescherming genieten tegen refoulement;
- de vluchteling moet niet te vrezen hebben voor vervolging in het land van asiel;
- voorzieningen moeten worden getroffen die vluchtelingen bescherming bieden tegen een onmenselijke behandeling: hun fysieke veiligheid moet worden gegarandeerd en zij moeten aanspraak kunnen maken op bepaalde minimumvoorzieningen op sociaal en economisch gebied.

De regering geeft aan dat hierbij de regionale context in het oog gehouden moet worden. Indien namelijk de voorzieningen voor vluchtelingen beter zijn dan voor de lokale bevolking, dan zouden er andere problemen gecreëerd worden, zoals lokale spanningen.

Europese Unie: benchmarks voor bescherming

De essentie van bescherming omvat volgens de Europese Commissie 1) het bieden van bescherming tegen vervolging en uitzetting, 2) het bieden van toegang tot een wettelijke procedure en 3) het verschaffen van voldoende bestaansmiddelen. Daarnaast benoemde de Commissie in haar Mededeling van juni 2004 een aantal 'benchmarks':

- (a) *life and liberty are not threatened on account of race, religion, nationality, membership of a particular social group or political opinion;*
- (b) *the principle of non-refoulement in accordance with the Geneva Convention is respected;*
- (c) *the right to freedom from torture and cruel, inhuman or degrading treatment*

⁴³ Zie para. 1.3.2.

is respected as well as the prohibition of removal to such treatment;
(d) the possibility exists to request refugee status and, if found to be a refugee, to receive protection in accordance with the Geneva Convention;
*(e) the possibility exists to live a safe and dignified life taking into consideration the relevant socio-economic conditions prevailing in the host country.*⁴⁴

UNHCR over effectieve bescherming

Bij het uitblijven van enig concreet resultaat of overeenstemming tussen de lidstaten, heeft VluchtelingenWerk indertijd de UNHCR opgeroepen om verdere richting te geven voor de reikwijdte en inhoud van 'effectieve bescherming'.⁴⁵ De vrees was dat, in afwezigheid van een uniforme definitie, staten hun eigen minimale standaarden zouden gaan hanteren in hun dadendrang om secundaire bewegingen vanuit de regio te voorkomen en terugkeer naar de regio te realiseren.



⁴⁴ Mededeling van de Commissie 'On the managed entry in the EU of persons in need of international protection and the enhancement of the protection capacity of the regions of origin – "Improving access to Durable Solutions"', COM (2004) 410 final, 4 juni 2004, p.16, para. 45.

⁴⁵ Brief van VluchtelingenWerk Nederland aan de Tweede Kamer inzake bescherming in de regio d.d. 2 juni 2003.

In oktober 2004 zette de UNHCR een aantal criteria op een rijtje die zouden moeten gelden als een absoluut minimum:

- (i) There is no likelihood of persecution, of refoulement or of torture or other cruel and degrading treatment;*
- (ii) There is no other real risk to the life of the person[s] concerned;*
- (iii) There is a genuine prospect of an accessible durable solution in or from the asylum country, within a reasonable timeframe;*
- (iv) Pending a durable solution, stay is permitted under conditions which protect against arbitrary expulsion and deprivation of liberty and which provide for adequate and dignified means of subsistence;*
- (v) The unity and integrity of the family is ensured;*
- (vi) The specific protection needs of the affected persons, including those deriving from age and gender, are able to be identified and respected.⁴⁶*

Tegelijkertijd gaf de UNHCR ook aan dat er enige weerstand was ontstaan tegen het gebruik van de term 'effectieve bescherming' omdat de discussie volkomen gepolitiseerd was geraakt. Terwijl de inzet toch zou moeten zijn de rechten van vluchtelingen te waarborgen en hen waar ook ter wereld een menswaardig bestaan te bieden. De vraag was dan ook, waarom was het eigenlijk nodig om het woord 'effectief' toe te voegen aan de notie van bescherming, waar het gaat om het in praktijk brengen van internationale mensenrechten? Ook de UNHCR zelf erkende dat 'effectieve bescherming' *is increasingly being seen, (...), as a means to limit a state's responsibilities towards particular asylum-seekers or refugees because the persons in question have found, or could have been expected to find, protection elsewhere (...). We fear the result will be consensus around the lowest common denominator definition.*⁴⁷

European Council on Refugees and Exiles (ECRE)

In het paper 'The Way Forward. Guarding Refugee Protection Standards in Regions of Origin' van december 2005 geeft ECRE een duidelijk overzicht van de discussie in de voorafgaande jaren. ECRE is van mening dat, in aanvulling op de Europese Commissie, er sprake moet zijn van een bredere invulling door bestaande internationale vluchtelingen- en mensenrechten standaarden om te kunnen spreken van 'bescherming'. In haar paper van december 2005 omschrijft ECRE 'bescherming' als volgt:

- *The guarantee of non-refoulement, as the essence of refugee protection and part of customary law, is, in this context, the first essential step towards ensuring protection is available.*
- *Refugees must enjoy all their civil and political rights and not only rights such as freedom from torture, cruel, inhuman or degrading treatment or punishment, or the right to life.*
- *Economic, social and cultural rights are essential to the enjoyment of protection and other human rights. States restricting the economic rights of refugees are not providing them with protection that is effective.*
- *The right to legal protection (including access to a legal status and necessary documentation) should last for as long as international protection is required and until a durable solution ensues, to which new legal protection rights would be attached.*
- *Particular attention should be given to the needs and rights of vulnerable groups, including women, children, the disabled and older persons, in accordance with the relevant international human rights instruments.*

⁴⁶ Speech van Mevr. Erika Feller (Director, Department of International Protection, UNHCR) tijdens de 55ste sessie van het Uitvoerend Comité, Geneva, 7 oktober 2004.

⁴⁷ Ibid.

- *Refugees should have timely access to a durable solution. States should play a leading role in the development of comprehensive strategies for durable solutions and European states should increase the availability of resettlement in Europe.*

Nog geen overeenstemming

Maar ondanks al deze pogingen is er nog steeds geen algemene beschrijving van effectieve bescherming waarover wereldwijd overeenstemming bestaat. Het externaliseren van asielbeleid is in ieder geval binnen de Europese Unie vakkundig op de lange baan geschoven: van het in 2004 in het Haags Programma aangekondigde onderzoek van de Europese Commissie naar de juridische en praktisch haalbaarheid van 'external processing in the region' is nog niets bekend. Maar zoals het verleden heeft aangetoond, komt het onderwerp van asielprocedures in de regio om de zoveel jaar weer prominent op de internationale en Europese agenda. In Nederland werd het onderwerp in 2008 weer op de politieke agenda gezet rondom de discussies over de instroom en de inzet in Europa.⁴⁸ Om te voorkomen dat een toekomstige discussie weer uitmondt in een 'race-to-the-bottom' zou een uniforme interpretatie niet misstaan.

Afghanistan

Acht jaar na de val van de streng-islamitische Taliban door een internationaal gesteunde regering, verspreid onveiligheid zich verder over het land. Ondanks de aanwezigheid van een internationale troepenmacht, lukt het de Afghaanse regering niet om haar controle uit te breiden. Het ziet er naar uit dat deze situatie alleen nog maar verder verslechtert. Sinds 2005 is het aantal veiligheidsincidenten en het aantal burgerslachtoffers aanzienlijk toegenomen. Het conflict heeft zich verspreid van de zuidelijke, zuidoostelijke en oostelijke regio's naar gebieden die voorheen relatief stabiel waren, waaronder de centrale provincies rond Kabul en delen van de noordelijke en westelijke regio's. De UNHCR noemt het conflict veranderlijk en onvoorspelbaar. Ondanks deze verslechterde veiligheidssituatie wordt er in Nederland geen categoriaal beschermingsbeleid ingesteld, omdat dit in de ons omringende landen, behalve België, ook niet gebeurt. Alleenstaande vrouwen en personen die afkomstig zijn uit een gebied waar zij tot een etnische minderheid behoren komen wel eerder voor bescherming in aanmerking. Volgens cijfers van het CBS zijn er ongeveer 11.000 Afghanen in Nederland. Het aantal asielaanvragen is gestegen van 160 in 2007 naar 395 in 2008. Dit is 2.9% van het totale aantal asielzoekers in Nederland. In heel Europa ligt het percentage Afghanen wat bescherming vraagt rond de 5% van het totaal. Het grootste deel van de Afghaanse vluchtelingen zoekt echter zijn heil in buurlanden als Pakistan en Iran.

2.6 Visie op 'bescherming'

Het Vluchtelingenverdrag moet op een rechtvaardige en inclusieve manier door staten worden toegepast. Daarnaast moet op ruime schaal (subsidiar) bescherming worden verleend aan degenen die ten gevolge van mensenrechtenschendingen bescherming nodig hebben. Het gaat hierbij om mensen die grootschalige mensenrechtencrises ontvluchten, waaronder dictaturen die op grote schaal willekeurig mensenrechten schenden en conflicten met grootschalig willekeurig geweld.

Vluchtelingenbescherming betekent in eerste instantie het waarborgen van mensenrechten:

1. Het recht om asiel te vragen: een vluchteling moet kunnen aankloppen bij een staat en bescherming claimen, tenzij duidelijk is dat hij deze elders heeft of kan krijgen.
2. Naleving van het Vluchtelingenverdrag en andere mensenrechtenverdragen zoals het VN-Antifolterverdrag, het Verdrag inzake Burger- en politieke rechten (Bupo-

⁴⁸ Zie kader in para 1.3.2.

Verdrag), het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM) en het EG-verdrag. Dit betekent allereerst dat er absolute garanties zijn tegen refoulement en mensenrechtenschendingen.

3. Verder moeten aan vluchtelingen materiële rechten worden verleend. Dit omvat onder meer het recht op kwalitatief goede opvang, gezinshereniging, een goede materiële rechtspositie die volwaardige maatschappelijke participatie mogelijk maakt, goede inburgeringsprogramma's en het recht van vluchtelingen om zich te organiseren. Vluchtelingen moeten hun mensenrechten vrij kunnen uitoefenen: zowel de burgerlijk en politieke rechten, als hun economische, sociale en culturele rechten. Ook betekent dit dat staten draagvlak voor vluchtelingenbescherming moeten bevorderen om zo bij te dragen aan een samenleving die vluchtelingen welkom heet. De achtergronden van vluchtelingen vragen juist om een extra inspanning van de maatschappij om hen op te vangen. Geweldservaringen en gedwongen ballingschap vormen immers een zware belasting.
4. Deze 'rights based approach' van bescherming moet worden aangevuld met een inzet op basis van internationale solidariteit. Staten moeten ook elkaar ondersteunen bij het bieden van bescherming aan vluchtelingen in brede zin. Bescherming is naast naleven van mensenrechtenverdragen ook streven naar duurzame oplossingen: het opnemen van uitgenodigde vluchtelingen via hervestiging, vrijwillige terugkeer en lokale integratie. Deze solidariteit wordt gecoördineerd door de UNHCR.

De basis van vluchtelingenbescherming wordt dus gevormd door internationale verdragen, die in de geest van bescherming moeten worden uitgelegd.⁴⁹ Deze verdragen hebben toezichthouders die interpretaties kunnen geven. Hierdoor is 'asiel' steeds meer uitgebreid en is de internationaalrechtelijke basis ervan sterker geworden. Er is echter geen internationale vluchtelingenrechter en vluchtelingenbescherming is vooral afhankelijk van nationale rechtssystemen.

Beginnelsen van humaniteit en internationale solidariteit vullen dit verdragsrechtelijk kader aan. Immers, ook als de vluchteling alle rechten krijgt die hem of haar naar internationaal recht toekomen, is geen sprake van volwaardige bescherming als hij of zij in een vijandige omgeving terecht komt, of als (arme) landen er gezien de grote aantallen niet in slagen om alle vluchtelingen hun rechten te verlenen. Een verwelkomende samenleving is juridisch maar beperkt afdwingbaar. Internationale solidariteit en bijdragen aan duurzame oplossingen door andere staten zijn discretionair, met andere woorden vrijwillig.

Vluchtelingenbescherming is daarom afhankelijk van de kwaliteit van rechtsstelsels, maatschappelijk draagvlak en internationale solidariteit. Vluchtelingenbescherming is ook een verantwoordelijkheid van de internationale gemeenschap van staten als geheel. Aan deze verantwoordelijkheid moet Nederland als lid van internationale gemeenschap, als onderdeel van de Europese Unie en in het nationale beleid invulling geven. Hierover gaat het volgende hoofdstuk.

⁴⁹ De landen in de regio, die vaak ook de armste in de wereld zijn, kunnen hier eenvoudigweg niet aan voldoen ten aanzien van hun eigen onderdanen, laat staan de enorme aantallen vluchtelingen die daar nog eens bij kunnen komen. Dat betekent niet dat ze zich hiertoe niet moeten inspannen. Maar dat betekent wel dat ten aanzien van het verlenen van rechten door eerste landen van opvang enige realiteitszin betracht moet worden.

Hoofdstuk 3 De weg naar bescherming

Wat betekent internationale verantwoordelijkheid voor vluchtelingenbescherming? Kort gezegd: staten zijn verplicht om een bijdrage te leveren aan vluchtelingenbescherming door zelf het recht op asiel te respecteren en door bijstand te verlenen aan andere staten bij het vinden van duurzame oplossingen voor vluchtelingen. Als deze niet in het land van eerste asiel worden gevonden, moeten staten zich inzetten voor afspraken over verantwoordelijkheidsverdeling van vluchtelingen en hieraan ruimhartig uitvoering geven.

3.1 Internationaal

3.1.1 Internationaal vluchtelingenrecht

Zoals in hoofdstuk 2 uiteen is gezet, werd lange tijd aangenomen dat mensen die algemene conflicten of algemene mensenrechtencrises ontvluchten, niet onder het internationaal vluchtelingenrecht vielen. Dit is in Europa veranderd door EG-recht en rechtspraak van het EHRM. Ook de Afrikaanse Unie en Zuid-Amerika hanteren al langere tijd een ruimere definitie. Internationaal is die ruime definitie er niet. Het recht om asiel te zoeken, internationale solidariteit en regels over de overdracht aan andere staten (bijvoorbeeld via hervestiging) hebben *de facto* ook betrekking op andere personen dan verdragsvluchtelingen die bescherming nodig hebben, maar niet (of in veel mindere mate) *de iure*.

Wat is het gevolg? Moet het Vluchtelingenverdrag worden uitgebreid en aangepast conform de hedendaagse vluchtelingenpraktijk? Verruiming van het Verdrag kan ook leiden tot meer onduidelijkheid en minder eenduidigheid over het begrip 'vluchteling'.

Vluchtelingenverdrag: een baken

In 1981 uitte de toenmalige Hoge Commissaris (de UNHCR) al zijn zorgen over de verwatering van dit begrip omdat het op de lange termijn het belang van vluchtelingen zou schaden. Een te ruime en ondoorzichtige definitie van vluchtelingschap kan de verlening van bescherming danig onder druk zetten. De verplichtingen voor staten die voortvloeien uit het Vluchtelingenverdrag zullen vervagen, wat kan leiden tot een lager niveau van bescherming dan bedoeld was. Bijvoorbeeld door het verlenen van minder aanspraken op rechten of meer mogelijkheden om bescherming weer makkelijk in te trekken.

En waar ligt de grens? Ook klimaatverandering kan leiden tot hongersnoden en vervolgens tot conflicten. Economische recessies kunnen leiden tot een situatie waarin iemand zich gedwongen voelt weg te gaan van huis. En wat als je sociale of culturele rechten worden geschonden? Ook deze mensen hebben rechten waaraan tegemoet moeten worden gekomen. Maar dat hoeft niet per definitie de weg van de internationale vluchtelingenbescherming te zijn.

Moet het Vluchtelingenverdrag dan worden ingeperkt of afgeschaft, nu regionale en nationale regimes ontwikkeld zijn? Daar hoeft helemaal geen sprake van te zijn. Ten eerste vormt het Vluchtelingenverdrag de basis en het uitgangspunt voor bescherming. Ook de regionale systemen zijn hierop gebaseerd, vinden hierin hun oorsprong en zijn gezien de formuleringen altijd bedoeld als aanvulling, niet als vervanging van het Vluchtelingenverdrag.⁵⁰

Daarnaast geeft het Verdrag zelf de ruimte om de vijf gronden voor bescherming die worden genoemd breed toe te passen. Zij zijn zelfs 'categoriaal' te noemen. Politieke overtuigingen, religie, ras, nationaliteit, sociale groep: dat omvat altijd wel meer dan een individu. Deze

⁵⁰ Zie para. 1.4.1.

redenering is uitgebreid uitgewerkt in het artikel 'Salah Sheekh is a refugee'.⁵¹ Het EHRM stelde dat de Somaliër gevaar liep in het land van herkomst omdat hij onderdeel uitmaakte van een minderheidsclan. Hij moest daarom beschermd worden tegen uitzetting. Maar was hij eigenlijk niet gewoon een vluchteling die door de overheid niet beschermd kon worden tegen vervolging door derden vanwege zijn etnische afkomst? De mogelijkheid biedt het Verdrag namelijk wel.

Er zijn genoeg van dit soort (grens)gevallen te noemen waarin iemand onterecht niet erkend wordt als vluchteling. Mogelijk wordt er dan wel een andere (tijdelijke) vorm van bescherming gegeven, maar die brengt wellicht minder verplichtingen voor de staat met zich mee. Des te meer reden dus om de noodzaak en het primaat van vluchtelingenbescherming op basis van het Vluchtelingenverdrag te blijven benoemen, om te voorkomen dat het 'wegzakt' temidden van andere overwegingen.

Immers, het Vluchtelingenverdrag is niet zomaar ontstaan: het heeft een oorsprong, een historie, een achterliggend wereldbeeld. Dat mag niet verloren gaan. Juist niet in een tijd dat overheden maar al te graag zelf de ruimte willen hebben om te bepalen wat ze moeten door om het publiek te behagen. Juist in deze tijd zijn internationaal-rechtelijke verplichtingen, gebaseerd om fundamentele mensenrechten, een baken waaraan vastgehouden moet worden.

Wat zou er dan wel moeten gebeuren? Ten eerste moet gestreefd worden naar een volledige naleving van het Vluchtelingenverdrag. Hierbij komt ook de rol van de UNHCR als hoeder van het Verdrag aan de orde. Verder dient te worden gezien hoe de rechtsbescherming van vluchtelingen op mondiaal versterkt kan worden. Tot slot moet gekeken worden of een mondiale vorm van subsidiaire bescherming, gebaseerd op regionale definities, toegevoegde waarde heeft, zonder dat dit afbreuk doet aan vluchtelingenbescherming.

Betere naleving van het Vluchtelingenverdrag

Betere naleving van het Verdrag ziet op twee aspecten. Ten eerste, een juiste en inclusieve toepassing van artikel 1A bij de beoordeling wie vluchteling is. Dit betekent een ruime interpretatie van de vervolgingsgronden, vervolgingsdaden, de actoren van vervolging en de aanwezigheid van gegronde vrees. Reeds ondergane vervolging is bijvoorbeeld een indicatie voor toekomstige vervolging.⁵² De richtlijnen van de UNHCR als hoeder van het Verdrag zijn hierbij leidend, maar niet hiertoe beperkt. Het betekent ook een beoordeling van vluchtelingschap die gericht is op insluiting: daadwerkelijke samenwerking tussen de vluchteling en de staat rondom het feitenrelaas is het uitgangspunt. De staat heeft een onderzoeksplicht. De vluchteling moet aannemelijk maken dat hij bescherming nodig heeft, maar moet hiermee het voordeel van de twijfel krijgen. Niet alleen in theorie, maar ook in de praktijk.

Internationale verplichtingen

Naleving van het Vluchtelingenverdrag betekent ook het nakomen door staten van hun verplichtingen jegens vluchtelingen. Staten die dit doelbewust niet doen, schenden hiermee het internationale (humanitaire) recht. Vanwege de gevolgen is schending van het refoulementverbod in de regel ernstiger dan het niet verlenen van andere rechten die voortvloeien uit het Vluchtelingenverdrag. Als echter sprake is van het onthouden van basale

⁵¹ Jean-Francois Durieux, 'Salah Sheekh is a Refugee. New insights into Primary and Subsidiary Forms of Protection', in : Refugee studies Centre Working Paper Series nr 49, oktober 2008.

⁵² Zie ook artikel 4(4) EU Definitierichtlijn: 'Het feit dat de verzoeker in het verleden reeds is blootgesteld aan vervolging of aan ernstige schade of dat hij rechtstreeks is bedreigd met dergelijke vervolging of dergelijke schade, is een duidelijke aanwijzing dat de vrees van de verzoeker voor vervolging gegrond is en het risico op het lijden van ernstige schade reëel is, tenzij er goede redenen zijn om aan te nemen dat die vervolging of ernstige schade zich niet opnieuw zal voordoen.'

rechten die ernstig ingrijpen in het leven of de persoonlijke integriteit van de vluchteling, is eveneens sprake van het in ernstige mate schenden van internationaal recht. Denk bijvoorbeeld aan de collectieve uitzettingen door Italië naar Libië, de Turkse overheid die Irakezen geen toegang tot bescherming biedt, Bangladesh dat Rohingya's uit Birma voorzieningen onthoudt, Kenia dat er nog altijd een 'encampment policy' op nahoudt voor veel vluchtelingen, het schenden van EU-regels door Griekenland. Maar ook het bemoeilijken van de toegang tot bescherming in de EU kan leiden tot de schending van internationaal vluchtelingenrecht.⁵³

Kloof tussen abstracte afspraken en praktische uitvoering

Staten hebben de plicht om elkaar aan te spreken op niet naleving van internationaal recht en afspraken die in het kader van mondiale vluchtelingenbescherming zijn gemaakt. Maar het maken van abstracte afspraken over normen en waarden (vluchtelingenbescherming is een 'morele' verplichting) is een ander verhaal dan de praktische uitvoering (werkelijk fysiek opvang en bescherming bieden). In de praktijk ervaren veel staten vluchtelingenbescherming dan ook als een mogelijke last. Dit is zowel het geval in de noordelijke staten (recht op asiel en hoog welvaartsniveau trekt 'gelukszoekers' aan) als in de zuidelijke staten (alleen tijdelijk gedogen kunnen of willen toestaan). Het aanspreken van andere staten op niet naleving van het vluchtelingenrecht vormt dan al snel geen prioriteit.

Doordat staten deze last proberen af te schuiven, is er eerder sprake van minder aandacht voor naleving en meer voor een race-to-the-bottom om maar zo min mogelijk aantrekkingskracht uit te oefenen. Maar de mondiale vluchtelingenproblematiek, en zeker de beschermingsnood waarin de vluchteling verkeert, wordt er niet mee opgelost.

Collega-staten aanspreken

Daarom is het noodzakelijk dat vluchtelingenbescherming weer hoog op de politieke en mensenrechtenagenda's komt te staan. Door het delen van verantwoordelijkheid voor vluchtelingen weer centraal te stellen, ontstaat er meer ruimte voor vluchtelingenbescherming. Staten moeten het weer aandurven om collega-staten aan te spreken op hun gedrag. Allereerst via de weg van stille diplomatieke en politieke drukmiddelen en prikkels. Maar als er in refolementzaken geen directe acties worden ondernomen, dan wel er binnen een redelijke termijn geen substantiële verbetering van beschermingssystemen te bemerken valt, zouden staten de gang naar klachtenprocedures dan wel internationale rechtsgangen, zoals het Internationaal Gerechtshof,⁵⁴ niet moeten schuwen. In het kader van effectiviteit van dergelijke middelen is het wel belangrijk dat deze staten in de positie verkeren om andere staten aan te spreken op hun gedrag. Zij moeten dus ook zelf het internationale recht naleven en voldoende solidariteit tonen.

3.1.2 Toezichthouders

Omdat de gang naar de rechter of het 'wijzende vingertje' niet altijd als constructief middel wordt gezien binnen statelijke verhoudingen, zou daarnaast verder moeten worden geïnvesteerd in onafhankelijke toezichthouders op de naleving van het vluchtelingenrecht. Binnen het EU-asielbeleid is de Europese Commissie het orgaan dat toezicht hoort te houden op de naleving van EU-regels door de lidstaten. Het ontbreekt de Commissie echter aan middelen en menskracht om deze taak werkelijk te vervullen. Gezien haar fundamentele rol zou de Commissie hierin meer ondersteuning moeten krijgen.

⁵³ Zie de World Refugee Survey 2008, gepubliceerd door USCRI (www.refugees.org). De EU wordt genoemd als een van de 'worst places for refugees'.

⁵⁴ Het Internationaal Gerechtshof is het belangrijkste juridische orgaan van de Verenigde Naties. Het is opgericht in juni 1945 en startte met de werkzaamheden in april 1946. Het Gerechtshof zetelt in het Vredespaleis in Den Haag, daarmee het enige officiële VN orgaan dat niet primair gevestigd is in Geneve of New York. Het Gerechtshof oordeelt over juridische conflicten tussen staten op grond van internationaal recht. Daarnaast geeft het Hof ook adviezen over juridische vraagstukken die worden voorgelegd door daartoe bevoegde VN organen en gespecialiseerde instellingen. Het Hof wordt gevormd door 15 rechters die benoemd zijn voor een periode van 9 jaar door het Algemene Vergadering en de Veiligheidsraad.



Vluchtelingenkamp Tham Hin, Thailand 2008

UNHCR: toezichthouder, ondersteuner en uitvoerder

Op mondiaal niveau draagt de UNHCR als hoeder van het Vluchtelingenverdrag zorg voor het waarborgen van de rechten en het welzijn van vluchtelingen wereldwijd. De UNHCR ziet toe op de naleving van het Verdrag en coördineert bij de internationale solidariteit. De organisatie zet zich daarbij in voor duurzame oplossingen (herstel van rechten in het land van herkomst, eerste opvang of derde land): een vrijwillige terugkeer in veiligheid en waardigheid, lokale integratie en hervestiging. Door de jaren heen is de UNHCR steeds meer zelf uitvoerder geworden van vluchtelingenbescherming. In voorkomende gevallen voert de UNHCR de beoordeling van de beschermingsvraag uit. Deze procedure kent geen bezwaar of rechterlijke toets, en is daarmee geen volwaardige asielpcedure. Daarnaast is de UNHCR voor de uitvoering van haar humanitaire werkzaamheden mede afhankelijk van donorgelden.

In een UNHCR Briefing Note van 20 mei 2009 heeft Hoge Commissaris Guterres gezegd: *the provision of asylum remains a responsibility of States and UNHCR's activities cannot be a substitute for that responsibility*. Met andere woorden: staten moeten hun vluchtelingenrechtelijke verantwoordelijkheid nemen en zelf volwaardige bescherming bieden.

Een dergelijke ideale situatie zou de UNHCR in staat moeten stellen terug te keren naar haar 'core' rol als toezichthouder in plaats van uitvoerder van het Vluchtelingenverdrag. Maar de praktijk is op dit moment anders. Dagelijks ontstaan er door conflicten nieuwe humanitaire crises waarin toch hulp geboden moet worden. En op dit moment leven we in een wereld waarin veel landen niet eens in staat zijn hun eigen bevolking de veiligheid en voorzieningen te bieden waar zij recht op heeft. Dit betekent niet dat het streven naar een situatie waarin

alle staten zelf een volwaardige beschermingssysteem hebben opgezet niet als onhaalbaar opzij gezet moet worden. Het betekent wel dat zolang de UNHCR naast toezichthouder ook ondersteuner en uitvoerder is van vluchtelingenbescherming en deze taken niet kan en/of wil overdragen, er nagedacht zou moeten worden over aanvullende vormen van toezicht op naleving van het vluchtelingenrecht.

Internationale vluchtelingenrechter

Een van deze vormen zou een internationale vluchtelingenrechter kunnen zijn. Naast het Internationaal Gerechtshof waar alleen staten onderling zaken kunnen voorleggen,⁵⁵ kan gedacht worden aan een constructie waarbij vluchtelingen zelf een beroep kunnen doen op niet naleving van het internationale vluchtelingenrecht door staten. Dit is met name van belang voor vluchtelingen wier rechten worden geschonden en die vallen buiten de jurisdictie van de Europese rechtsbescherming (met bindende uitspraken). Om overlap te voorkomen met bestaande beroepsmogelijkheden bij het Europese Hof van Justitie en het Europese Hof voor de Rechten van de Mens moeten de jurisdictie en procedures helder worden omschreven. Een internationale vluchtelingenrechtelijke instantie kan dan bindende uitspraken doen over reikwijdte, interpretatie en toepassing van vluchtelingenrecht op basis van het Vluchtelingenverdrag, het Handbook en de Guidelines van de UNHCR. Om de mondiale werkingssfeer te benadrukken kan gedacht worden aan regionale zittingsplaatsen zodat vluchtelingen over de hele wereld hun recht in de eigen regio kunnen halen.

Kwesties die voor de rechter kunnen worden gebracht kunnen schending van het non-refoulementbeginsel omvatten, maar ook het onthouden van een legale status en niet-naleving van andere rechten die voortvloeien uit het Vluchtelingenverdrag. Voor de oprichting ervan kan gedacht worden aan een Aanvullend Protocol bij het Vluchtelingenverdrag.

3.1.3 Aanvullende kaders?

Een andere kwestie die geregeld zou kunnen worden via een aanvullend Protocol is een mondiaal regime van subsidiaire bescherming.

Internationaal gezien bestaat er *de iure* geen ruimere of aanvullende definitie van conflictgerelateerde vluchtelingen. Dit 'beschermingsgat' is in de loop der jaren op regionaal niveau gevuld via de vluchtelingendefinitie van de Organisatie voor Afrikaanse Eenheid (OAU, 1969), de Cartagena Verklaring (1984) en de EU-Definitierichtlijn (2004).⁵⁶ Nu er regionale definities zijn ontwikkeld in aanvulling op de definitie van 'vluchteling' in het Vluchtelingenverdrag, zou er opnieuw een poging gewaagd kunnen worden om tot een internationale definitie van subsidiaire bescherming te komen, inclusief overeenstemming over het rechtenniveau. Dit zou zoveel als mogelijk moeten aansluiten bij de rechten die voortvloeien uit het Vluchtelingenverdrag. Onderscheid in rechtenniveau, zoals bijvoorbeeld onder de huidige Definitierichtlijn,⁵⁷ werd gerechtvaardigd door de aanname dat subsidiaire bescherming van slechts tijdelijke aard is. De praktijk heeft geleerd dat deze veronderstelling niet juist is.⁵⁸

Een mondiale vorm van subsidiaire bescherming moet nadrukkelijk complementair zijn aan het Vluchtelingenverdrag. Een aanvullend protocol bij het Verdrag ligt daarom voor de hand. Het Vluchtelingenverdrag zelf moet niet worden opgebroken. De kern van het Verdrag is, namelijk dat een fundamentele plicht van elke staat, namelijk het beschermen van de

⁵⁵ Artikel 38 van het Vluchtelingenverdrag; artikel IV van het Aanvullend Protocol.

⁵⁶ Zie para.1.4.1.

⁵⁷ De voorstellen van de Europese Commissie tot amendering van de EU Definitierichtlijn gaan uit van gelijktrekking van het (minimum)rechtenniveau voor vluchtelingen en subsidiair beschermden omdat het onderscheid niet te rechtvaardigen valt en in strijd is met het non-discriminatiebeginsel. (COM (2009) 551, 21 oktober 2009, p. 8-9)

⁵⁸ Ibid.

rechten van de eigen burgers, bij het in gebreke blijven van die staat omgezet in een verplichting voor andere staten. Het vastleggen van deze kern was een zeer wezenlijke en vergaande stap in het internationaal recht. Het heeft geleid tot een bijzondere status van vluchtelingen, die een uitzondering vormt op het recht van staten zelf te bepalen wie zij toelaten op een grondgebied. Ook kan openbreking van het Verdrag schade toebrengen aan het systeem van vluchtelingenbescherming: staten gaan mogelijk proberen te ontsnappen aan hun vluchtelingenrechtelijke verplichtingen of ze gaan mogelijk proberen deze in te beperken.

Naast een complementair kader voor subsidiaire bescherming, kan ook (opnieuw) ingezet worden op een nieuw (verdragsrechtelijk) kader voor mondiale samenwerking, met name op het gebied van duurzame oplossingen en verantwoordelijkheidsverdeling. Denk aan hervestiging, steun aan landen van eerste opvang en begeleide terugkeer. Hierbij is het belangrijk te leren van de eerdere pogingen: het Ontwerpverdrag inzake Territoriaal Asiel (1977) en de Agenda voor Protectie en Conventie Plus (vanaf 2000).⁵⁹ Dit kan door minder uit te gaan van regionale belangen (waarbij de sterkste regio's vooral vanuit hun eigen belang opereerden)⁶⁰ en meer het gezamenlijk belang van de internationale gemeenschap en de vluchtelingen centraal te stellen. Randvoorwaarde voor succes is dat staten hun nationale belangen ontstijgen en werkelijk samen willen investeren in meer en betere vluchtelingenbescherming wereldwijd. De Europese Unie zou hierbij het voortouw moeten nemen. Het gemeenschappelijke Europese asielsysteem is immers het meest verregaande samenwerkingsverband tussen verschillende staten waarbij afspraken zijn gemaakt over vluchtelingenbescherming.

3.2 Europa

Internationale verdragen en mensenrechtenstandaarden vormen de basis van het gemeenschappelijke EU-asielbeleid. Al bij het begin, in Tampere, werd gesproken over 'a shared commitment (...) based on human rights, democratic institutions and the rule of law.' Het recht op asiel en de bescherming tegen refoulement zijn neergelegd in het Europees Handvest voor de Grondrechten (artikel 18 en 19). Het Vluchtelingenverdrag en andere mensenrechtenverdragen vormen het uitgangspunt van de EU-richtlijnen en hieraan wordt veelvuldig gerefereerd. Maar hoe werkt dit EU beleid, zowel intern als extern, uit op vluchtelingenbescherming? Deze paragraaf gaat in op de diverse aspecten van het Europees gemeenschappelijk asielbeleid. We beginnen aan de rand van Europa en gaan vervolgens over naar de (on)mogelijkheden van toegang tot bescherming in Europa. Vervolgens komt bescherming binnen Europa aan de orde. Deze paragraaf eindigt met de externe dimensie van het EU asielbeleid en de gevolgen daarvan voor ontwikkelingen rondom vluchtelingenbescherming.⁶¹

3.2.1 Samenwerking met derde landen

Saeed op de vlucht (1)

Weg uit de regio, maar geen bescherming

Saeed uit Soedan wordt vervolgd omdat hij in opstand is gekomen tegen de regering die de Darfurezen, waartoe hij behoort, onderdrukt. Hij heeft bescherming nodig. Hij ontvlucht zijn land en rijdt dagenlang per truck door de woestijn naar het noorden van Afrika. Buiten Tripoli wordt iedereen uit de truck op straat gezet. In een van de

⁵⁹ Zie para. 1.3.2.

⁶⁰ Zie hierover Marjoleine Zieck, 'Doomed to Fail from the Outset? UNHCR's Convention Plus Initiative Revisited' in International Journal on Refugee Law, Oxford University Press, 17 augustus 2009, p. 387-420.

⁶¹ Ter illustratie van deze reis worden aan het begin van welke subparagraaf een fictieve casus geschetst.

buitenwijken van Tripoli wordt Saeed opgepakt. Ondanks zijn verzoek om bescherming, zet de politie hem in een cel: 'asiel bestaat hier niet'. Midden in de nacht wordt hij met vele anderen in een busje geladen en buiten de stad, midden in de woestijn gedumpt: zonder water, zonder voedsel. Er zit niets anders op dan te proberen lopend de stad te bereiken.

Transitlanden zonder adequaat asielsysteem

Veel landen aan de periferie van Europa kennen geen (hoog) niveau van vluchtelingenbescherming. Van oudsher zijn dit vooral 'transitlanden'⁶² zonder een goed werkend asielsysteem. Vaak zijn dit landen die zeggen hiertoe ook niet in staat te zijn omdat ze intern nog veel problemen kennen. Vaak worden vluchtelingen niet actief teruggestuurd, maar wel aan hun lot overgelaten. Vluchtelingen vinden in deze landen vaak geen volwaardige bescherming en kunnen hun rechten niet geldend maken. Doorreizen is dan de enige optie.

Vanuit het systeem van mondiale vluchtelingenbescherming is het een probleem dat deze (transit)landen geen vluchtelingen opnemen en dus de verantwoordelijkheid voor vluchtelingen afschuiven op andere landen: hetzij andere landen in de regio, hetzij de westerse landen.

Het Tampere Programma van 1999 gaf aan dat een *comprehensive approach to migration addressing political, human rights and development issues in countries and regions of origin and transit* noodzakelijk was. Ook nu heeft samenwerking met derde (transit)landen grote prioriteit en krijgt deze veel aandacht in de Europese samenwerking. Tijdens de Justitie en Binnenlandse Zaken Raad van 21 september 2009 stond het onderwerp hoog op de agenda en werd meerdere malen het belang benadrukt van samenwerking met derde landen, het ontplooiën van gezamenlijke initiatieven en activiteiten in die landen, inzet op terug- en overnameovereenkomsten en koppeling met buitenlands beleid.⁶³ Ook het overzicht van de Nederlandse prioriteiten voor het Stockholm Programma 2010-2015 noemt praktische samenwerking en capaciteitsopbouw in het kader van 'externe solidariteit'.

Zelf verantwoordelijkheid nemen

Om ervoor te zorgen dat staten hun vluchtelingenrechtelijke verplichtingen nakomen, is het erg belangrijk druk te leggen op staten die dat niet (voldoende) doen. Dit kan via diplomatieke druk, maar ook via capaciteitsopbouw en ondersteuning bij het opzetten van asielsystemen. Maar inzet op verbeteren van bescherming in derde (transit)landen, is alleen geloofwaardig als Europese landen zelf ook hun verantwoordelijkheid nemen. Elke vorm van 'samenwerking' moet plaatsvinden op grond van solidariteit met derde landen én de vluchtelingen, en moet uitgaan van deling van verantwoordelijkheid, niet het afschuiven ervan. Door vast te houden aan eigen restrictief beleid, inclusief strenge grensbewaking en de 'uitruil' tussen terugnameovereenkomsten en ondersteuning, ondermijnen Europese landen als Nederland ook het eigen streven om asielcapaciteit in andere landen op te bouwen. Immers, landen aan de buitengrenzen die serieus werken aan asielprocedures worden verantwoordelijk voor alle asielverzoeken van mensen die via hun grenzen Europa

⁶² Volgens VluchtelingenWerk Nederland is een land een transitland wanneer de vluchteling niet de bescherming van dit land kan of wil invoeren, en via welk land hij of zij zich, zonder het verblijf te (kunnen) formaliseren, begeeft naar een land waarvan hij of zij de bescherming wel in kan of wil roepen. Transitlanden zijn vaak landen die bewust geen bescherming verleent (gedacht kan worden aan landen die geen partij zijn bij het Vluchtelingenverdrag, en geen toegang tot asielprocedures, opvang en bescherming bieden), of door capaciteitsgebrek geen bescherming kunnen bieden. Een transitland onderscheidt zich dus van landen van eerste asiel of opvang, die wel vluchtelingen opvangen.

Volgens internationaal recht hoeven vluchtelingen niet aan te tonen dat er dichterbij huis geen alternatieven voor asiel zijn. Zij hebben echter niet een recht op asiel aan te vragen in een land naar keuze. Staten mogen afspraken maken over waar een vluchteling asiel aanvraagt. Hierbij moeten zij wel de rechten van vluchtelingen waarborgen.

⁶³ Verslag van de Justie en Binnenlandse Zaken Raad van 21 september 2009, TK 2009-2010, 23490, nr 571.

binnenkomen. Dit leidt ertoe dat deze landen zowel transitland als grensbewakingsland worden, maar het leidt er niet toe dat deze landen een werkelijke bijdrage leveren aan vluchtelingenbescherming.

Een van de landen waarmee de Europese Unie samenwerking zoekt is Libië. Dit land is geen partij bij het Vluchtelingenverdrag en kent een deplorabele staat van dienst als het gaat om vluchtelingenbescherming. Een Europese inzet om te komen tot een adequaat asielsysteem, met toegang tot een zorgvuldige procedure en volwaardig rechtenniveau, in landen als Libië is belangrijk voor de mondiale vluchtelingenbescherming. Zeker als hierbij ook ratificatie en implementatie van het Vluchtelingenverdrag gestimuleerd wordt. Maar dit mag niet als excuus worden gebruikt om ondertussen vluchtelingen terug te sturen die via Libië naar Europa (willen) komen, zolang dat adequate asielsysteem er nog niet is.

Meer samenwerking is hard nodig

Kortom, meer samenwerking tussen landen is van groot belang voor de mondiale vluchtelingenbescherming. Maar een aantal randvoorwaarden moet in het oog worden gehouden. Meer en betere samenwerking draait om uiteindelijke om een daadwerkelijk verantwoordelijkheidsverdeling tussen landen. Om (nationaal) draagvlak te creëren in het derde (transit)land om het asielsysteem echt te verbeteren, kan gedacht worden aan afspraken rondom overname van erkende vluchtelingen (in brede zin) door Europese landen. Zo hoeft het derde land als zijnde ‘veilig asielland’ niet bang te zijn om op te draaien voor alle vluchtelingen. Als het buurlanden van de EU betreft, zou ook het vooruitzicht van toetreden tot een verdeelsysteem, mits eerlijk, kunnen werken om te komen tot betere vluchtelingenbescherming.

Het terugverwijzen naar andere landen is alleen gerechtvaardigd als vluchtelingen daar al bescherming hadden of als uitvoering van eerlijke en gewaarborgde verdeelafspraken met deze landen. Vluchtelingen kunnen in ieder geval niet worden overgedragen naar derde landen, als de vluchteling duidelijke banden heeft met het land waar hij asiel vraagt, als humanitaire redenen zich verzetten tegen overdracht en als de veiligheid en een adequate beschermingsstatus niet duurzaam kunnen worden gewaarborgd in het derde land.

3.2.2 Toegang tot de EU

Saeed op de vlucht (2)

Oversteek naar de EU: onderschept door Frontex

Saeed is het eindelijk gelukt: na een aantal keer ‘rondgepompt’ te zijn door de Libische woestijn door corrupte politieagenten en mensensmokkelaars heeft hij een plek op een boot bemachtigd om de oversteek naar Europa te maken. Met vijftig andere mensen, in het pikkedonker, wacht hij angstig af. Een aantal van zijn medepassagiers komt, net als hij, uit een situatie van oorlog en geweld, van dood en verderf, van vervolging en onderdrukking. Anderen zijn op zoek naar een beter leven, een kans om wat geld te verdienen voor hun achtergebleven gezin. Het is koud en nat. Saeed heeft al een paar dagen niets gegeten en het zeewater is te brak om te drinken. De waterflessen zijn leeg. Het wordt steeds stiller op de boot. De baby’s huilen allang niet meer. Plotseling wordt hij verblind door een paar grote lichten en klinkt een onverstaanbare stem uit een megafoon. Eindelijk gered?

Meer bewaking is geen oplossing

Het fundamentele recht om asiel te zoeken heeft geen enkele betekenis als mensen die bescherming nodig hebben, de toegang tot asielprocedures in Europa wordt onttrokken. Het steeds weer verscherpen van de bewaking aan de buitengrenzen van ‘Fort Europa’ is geen oplossing voor het probleem van toenemende migratie en leidt daarnaast tot verslechtering van de positie van vluchtelingen: ze worden gecriminaliseerd, weerhouden van het indienen

van een asielaanvraag en teruggestuurd, alleen maar omdat ze op illegale wijze de grens zijn overgekomen.

Omdat er niet of nauwelijks legale manieren zijn om bescherming te zoeken in Europa, proberen mensen het op illegale, en gevaarlijke, manieren. Ze maken gebruik van gewetenloze mensensmokkelaars en nemen levensgrote risico's om naar Europa te komen. Onderweg worden ze slachtoffer van geweld en mensenrechtenschendingen. Duizenden zijn al omgekomen. Niemand weet hoeveel mensen er zijn tegengehouden door vooruitgeschoven EU-grensbewaking.

Steeds meer maatregelen en restricties

Maar ondertussen werken Europese staten non-stop aan het voorkomen van illegale migratie. Steeds meer maatregelen worden genomen zonder dat er ruimte is voor de identificatie van asielzoekers en vluchtelingen. Verschillende maatregelen die opeengestapeld worden door verschillende staten, waardoor het lastig te bepalen is wie nu waarvoor verantwoordelijk is.⁶⁴ Er zijn visa-restricties, de inzet van immigration liaison officers (ILO's) en airport liaison officers (ALO's)⁶⁵ en het verlenen van technische bijstand in derde landen, het gebruik van biometrische technologie en informatiesystemen, carrier sancties als straf voor vervoerders, die personen zonder vereiste papieren vervoeren.⁶⁶

Daarnaast zijn er wijdverbreide patrouilles op zee, worden boten onderschept of wordt getracht te voorkomen dat boten in de buurt van de kust komen. Dit kan botsen met de internationale maritieme plicht om boten op zee te redden wanneer die in nood zijn. Interceptie van boten met vluchtelingen en asielzoekers leidt tot lastige vraagstukken: welk land is verantwoordelijk voor de opvarenden? Waar en wanneer en bij wie kan een asielverzoek worden ingediend en wie moet dat afhandelen?

Veiligheid moet voorop staan

Tijdens reddings- en interceptie-operaties moet in ieder geval de veiligheid van mensen aan boord prioriteit krijgen: zij moeten worden overgedragen naar een veilige plek aan land. Wanneer een EU-lidstaat betrokken is bij een interceptie op volle zee, dan is die EU-staat verantwoordelijk voor de veiligheid van de opvarenden. Vluchtelingen en asielzoekers moeten na hun onderschepping onmiddellijk worden overgebracht naar EU-grondgebied. In geval van interceptie in de territoriale wateren van een derde land waarbij een EU-lidstaat betrokken is, dienen het Vluchtelingenverdrag en internationaal recht ten volle worden nageleefd.⁶⁷

⁶⁴ Zie ook Stefan Kok, 'Verschuivende grenzen' in NAV 5-2009, p. 311 e.v.

⁶⁵ ILO's zijn immigratie ambtenaren die gestationeerd worden aan de buitengrenzen van zogenoemde 'risicolanden', zoals internationale luchthaven's. Zij hebben daar de taak om voorkomen dat onjuist gedocumenteerden of ongedocumenteerden naar de EU reizen. Voorts faciliteren zij bij terugkeer en vergaren zij informatie met betrekking tot (illegale) immigratiestromen. In Nederland zijn ten tijde van het opstellen van deze notitie dertien ILO's in derde landen gestationeerd. De werkzaamheden van ILO's van de lidstaten van de EU zijn geformaliseerd en geharmoniseerd door de inwerkingtreding van verordening (EG) nr. 377/2004 van de Raad van 19 februari 2004 betreffende de oprichting van een netwerk van immigratieverbindingfunctionarissen ('ILO-verordening') Zie brief van de staatssecretaris van Justitie aan de Tweede Kamer d.d. 19 juni 2009 met kenmerk 5604742/09. ALO's zijn beampten die specifiek luchtvaartmaatschappijen ondersteunen en adviseren om te voorkomen dat zij onjuist gedocumenteerden of ongedocumenteerden meenemen op hun vlucht. Luchtvaartmaatschappijen kunnen hiervoor immer aansprakelijk gesteld worden.

⁶⁶ Zie hierover ook *De Migratiemachine* onder redactie van H. Dijkstra en A. Meijer, 2008.

⁶⁷ Zie voor een handzaam overzicht van het juridische kader (international maritime recht en vluchtelingenrecht) en procedures *Rescue at sea. A guide to principles and practice as applied to migrants and refugees*, samengesteld door International Maritime Organisation (IOM) en UNHCR, 12 juni 2009, te vinden op www.unhcr.org, zoekterm 'rescue at sea'. Interessant in dit verband is ook het voorstel van de Europese Commissie tot wijziging van artikel 3 lid 1 van de Procedurerichtlijn, waarbij de territoriale wateren van de EU lidstaten expliciet onder de werkingssfeer van de richtlijn worden gebracht. Zie COM (2009) 554 definitief, Brussel 21 oktober 2009.



Europese landen werken ook samen op het terrein van grensbewaking via het Europees Agentschap voor de buitengrenzen, Frontex. Dit Agentschap plant en coördineert gezamenlijke grensbewakingsoperaties van Europese lidstaten. Alhoewel in deze context wordt gesproken over grensbewaking met inachtneming van het vluchtelingenrecht en mensenrechten, blijft het onduidelijk op welke manier hier precies invulling aan gegeven wordt.

Frontex

Ongeveer 65 procent van de mensen die Malta wisten te bereiken, kreeg een vorm van internationale bescherming. In Italië vroeg 75 procent van de mensen die Italië wél wisten te bereiken om bescherming; de helft kreeg volgens de UNHCR een asiilvergunning. Deze cijfers geven aan dat er onder de 'illegale migranten' wel degelijk veel mensen recht hebben op een vorm van bescherming. Sterkere inzet op het voorkomen van illegale migratie, verscherpte grensbewaking, kan ertoe leiden dat deze mensen mogelijk geen toegang tot bescherming krijgen in de EU. Dit is een schending van het recht om asiel te zoeken. Het is belangrijk dat de reikwijdte van de verantwoordelijkheden van Frontex, als coördinerend orgaan van statelijke grensbewakingsactiviteiten, jegens vluchtelingenbescherming duidelijker wordt. Daarnaast zou Frontex niet betrokken moeten worden bij operaties buiten de EU-grenzen in verband met diffuse juridische onduidelijkheid over aansprakelijkheid voor mogelijke schendingen van internationaal recht.

Balans tussen grensbewaking en bescherming

Een meer evenwichtige aanpak bij grensbewaking is noodzakelijk. Staten hebben het recht hun grenzen te bewaken en zelf te bepalen wie er toegang tot hun grondgebied krijgt. Maar zij moeten tegelijkertijd wel voldoen aan hun verplichtingen op grond van internationale mensenrechtenverdragen en Europees recht. En die stoppen niet bij hun nationale grenzen. Grensbewaking moet gepaard gaan met waarborgen voor vluchtelingen voor toegang tot volwaardige bescherming. Organisaties belast met grensbewaking moeten asielzoekers als zodanig identificeren, daartoe worden getraind en het recht op asiel respecteren door hen toegang te verlenen tot de asielprocedure. Grensbewakingsactiviteiten aan de buitengrenzen

van Europa dienen te worden gemonitord door de UNHCR en NGO's. Niemand mag namelijk worden teruggestuurd naar een situatie waarin hij of zij gevaar loopt zonder dat er een zorgvuldige beoordeling heeft plaatsgevonden van de beschermingsvraag.

3.2.3 Bescherming binnen de EU

Saeed op de vlucht (3)

De EU is bereikt!

Saeed gaat van boord en pakt een deken aan van een glimlachende vrouw in een jasje met een groot rood kruis. De groep wordt naar een gebouwtje gebracht. Daar is de glimlach verdwenen. Er wordt geschreeuwd in een onverstaanbare taal, er wordt geduwd en getrokken. Mannen in uniformen dwingen hem z'n vingerafdrukken af te geven. Uit de gebaren begrijpt hij dat hij zijn naam moet opschrijven. Daarna wordt hij met anderen in een busje gepropt en hij vraagt waar ze heen gaan. Geen antwoord. Maar al snel begrijpt hij het.

Weken later begrijpt hij alleen nog altijd niet waarom. Want hij zit opgesloten. Eenmaal mocht hij eruit. Er werden hem vragen gesteld die hij niet goed begreep. Hij probeerde uit te leggen dat hij gevaar loopt. Maar of ze hem geloven?

Dan wordt Saeed op straat gezet met een papier in zijn hand. Hij mag niet blijven, maar waar moet hij heen? Na een paar slapeloze nachten op straat, spreekt een vreemde hem aan. Of hij geld heeft, en of hij weg wil. Een paar dagen later zit Saeed in een troosteloze ruimte: het regent en hij ziet alleen maar weilanden om hem heen. Een jonge vrouw probeert hem uit te leggen dat hij terug moet naar Zuid-Europa. Zijn vingerafdrukken geven aan dat hij daar al is geweest. Wezenloos kijkt hij naar de telefoon, waaruit hij bekende klanken hoort. Dit kan toch niet? Wanneer mag hij dan zijn verhaal echt vertellen. En die Soedanees die hij net sprak dan? Die mag wel blijven!

De vijf maanden daarna zit Saeed weer opgesloten: te wachten op een vlucht. En te wachten op iemand die naar hem luistert.

Bescherming: verschillen binnen Europa

Het doel van een gemeenschappelijk Europees asielbeleid is dat de bescherming voor wie dat nodig heeft overal in Europa gelijkwaardig en adequaat is, zodat doormigratie niet nodig is. Heel belangrijk hierbij is een eerlijke verdeling van verantwoordelijkheid onder de lidstaten voor het bieden van die bescherming.

De eerste stappen zijn inmiddels gezet via de totstandkoming van richtlijnen met minimumnormen voor asielprocedures, opvang, erkenning van bescherming en de rechten en plichten die daarbij horen. Maar het zijn met recht 'minimumnormen' gebleken. Bij sommige overeengekomen bepalingen is het zelfs maar de vraag of deze voldoen aan internationaal recht. Daarnaast geven de richtlijnen nog erg veel ruimte aan lidstaten om eigen beleid te voeren en de EU-normen naar eigen goeddunken te interpreteren. Er bestaan dus nog grote verschillen tussen de 27 lidstaten. De kans om als Irakees of Tsjetsjeen bescherming te krijgen varieert tussen de 0 procent en 80-90 procent al naar gelang het Europese land waar asiel wordt aangevraagd.⁶⁸ Hierdoor blijven de 'asielloterij' en de secundaire bewegingen voorsnog bestaan.

Verdelingsstelsel ontoereikend

Daarnaast is het huidige stelsel van verantwoordelijkheidsverdeling binnen Europa ontoereikend om adequaat om te gaan met de hedendaagse vluchtelingenbescherming. De Dublin Verordening II van 2003 bepaalt dat het eerste land waar een vluchteling of asielzoeker de EU binnenkomt verantwoordelijk is voor de beoordeling van de

⁶⁸ 'ECRE, Sharing Responsibility for Refugee Protection in Europe: Dublin Reconsidered, maart 2009.

asielaanvraag. Doordat de vingerafdrukken van vluchtelingen en asielzoekers worden opgeslagen in het Eurodac-systeem, kan worden bepaald welk land verantwoordelijk is.

Grote druk op landen met zwak asielsysteem

De meeste vluchtelingen en asielzoekers arriveren over land of via de zee in de landen aan de zuidelijke, maar ook oostelijke, grens van de EU. Dat betekent dus dat deze landen verantwoordelijk zijn voor het merendeel van de asielaanvragen. Dit leidt tot een grote druk op landen als Griekenland, Italië, Malta en Cyprus. En juist deze landen beschikken van oudsher niet over de meest sterke en effectieve asielsystemen. Griekenland wordt al jaren op de vingers getikt door mensenrechtenorganisaties, NGO's, de Raad van Europa en de Europese Commissie omdat het land niet voldoet aan de Europese regels. De toegang tot de asielprocedure is ernstig beperkt en detentie wordt standaard toegepast. De detentie- en opvangomstandigheden zijn in strijd met Europees gemeenschapsrecht en internationale regelgeving. Onlangs nog diende VluchtelingenWerk Nederland samen met andere Europese vluchtelingenorganisaties een klacht in bij de Europese Commissie tegen Griekenland wegens schending van gemeenschapsrecht.

Ook de situatie in Italië, met name op Lampedusa, is zorgwekkend. In een detentiecentrum met plaats voor achthonderd personen worden soms wel tweeduizend vreemdelingen vastgehouden. Op basis van de recente maatregelen van de Italiaanse overheid kunnen zij hier tot wel achttien maanden worden vastgehouden onder erbarmelijke omstandigheden. Italië stuurt collectief mensen terug naar Libië zonder dat er beoordeling van de beschermingsvraag is geweest. Velen van hen komen uit landen als Somalië en Eritrea. Van de mensen die wel asiel konden aanvragen kreeg, volgens de UNHCR begin 2009, ongeveer 50 procent bescherming. Er valt aan te nemen dat er zich ook vluchtelingen onder deze 'pushbacks' bevinden.

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 over andere lidstaten, bijvoorbeeld Malta of landen aan de oostgrens van de EU, bestaan grote zorgen over het bescherming- en voorzieningenniveau.

Dublinprocedure: ernstige tekortkomingen

Ook de Dublinprocedure zelf kent ernstige tekortkomingen. Vaak zijn vluchtelingen en asielzoekers niet goed geïnformeerd over het Dublinsysteem. Ze kennen vaak niet de gevolgen van doorreizen naar een ander EU-land. Gedurende de claim die door dat tweede land op het eerste asieland wordt gelegd, wordt de asielzoeker vaak gedetineerd. Deze periode kan soms maanden duren, een periode waarin geen beoordeling wordt gemaakt van de beschermingsnoodzaak, en toegang tot voorzieningen beperkt is. De asielaanvraag in het eerste land wordt soms al afgewezen in afwezigheid van de asielzoeker, terwijl land twee alleen maar inzet op overdracht. Het risico dat iemand geen bescherming krijgt terwijl diegene daar wel recht op heeft wordt hierdoor vergroot. Ook ontstaan er humanitaire tragedies zoals scheiding van gezinnen en is er onvoldoende aandacht voor medische problemen en kwetsbare groepen.

Conclusie: problemen in vogelvlucht

Het Dublinsysteem functioneert niet en het recht op asiel neergelegd in het EU-Handvest wordt momenteel niet gegarandeerd. Het huidige systeem van verantwoordelijkheidsverdeling tussen EU-lidstaten leidt 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 deling van verantwoordelijkheid. Verder is het maar de vraag of de Dublinverordening 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, we zijn nog ver van een echt 'level playing field'. 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 Europese asielsysteem onvoldoende onderkend. Anno 2009 betekent de toepassing van de Dublinverordening veel langdurige en daardoor kostbare procedures en het nodeloos heen en weer schuiven van mensen. Zuidelijke EU-lidstaten werken niet mee omdat ze niet het gevoel hebben op noordelijke lidstaten te kunnen rekenen. En bovenal: aan asielzoekers wordt mogelijk een verblijfstatus ontnomen. Immers, in het land van bestemming kunnen zij deze niet meer krijgen vanwege de Dublinclaim, en in het land van binnenkomst kunnen zij deze niet krijgen omdat dit land geen eerlijke asielprocedure en betekenisvolle bescherming biedt.

Waarom vasthouden aan Dublin?

De vraag is vervolgens waarom de EU-lidstaten, inclusief Nederland, desondanks blijven vasthouden aan de Dublinverordening, ook nu de Europese Commissie voorstellen heeft gedaan om de Verordening te herzien.⁶⁹ 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.

In het belang van alle lidstaten en in het belang van asielzoekers die bescherming zoeken moet worden nagedacht over een effectief en eerlijk asielsysteem waarbij adequate bescherming wordt geboden. Hierbij moet het niet uitmaken waar iemand de EU binnenkomt.

Schets van een realistische utopie? De weg naar één asielsysteem

In de toekomst zal er binnen de EU, in de buurt van de buitengrenzen, een aantal asiel-behandelkantoren zijn opgericht. Indien een vluchteling of asielzoeker aan de grens van de EU om bescherming vraagt, wordt hij of zij overgebracht naar een van deze kantoren. Een verdeelsleutel is van tevoren vastgesteld en de kantoren worden gefinancierd vanuit gemeenschappelijke EU-gelden. De asielprocedure, de toelatingsgronden en het opvangniveau zijn neergelegd in de EU-richtlijnen die overal gelijkelijk worden toegepast. Asielzoekers worden niet gedetineerd, maar besloten opgevangen voor de duur van de procedure. De ambtenaren die de beschermingsvraag moeten beoordelen hebben allemaal dezelfde opleiding en training ontvangen volgens het European Asylum Curriculum. Na een positieve beslissing wordt gekeken in welk land de statushouder het beste gehuisvest kan worden waarbij diens instemming vereist is. Criteria die hierbij meespelen zijn bestaande banden, bijvoorbeeld door aanwezigheid van familie of andere netwerken, kennis van de taal en cultuur, en mogelijkheden om te integreren. Dit versnelt de integratie en stelt de statushouder in staat om volwaardig deel te nemen aan de maatschappij. Bovendien voorkomt het doormigratie. Binnen de EU is een eerlijke verdeelsleutel afgesproken naar rato van bevolking en opnamecapaciteit, naar voorbeeld van het Duitse federale model of de Nederlandse taakstelling als het gaat om huisvesting. De statushouder moet het eens zijn met de plaatsing, en heeft de rechten en plichten die samenhangen met de beschermingverlening. Er wordt geen onderscheid gemaakt tussen vluchtelingenschap en andere vormen van internationale bescherming.

Indien de EU na een zorgvuldige procedure heeft besloten dat geen bescherming nodig is, of dat volgens Europese regels elders bescherming kan worden gevonden, dan kan de asielzoeker hiertegen in beroep bij de Europese rechter. Effectieve rechtsmiddelen en adequate rechtsbijstand zijn beschikbaar. Als de beslissing onherroepelijk is, wordt er

⁶⁹ COM(2008) 820 final 2008/0243 (COD), Brussel 3 december 2008.

gewerkt aan terugkeer. Hiertoe zijn terugkeerprogramma's ontwikkeld met het IOM en de UNHCR die gericht zijn op humane en duurzame terugkeer met perspectief.

Een utopie? Misschien, maar wel een strevenwaardig toekomstbeeld. Een gemeenschappelijke asielprocedure en uniforme status werd tijdens de Raad van Tampere in 1999 als tweede fase van het GEAS gezien. Door de moeizame ontwikkelingen tijdens de eerste fase en het gebrek aan politieke wil om verder te gaan, worden ambities bijgesteld en is 'consolidatie' van de huidige situatie het nieuwe toverwoord. Maar om een systeem te ontwikkelen dat daadwerkelijk recht doet aan een geharmoniseerd EU-asielbeleid, zullen er verdere stappen gezet moeten worden. Om de politieke wil hiervoor te creëren is het belang om in te zetten op win-winsituaties.

Twee vragen zijn hier belangrijk. Ten eerste: wat is er *nodig* voor een daadwerkelijk geharmoniseerd EU-asielsysteem? En ten tweede *hoe* gaan we dat realiseren?

Harmonisatie in de praktijk

Allereerst is het nodig dat in alle EU-landen adequate bescherming wordt geboden. Er is daarom verdere harmonisatie nodig van de bestaande EU-regelgeving. Dit betekent niet alleen een gemeenschappelijke interpretatie van bestaande afspraken, maar ook het bewerkstelligen van meer waarborgen en een hoger beschermings- en rechteenniveau. Met name zijn van belang: bepalingen rondom procedures, toepassing van het concept van veilig derde landen, invulling van subsidiaire bescherming en gelijke rechten voor verdragsvluchtelingen en subsidiair beschermden. Om secundaire bewegingen en doormigratie te voorkomen zal ook het rechteenniveau in de verschillende EU-landen meer op één lijn moeten worden gebracht: verdere beleidsconcurrentie moet voorkomen worden.

Via meer samenwerking tussen lidstaten door bijvoorbeeld 'twinning projecten' en het uitwisselen van 'good practices', kunnen de staten van elkaar leren. NGO's moeten hierbij ook meer betrokken worden. Veel NGO's in Europa zijn bekend met samenwerkingsverbanden: onderling, maar ook met overheden. Ervaringen van NGO's opgedaan in de praktijk kunnen van grote toegevoegde waarde zijn in het harmonisatieproces. Uitwisseling van 'good' of 'best' practices leidt vaak tot nieuwe inzichten. Bovendien zijn praktische voorstellen tot verbetering van asielsystemen en bescherming vaak makkelijker aanvaardbaar voor lidstaten.⁷⁰

In 'good practices' kunnen dus argumenten worden gevonden om in de Raad in te zetten op hogere normen dan de huidige minimumnormen. Hetzelfde geldt voor 'strategic litigation'. Door te procederen over gemeenschapsrecht worden er rechterlijke uitspraken gedaan over de reikwijdte en interpretatie van EU-bepalingen. Van dergelijke rechtsontwikkeling kan een harmoniserend effect uitgaan.

Eerlijke verdeling van verantwoordelijkheid

Er is meer solidariteit nodig tussen EU-staten onderling. De landen aan de zuidelijke en oostelijke buitengrenzen van de EU moeten worden ondersteund door de EU als geheel en door EU-landen die minder direct geraakt worden door de mondiale vluchtelingenproblematiek. EU-mechanismen voor bijstandsteams die kunnen bijspringen als bepaalde lidstaten moeite hebben om hun verplichtingen na te komen. Commissies of expertteams bestaande uit ambtenaren, NGO's en de UNHCR die, ondersteund door het

⁷⁰ Zie als voorbeeld het Meldpunt Asielzoekers met Psychische Problemen (MAPP). Dit NGO project, mede gefinancierd door het EVF, ziet op vroegsignalering van medische problemen bij asielzoekers, gericht op enerzijds snelle toegeleiding naar zorg, anderzijds een beoordeling of iemand coherent en consistent kan verklaren. Dit laatste is van belang voor het asielgehoor. Doordat vroegsignalering van medische problemen naast positieve effecten voor de asielzoeker en vluchteling, ook voordelen voor de overheid heeft, ontstaat er een win-win situatie. Dit heeft geleid tot een soortgelijke werkwijze door de Nederlandse overheid zelf. En ook de Europese Commissie heeft nu nieuwe voorstellen gedaan voor verbetering van EU Richtlijnen die hierop zien.

toekomstige Europese Asielondersteuningsbureau, toezien op een juiste toepassing van het gemeenschapsrecht in een lidstaat of adviseert over de afhandeling van asielverzoeken.

Er zijn daarnaast ook wel prikkels nodig voor lidstaten om zich aan de EU-regels te houden. Indien een lidstaat niet meewerkt, kan de Europese Commissie worden ingeschakeld om bijvoorbeeld een inbreukprocedure te starten. Lidstaten die zwaar worden overbelast, kunnen een beroep doen op een ondersteuningsfonds om 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 overigens niet de dupe worden van deze sancties.

Ook is het belangrijk dat er een *'intra EU relocation'* systeem wordt opgezet. In eerste instantie moeten EU-landen solidair zijn met landen aan de buitengrenzen van de EU en die landen helpen met het overnemen van vluchtelingen. Uiteindelijk zou er moeten worden toegewerkt naar een algemeen verdelingssysteem waarin alle vluchtelingen en mensen die op andere gronden internationale bescherming behoeven registreert. Lidstaten moeten bereid zijn onderling afspraken te maken over de verdeling van deze statushouders, en de staten die dat wensen over te nemen. Van belang is wel dat de eenheid van het gezin gewaarborgd blijft en dat er sprake is van gelijkwaardige integratieprogramma's.

In de tussentijd moet het huidige Dublinsysteem gecorrigeerd worden: geen langdurige detentie van Dublinclaimanten, versterking van bescherming van kwetsbare groepen, meer waarborgen voor de eenheid van het gezin en meer waarborgen tegen refoulement. Dublinoverdrachten moeten, in combinatie met genoemde ondersteuningsmaatregelen en prikkels voor lidstaten, tijdelijk kunnen worden opgeschort vanwege problemen aan de buitengrenzen en in het belang van de vluchteling.

Naar duurzame en humane terugkeer

In het geval dat na een zorgvuldige procedure is vastgesteld dat geen bescherming nodig is, komt terugkeer aan de orde. Terugkeer is het meest duurzaam als dat op vrijwillige basis gebeurt. De grootste kans op vrijwillige terugkeer is wanneer dit op een humane en waardige manier met perspectief kan plaatsvinden.

De Internationale Organisatie voor Migratie (IOM) heeft jarenlange ervaring met terugkeerprojecten over de hele wereld. Ook de UNHCR heeft te maken met grootschalige (vrijwillige) repatriëringsoperaties. Daarnaast zijn er veel organisaties en NGO's actief in de landen van herkomst met opbouw- en ontwikkelingsprojecten. In Europa zelf houden talrijke organisaties zich bezig met sociale en juridische begeleiding van asielzoekers.

Al deze kennis, ervaring en mogelijkheden zouden kunnen worden samengebracht tot vrijwillige EU-terugkeerprogramma's. Deze programma's zouden onderdeel kunnen uitmaken van de samenwerkingsverbanden met landen in de regio. Ook zou gedacht kunnen worden aan gezamenlijk programma's van terugkerende vluchtelingen (remigranten) en afgewezen asielzoekers. Remigranten kunnen hun landgenoten op een positieve manier ondersteunen bij hun terugkeer en opbouw van hun leven in het land van herkomst: bundelen van ervaringen.

Een aantal randvoorwaarden zijn onontbeerlijk. De asielzoeker moet een met voldoende waarborgen omgeven beoordeling van de beschermingsvraag doorlopen hebben, inclusief effectieve rechtmiddelen en mogelijkheid tot beroep bij Europese rechter. Na zijn procedure wordt de asielzoeker niet gedetineerd in afwachting van terugkeer. Het land van herkomst moet voldoende stabiel zijn en de mogelijkheden hebben om terugkerenden te ontvangen.

3.2.4 Externe dimensie: de regio van herkomst

Saeed op de vlucht (4)

Uitzichtloos bestaan in een kamp

Saeed en zijn vrouw zijn na hun vlucht uit Soedan opgevangen in een vluchtelingenkamp in Tsjaad. Zij wonen daar nu al ruim vijf jaar, hun twee jongste dochters weten niet beter dan dat dit thuis is. Sinds de wereldwijde stijging van de voedselprijzen is het eten op rantsoen. Maar hij mag niet werken om geld te verdienen. Water moet gehaald worden buiten het kamp. Saeed's vrouw is daar verkracht door rebellen. Zij heeft dit nooit verteld, maar Saeed weet het. Hij is verdrietig en razend, geeft haar de schuld, maar toch ook niet. Ze maken ruzie, hij slaat haar. De frustraties lopen op.

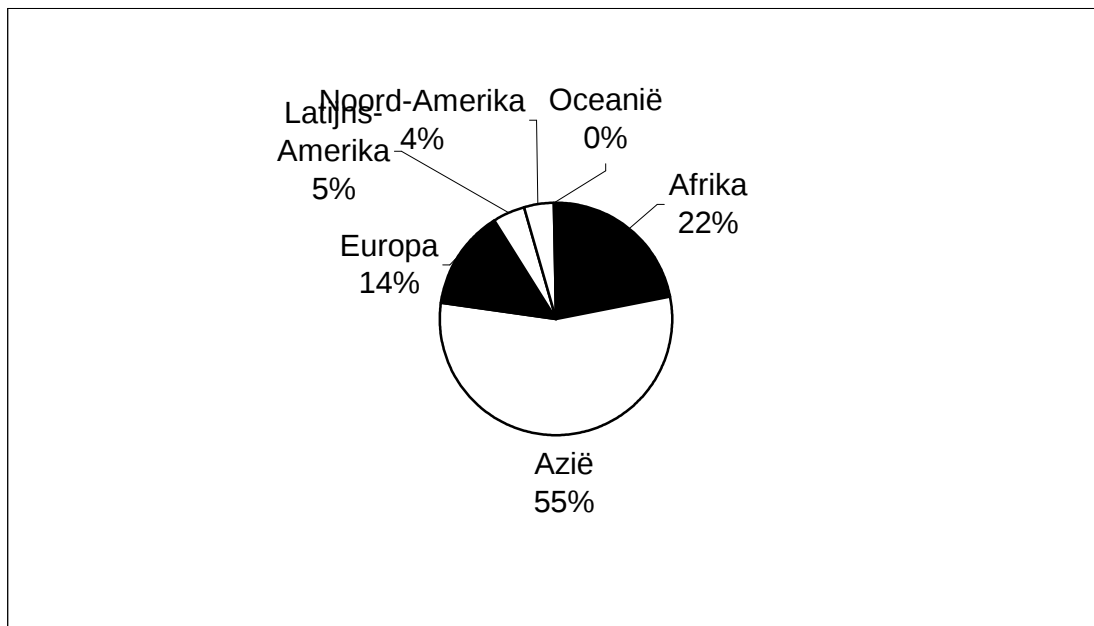
Regelmatig vallen de rebellen het kamp aan, op zoek naar rekruten. Saeed moet zich elke keer verstoppen. Hij maakt zich grote zorgen om zijn dochters. Worden zij ook verkracht? Zijn jongste is zwaar ziek, maar haar ziekte kan niet worden behandeld in het vluchtelingenkamp. Terug naar huis is onmogelijk. Als politiek opponent is dat veel te gevaarlijk en de oorlog gaat nog steeds door. Maar wat voor toekomst heeft hij hier? En zijn kinderen?

Een systeem van mondiale vluchtelingenbescherming komt niet tot stand zonder de regio's van herkomst hierbij te betrekken. Die regio's, meestal behorend tot de armste regio's ter wereld, dragen immers nog altijd de zwaarste lasten als het gaat om opvang van vluchtelingen. De aantallen vluchtelingen die de weg naar Europa weten te vinden, zijn vele malen kleiner. Zoals gezegd, vluchtelingenbescherming is de verantwoordelijkheid van de mondiale statengemeenschap als geheel, en wordt gediend door een betere en eerlijkere verdeling van de lasten en verantwoordelijkheden binnen die statengemeenschap. Europese landen, waaronder Nederland, moeten hieraan meer bijdragen. Dit moet ten eerste gebeuren door de samenwerking te zoeken met landen in de regio om de beschermingscapaciteit te vergroten. Adequate bescherming zou in het belang van de vluchteling zo dicht mogelijk bij huis gevonden moeten worden. Maar de vluchteling is niet verplicht om bescherming in de regio zelf te zoeken. Het opzetten van volwaardige asielsystemen in de regio, of zelfs het externaliseren van Europese asielprocedures, kan Europa nooit ontheffen van de verplichting zelf bescherming te blijven bieden in Europa op grond van verplichtingen uit het internationale en EU-recht. Dit is inherent aan het recht om asiel te zoeken. Tot slot dient Europa vanuit het oogpunt van internationale solidariteit vluchtelingen uit de regio in kwetsbare posities bescherming te (blijven) bieden in Europa door middel van hervestiging.

3.2.4.1 Versterking van beschermingscapaciteit

De preambule van het Vluchtelingenverdrag van 1951 noemt internationale samenwerking als voorwaarde voor een werkend systeem van mondiale vluchtelingenbescherming. Als sprake is van grote aantallen vluchtelingen vanuit een humanitaire crisis moet op basis van internationale solidariteit tijdig vluchtelingenbescherming worden geboden. De opvang van vele duizenden vluchtelingen mag niet alleen op enkele buurlanden neerkomen.

Figuur: Vluchtelingen wereldwijd per werelddeel (stand 1 januari 2008)



Bron: UNHCR

Ondersteuning voor herkomstlanden

Bescherming omvat meer dan alleen het 'niet terugsturen'. In hoofdstuk 2 wordt uitgebreid ingegaan op wat 'bescherming' inhoudt. Het is de realiteit dat in regio's van herkomstlanden, zeker in het geval van grootschalige vluchtelingensituaties, deze bescherming vaak niet (volwaardig) aanwezig is. Landen van herkomst moeten worden ondersteund, zodat zij de rechten van vluchtelingen beter kunnen waarborgen.

Dit is geen sinecure en vereist een intensieve en meerjarige aanpak door de EU als geheel. De regionale beschermingsprogramma's van de EU hebben de potentie om een bijdrage aan een betere mondiale vluchtelingenbescherming te leveren. (*Zie bijlage*) Deze programma's moeten gericht zijn op alle facetten van bescherming: van asielprocedures en voorzieningen tot perspectief op een waardige toekomst. Hierbij is belangrijk dat deze programma's strategisch worden uitgevoerd vanuit de gedachte van bescherming, iets wat op basis van de huidige beschermingsprogramma's niet voldoende duidelijk is.

Strategische inzet van regionale beschermingsprogramma's moet inhouden: een inzet op de plekken in de wereld waar de hulp en steun het meest nodig zijn en de impact het grootst. 'Strategisch' betekent niet dat ingezet moet worden op een soort 'ruilhandel': als wij jullie ondersteunen, dan blijven ze bij ons weg'.

Internationale solidariteit

Nadat in oktober 2008 in Nederland het categoriale beschermingsbeleid voor Centraal- en Zuid-Irak werd afgeschaft, uitte Nederland de wens om in Europees verband in te zetten op grootschalige ondersteuning aan Irak en de regio zelf. Ook toekomstige regionale beschermingsprogramma's richten zich waarschijnlijk op het Midden-Oosten, evenals de regio rondom Somalië. Terecht, want de situatie daar is nijpend. En daarom is het ook niet verrassend dat de meeste vluchtelingen en asielzoekers uit deze landen komen. De EU-landen zijn er dus bij gebaat om de aantallen omlaag te brengen. Maar bescherming in de regio mag nooit ten koste gaan van de toegang van asielzoekers en vluchtelingen tot bescherming in de EU. Internationale solidariteit is complementair aan de internationaalrechtelijke verplichtingen van EU-staten zelf.

Voor toekomstige EU-programma's moet het daarom overduidelijk zijn dat de inzet van Nederland en EU-partners primair is ingegeven door internationale solidariteit. Deze inzet kan slechts slagen als Nederland en de EU het goede voorbeeld geven en toegang tot adequate bescherming verlenen. Het feit dat de inzet voor bescherming in de regio samenging met een aanscherping van nationaal asielbeleid in Europese landen, is waarschijnlijk een factor geweest bij de terughoudendheid van staten in de regio. De regionale beschermingsprogramma's hebben laten zien dat een sterke nadruk van de EU op het voorkomen van secundaire bewegingen naar Europa tot terughoudendheid leidde bij landen in de regio. Deze landen vreesden een afschuiven van lasten van vluchtelingenopvang.

Overeenstemming met het land in de regio

In het kader van mondiale vluchtelingenbescherming is het van groot belang dat staten elkaar bewegen om hun verplichtingen jegens vluchtelingen na te komen. Er moet bij bescherming in de regio een consistente rechtenbenadering worden gehanteerd. Om werkelijk iets te bereiken is er overeenstemming met het land in de regio nodig over het verlenen van rechten aan vluchtelingen, inclusief socio-economische rechten. Veel vluchtelingen in de regio hebben immers geen of beperkte bewegingsvrijheid (warehousing) of geen toegang tot de arbeidsmarkt. Voor veel staten in de regio is het verlenen van socio-economische rechten aan vluchtelingen nog moeilijk bespreekbaar: het is voor deze landen al lastig genoeg om deze rechten te waarborgen voor hun eigen onderdanen. En een dubbele agenda van de EU helpt hier niet bij. Als de EU wil dat de landen van herkomst en eerst opvang hun mensenrechtenstandaarden verbeteren en meer adequate bescherming bieden, dan is het juist van enorm belang van zij solidair zijn met deze landen en daar ook naar handelen. Alleen op die manier creëer je meer ruimte voor onderhandeling.

Financiële investering noodzakelijk

Verder, om werkelijk het verschil te maken voor vluchtelingen in de regio is een grote financiële inzet noodzakelijk. Hiermee laten Europese staten ook zien dat het hen menens is en een investering waard. Daarnaast moet gedacht worden aan een aanpak die coherent is met reeds bestaande (ontwikkelings)programma's. Noodzaak voor een effectief regionaal beschermingsprogramma is het identificeren van 'beschermingsgaten' waarop ingezet kan worden. De Europese Commissie gaf dit al aan in haar Mededeling van september 2005. Voor het 'opvullen van de gaten' is een meer coherente aanpak nodig. Dit vereist betere samenwerking tussen de verschillende beleidsterreinen.

Ook moet er meer *targeted development assistance* en ondersteuning voor de UNHCR komen. Naast ondersteuning van staten en de UNHCR, moet er meer aandacht komen voor capaciteitsopbouw voor en door NGO's en *civil society* in de regio. Versterking van de samenwerking tussen Nederlandse NGO's, lokale organisaties in de regio's en de UNHCR is ook van groot belang.

3.2.4.2 Hervestiging; internationale solidariteit

Binnen de EU moet een beter verdeelsysteem komen. Samenwerking met transitlanden rondom toegang tot bescherming betekent ook het maken van afspraken over het overnemen van mensen die bescherming nodig hebben. Maar vanuit de gedachte van internationale solidariteit met de regio van herkomst moet daarnaast ook meer ingezet worden op hervestiging van de meest kwetsbare vluchtelingen die in een noodsituatie verkeren, niet kunnen terugkeren naar hun land en voor wie geen duurzame bescherming voorhanden is.

De nood is hoog

Volgens de UNHCR zijn er de komende jaren 747.000 vluchtelingen voor wie de enige oplossing hervestiging is en zijn er dus evenzoveel plaatsen nodig, waarvan 203.000 in 2010. Wereldwijd is een groot tekort aan hervestigingsplaatsen waarmee vluchtelingen

bescherming kan worden geboden die zij in het land van eerste opvang niet (duurzaam) kunnen krijgen.

Vorig jaar zijn wereldwijd 65.600 vluchtelingen hergevestigd, van wie slechts 6,7 procent naar Europa is gegaan. Op dit moment zijn er tien EU-lidstaten, waaronder Nederland, die geregeld mensen van buiten de EU hervestigen.⁷¹ Hierbij gaat het om zeer bescheiden aantallen. Het Nederlandse quotum staat sinds jaar en dag op 500 uitgenodigde vluchtelingen per jaar, inclusief gezinsleden. En hoewel er langzaam meer landen in Europa ruimte maken in hun nationale beleid voor hervestiging, liggen de startaantallen vooralsnog zeer laag, te weten op 30 of 50 vluchtelingen per jaar.

Figuur: Aantal uitgenodigde vluchtelingen naar belangrijkste landen van hervestiging (2007)

Verenigde Staten	32.007
Australië	6.056
Canada	5.998
Zweden	1.772
Noorwegen	978
Finland	714
Denemarken	480
Nederland	425
Groot-Brittannië	348
Ierland	107
Italië	40
Overige Europese landen	49

Bron: UNHCR

Recente ontwikkelingen: stap in de goede richting

Wel heeft de EU in november 2008 besloten om 10.000 Iraakse vluchtelingen te hervestigen; zij verblijven in de regio, Syrië en Jordanië, in een uitzichtloze situatie. Duitsland, een land dat traditioneel gezien geen hervestiging kent, heeft aangegeven 2500 van hen op te nemen. Een van de taken van het begin 2009 gestarte EU-project 'Temporary Desk on Iraq' is het coördineren van de uitvoering ervan.

Ook zijn er de laatste jaren gezamenlijke activiteiten ontplooid tussen diverse lidstaten om meer hervestiging door EU-lidstaten te stimuleren, zoals twinningprojecten en gezamenlijke hervestigingsmissies naar de regio. In 2008 heeft Roemenië, in samenwerking met de UNHCR en de IOM een Evacuation Transit Center (ETC) opgericht, voor zeer urgente situaties waarin vanwege de kwetsbaarheid van de vluchtelingen acute actie nodig is. Vluchtelingen worden dan vanuit het ETC hergevestigd in een EU-land.

Deze recente ontwikkelingen op het gebied van hervestiging zijn een stap in de goede richting. Maar een meer structurele EU-aanpak is nodig om werkelijk een verschil te maken in de lastenverlaging van landen in de regio en het bieden van duurzame bescherming van vluchtelingen.

⁷¹ De andere landen zijn Zweden, Denemarken, Finland, Verenigd Koninkrijk, Ierland, Portugal, Frankrijk, Roemenie en Tsjechië. De laatste vier landen zijn recentelijk begonnen met hervestigingsactiviteiten.

Meer samenwerking

In september 2009 heeft de Europese Commissie een voorstel gedaan voor meer Europese samenwerking op het gebied van hervestiging (Joint EU Resettlement Scheme).⁷² Het idee is dat er jaarlijks gezamenlijke EU-prioriteiten worden gesteld ten aanzien van de regio's en vluchtelingen die het meest kwetsbaar zijn. Een expertgroep, waarin de UNHCR, de IOM en NGO's participeren, doet hiertoe voorstellen op voorzet van de UNHCR. De werkelijke 'selectie' en de praktische aspecten als de opvang pakken de lidstaten zelf op, met ondersteuning van het Europees Asiel Ondersteuningsbureau. Lidstaten ontvangen al naar gelang hun inzet ook financiële ondersteuning van de EU. Deelname aan het programma is vrijwillig en lidstaten mogen zelf bepalen hoeveel vluchtelingen zij jaarlijks willen opnemen. Eind 2009 besluiten de lidstaten over dit voorstel. Een eerste stapje naar een werkelijk EU-hervestigingsprogramma.

Meer hervestiging?

Hervestiging is een instrument dat gebaseerd is op solidariteit. Solidariteit met de landen in de regio, en solidariteit met vluchtelingen die geen kant op kunnen en in een uitzichtloze situatie zitten. Hervestiging vloeit voort uit de internationale samenwerking die nodig is voor het realiseren van mondiale vluchtelingenbescherming. Maar het is lastig om hervestiging bindend op te leggen aan staten. Er moet een politieke wil zijn om vluchtelingen uit een onveilige situatie te halen. Vanuit die gedachte is het begrijpelijk dat het EU-voorstel nu uitgaat van vrijwilligheid en de ruimte laat aan lidstaten om hun hervestigingsbeleid uit te voeren. Het is vooral gericht op stroomlijning, meer coherentie en meer praktische samenwerking tussen EU-landen die al hervestigen, en het stimuleren van landen die dat nog niet doen. Doel is om een meer strategische impact te hebben en effectiever en efficiënter invulling te geven aan hervestiging als onderdeel van het externe EU-asielbeleid. En dit is zeker grote vooruitgang.

Maar er is meer nodig. De nood is hoog. Het aantal hervestigingsplekken is en blijft te laag. En als de EU niet laat zien dat zij werkelijk bereid is om de landen in de regio te ondersteunen en die nood te lenigen, dan komt er van mondiale vluchtelingenbescherming niet veel terecht. Waarom zouden de landen in de regio dan gaan investeren in volwaardige bescherming. Omdat de EU dat zo graag wil? En wie zijn daarvan het slachtoffer? Juist, de vluchtelingen die klem zitten.

Toekomstig EU-hervestigingsprogramma

In de visie van VluchtelingenWerk zou een toekomstig hervestigingsprogramma er als volgt kunnen uitzien. Allereerst is het uiteraard noodzakelijk dat alle EU-landen hieraan deelnemen. Per land is vastgesteld naar rato hoeveel vluchtelingen uit de regio zij opnemen. Voor Nederland is dit quotum gesteld op 2500 per jaar. Het is van belang dat er goede en transparante afspraken zijn over de uitvoering van het programma en de processen. Op basis van de UNHCR-voorstellen bepaalt de expertgroep, waarin ook NGO's zitten, de jaarlijkse prioriteiten. De UNHCR draagt dossiers voor. De beoordeling vindt plaats door EU-ambtenaren die daarvoor speciaal opgeleid zijn. De praktische zaken, zoals medische screening, documenten, reispapieren, worden door het Europees Asiel Ondersteuningsbureau geregeld. Ook draagt het bureau zorg voor de 'verdeling' van de uitgenodigde vluchtelingen binnen de EU. Hierbij wordt rekening gehouden met de wensen

⁷² Naar een dergelijk voorstel is lang toegewerkt. In de jaren na de Raad van Tampere (1999) heeft de Commissie in diverse Mededelingen gerept over het belang van hervestiging als onderdeel van de externe dimensie van het GEAS. Ook in het Haags Programma van 2004 werd het genoemd. In de Commissiemededeling van september 2005 over regionale beschermingsprogramma's en het Groenboek van de Commissie van 2007 werd hervestiging gezien als een centraal en fundamenteel onderdeel van de partnerschappen met derde landen. Het EU beleidsplan asiel van juni 2008 zegt dat het instrument van hervestiging verder moet worden ontwikkeld tot een waar onderdeel van EU vluchtelingenbescherming. Een paar maanden later werd in het Europese Migratie- en Asiel Pact aangegeven dat in deze de samenwerking met de UNHCR moet worden gezocht.

van de lidstaat en die van de vluchteling zelf. Factoren die hierbij een rol spelen zijn de aanwezigheid van familie, bestaande netwerken, kennis van taal en cultuur. De lidstaten ontvangen financiële ondersteuning van de EU naar rato van het afgesproken quotum. De lidstaten dragen, op grond van hun vluchtelingenrechtelijke verplichtingen, zorg voor huisvesting en goede integratieprogramma's. Juist voor uitgenodigde vluchtelingen die vaak jarenlang onder moeilijke omstandigheden in vluchtelingenkampen hebben verbleven, is het van belang dat zij goed ondersteund worden in het opbouwen van een nieuw bestaan. Ervaren NGO's maar zeker ook de diaspora gemeenschap en vluchtelingenzelforganisaties zouden moeten worden betrokken bij de uitvoering van deze programma's.

Regionale beschermingsprogramma's en ETC

Hervestiging moet meer centraal gesteld worden in regionale beschermingsprogramma's van de EU. Door hervestiging inherent onderdeel te laten uitmaken van de ondersteuning van landen in de regio, naast het versterken van de beschermingscapaciteit, laat de EU zien dat zij ook zelf haar verantwoordelijkheid neemt en de regio tracht te ontlasten. De aantallen moeten wel substantieel zijn, anders mist het de beoogde uitwerking.

Een deel van het EU-hervestigingsprogramma kan hiermee worden ingevuld, maar niet geheel. Ten eerste kunnen de prioriteiten van beide instrumenten, in ieder geval gedeeltelijk, verschillen. De regionale programma's kennen een looptijd van meerdere jaren, terwijl de prioriteiten voor hervestiging jaarlijks kunnen verschillen al naar gelang de situatie in de wereld. Ten tweede moet er ruimte zijn in het hervestigingsprogramma voor zeer kwetsbare vluchtelingen die acuut bescherming nodig hebben. Bij voorkeur door spoedprocedures zoals Zweden en Nederland deze kennen, maar daarnaast moeten er ook meer plekken worden gecreëerd voor deze groepen, zoals het eerder genoemde ETC in Roemenië. Landen als Nederland moeten zich ook inzetten om deze vluchtelingen vanuit dergelijke tijdelijke opvang snel een thuis te bieden.

Hervestiging is complementair

Hervestiging geeft invulling aan internationale samenwerking en solidariteit. Hervestiging is een manier om vluchtelingen op een legale, veilige en geordende manier bescherming te bieden. Maar hervestiging is niet inwisselbaar voor toegang tot bescherming in Europa van asielzoekers die de EU op eigen kracht weten te bereiken, en moet dat ook niet worden. Een effectief EU-hervestigingsprogramma is geen vrijbrief voor het verhogen van de muren rondom 'Fort Europa'. Hervestiging is complementair aan internationale en Europese verplichtingen het recht op asiel te respecteren en bescherming te bieden aan vluchtelingen die aan de deur komen.

3.2.4.3 Externaliseren van asielprocedures

Naast het ondersteunen van de regio in het verbeteren van vluchtelingenbescherming aldaar, moeten Europese landen ook zelf hun verantwoordelijkheid blijven nemen door bescherming te bieden. Maar is het daarbij van belang waar die bescherming wordt geboden? In de EU zelf, buiten de EU, of allebei? Pogingen tot 'externaliseren van asielprocedures' zijn al vaak gelanceerd.⁷³ Een studie naar de juridische haalbaarheid en mogelijkheden van het behandelen van asielaanvragen buiten de EU zoals aangekondigd in het Haags Programma heeft nog niet plaatsgevonden. Toch komt het keer op keer weer op de politieke agenda.

Externaliseren: wat is het niet?

Met 'externaliseren van asielprocedures' wordt niet bedoeld het gezamenlijk behandelen van asielaanvragen binnen de EU. Hoewel in een dergelijk systeem asielprocedures niet of minder nationaal worden uitgevoerd, blijft het een territoriale aangelegenheid. Dit is het

⁷³ Zie kader in para. 1.3.2.

ultieme doel van een gemeenschappelijk Europees asielsysteem waarnaar gestreefd moet worden.

Ook ziet het niet op het concept van *veilige derde landen*. Toepassing hiervan betekent dat volwaardige bescherming elders buiten de EU voorhanden zou zijn. Hierbij is het idee dat de EU geen vluchtelingenrechtelijke verantwoordelijkheid zou dragen en de vluchteling kan worden teruggestuurd naar een 'veilig derde land'. Dit moet in ieder geval betekenen dat er een statenpraktijk is die volledig in overstemming is met het Vluchtelingenverdrag en het Protocol: toegang tot een eerlijke en zorgvuldige asielprocedure en een adequaat voorzieningenniveau. Terugzending zou echter alleen aan de orde mogen zijn indien dit in overeenstemming is met de principes van internationale deling van verantwoordelijkheden en niet indien zou worden teruggestuurd naar een 'protracted' vluchtelingensituatie, als de geboden bescherming tijdelijk is en/of hervestiging de enige duurzame oplossing is.

Beoordelen buiten EU-territoir

Het ziet wel op het (exclusief) beoordelen van de beschermingsvraag buiten EU-territoir. Dit betekent dus dat een vluchteling die arriveert aan een van de buitengrenzen van Europa, zoals de kust van Griekenland of luchthaven Schiphol, linea recta zou worden teruggebracht naar een behandelcentrum buiten de EU.

Het respect voor het recht asiel te zoeken en de plicht om bescherming te bieden indien nodig moet hoe dan ook gewaarborgd worden. Waarom dan 'daar' in plaats van 'hier'?

Vanwege de nabijheid van de regio van herkomst? De vluchteling of asielzoeker staat aan de grens. Op dat moment is bescherming in Europa dichterbij dan in de regio.

Vanwege de vermeende lagere kosten? Dat is maar de vraag en hangt ook af van welke kosten meegerekend worden. Sinds jaar en dag wordt gezegd dat 'opvang in de regio' stukken goedkoper is dan nationale asielprocedures. Een opvangplek is dat *de facto* wel, maar als er complete systemen moeten worden opgebouwd buiten de EU-grenzen? Inclusief grensbewaking? Het terugbrengen naar de regio, waar ook rechtsmiddelen en transportkosten mee gemoeid zullen gaan? De kosten die verbonden zijn aan de extra risico's die mensen willen nemen of desondanks Europa te bereiken om wat voor reden dan ook? Het is een complexe rekensom, die vanuit een politiek oogpunt wellicht relevant is, maar vanuit mensenrechtenperspectief wat minder.

Vanwege het resultaat, namelijk minder (of geen) asielzoekers en vluchtelingen in Europa en de wens controle te krijgen op de 'onbeheersbare' vluchtelingenproblematiek? Externaliseren van asielprocedures wordt dan ingegeven door de wens om verantwoordelijkheid af te schuiven naar derde (armere) landen in plaats van te delen. Bovendien zullen nationale asielprocedures altijd nodig blijven, omdat de situatie 'daar' niet voor iedereen veiligheid en bescherming biedt. Vervolgens is het dan maar de vraag of die nationale procedures (als vangnet naast behandeling buiten de EU) niet heel erg verengd gaan worden tot de vraag of er elders bescherming gevonden kan worden. Voor een individuele vluchteling is het bijna onmogelijk om te tonen dat er voor hem in de praktijk geen bescherming in de regio te vinden is.

Haken en ogen van externaliseren

Het externaliseren van asielprocedures kent kortom vele principiële, juridische en praktische haken en ogen. VluchtelingenWerk Nederland heeft deze al eerder op een rijtje gezet ten tijde van de bespreking van de Britse voorstellen in 2003. Zie hiervoor bijlage nr. 3. Deze bezwaren zijn onverminderd geldig. Uitsluiten van asielaanvragen op EU-territoir kan in strijd komen met het Vluchtelingenverdrag, het EVRM en het Handvest van de Grondrechten. Daarnaast is het vanuit het oogpunt van verantwoordelijkheidsverdeling en betere bescherming voor vluchtelingen onwenselijk dat bescherming enkel en alleen in de regio

wordt geboden. Het biedt geen oplossing voor de mondiale vluchtelingenprobleem in de regio. Integendeel zelfs.

Bescherming voor 'stranded' asielzoekers en vluchtelingen

Dit betekent echter niet dat er geen nadere invulling gegeven moet worden aan de verantwoordelijkheid van de EU en de Europese lidstaten om eerder en beter bescherming te bieden aan vluchtelingen, in samenwerking met de regio en transitlanden.⁷⁴

Momenteel zet de EU scherp in op versteviging van grensbewaking van buitengrenzen. Ook de nadruk in de samenwerking met derde (transit)landen ligt op het voorkomen van illegale migratie en het verhogen van grensbewaking. De kans stijgt dat vluchtelingen en asielzoekers, onderweg naar bescherming in Europa, in deze transitlanden worden onderschept.⁷⁵ Weliswaar moeten ook landen als Libië en Tunesië, die geen partij zijn bij het Vluchtelingenverdrag, zich houden aan absolute principes van internationaal recht zoals het non-refoulementbeginsel. Maar vluchtelingenbescherming houdt meer in dan alleen niet terugzenden naar het land van herkomst. Vanuit de gedachte van internationale verantwoordelijkheid voor vluchtelingenbescherming is het belangrijk dat beschermingscapaciteit in deze landen wordt versterkt en de opbouw van volwaardige asielsystemen wordt ondersteund. Dit is iets wat nu wordt en moet worden ingezet, maar wat ook een lange adem vergt.

Legale kanalen

En tussen deze maatregelen op korte termijn (verscherping van grensbewaking) en op lange termijn (versteviging van beschermingscapaciteit in de regio) lijken vluchtelingen nu te stranden. De toegang tot Europa is bemoeilijkt, de bescherming in de regio of het transitland is beperkt. De noodzaak voor veilige en legale wegen voor vluchtelingen om bescherming te zoeken is daarom groot.

Over dergelijk 'legale kanalen' voor vluchtelingen, naast hervestiging, wordt al langer nagedacht. De Europese Commissie heeft aangegeven manieren en mechanismen te willen onderzoeken om onderscheid te kunnen maken tussen mensen die bescherming behoeven en andere migranten *voordat* zij aankomen bij de grenzen van de EU-lidstaten, om te voorkomen dat zij nodeloos grote risico's nemen om de EU op gevaarlijkere wijze te bereiken.⁷⁶ Voorbeelden van dergelijke *protected entry procedures* (PEP's)⁷⁷ zijn asielaanvragen op EU-ambassades⁷⁸ of het gebruik van flexibele humanitaire visa-regimes. Een andere vorm, gebaseerd op voorstellen van de UNHCR, is om kleine EU-kantoren in de transitlanden op te zetten, alwaar een eerste beoordeling van de beschermingsnoodzaak plaatsvindt van asielzoekers die onderweg naar de EU onderschept worden.⁷⁹ Op basis van een soort eerste screening ('profiling') kan een onderscheid gemaakt worden tussen kansrijke en kansarme asielaanvragen. De 'kansrijke zaken' worden overgedragen aan de EU voor een 'volwaardige procedure'. De UNHCR zou hierin dan een monitorrol vervullen.

⁷⁴ Landen als Marokko en Tunesië zouden toch de aantallen asielzoekers moeten kunnen hanteren die vergelijkbaar met de huidige instroom in Oost-Europese lidstaten, terwijl van deze nieuwe EU lidstaten ondertussen wel meer inspanningen verwacht mogen worden.

⁷⁵ Hiermee wordt niet bedoeld onderscheppingen op de Middellandse Zee. Daar spelen andere kwesties ten aanzien van jurisdictie.

⁷⁶ COM(2008) 360 definitief, *Beleidsplan inzake Asiel. Een integrale aanpak van bescherming in de EU*, Brussel, 17 juni 2008, p. 11.

⁷⁷ In de rest van de tekst zal de afkorting PEP worden gebruikt als verzamelterm voor legale kanalen voor toegang tot bescherming buiten de EU.

⁷⁸ Nederland kende een dergelijk procedure tot september 2003. (Mede) op basis van een onderzoeksrapport naar de werking van deze procedure van 2003 door prof. Gregor Noll is het afgeschaft.

⁷⁹ De UNHCR heeft een dergelijke mechanisme geopperd, zie bijvoorbeeld UNHCR Working Paper, 24 januari 2004. Zie ook UNHCR Refugee Protection and Mixed Migration: A 10 Point Plan of Action, januari 2007.

Geen werkelijk alternatief

Het is echter maar zeer de vraag of dit soort mechanismen werkelijk een *alternatief* vormen voor adequate asielsystemen in transitlanden zelf, dan wel voor toegang tot bescherming in Europa.

Ten eerste kenmerken dit soort procedures zich door een zeer basale en marginale beoordeling van de asielaanvraag, vergelijkbaar met zeer snelle asielprocedures in Europa om de kennelijke ongegronde zaken eruit te filteren. Echter, dergelijke nationale asielprocedures kennen een beoordeling van het gehele feitenrelaas, procedurewaarborgen en effectieve rechtsmiddelen. Daarmee verschillen ze fundamenteel van PEP-vormen. Indien PEP's zouden moeten worden opgetuigd als 'volwaardige' asielprocedure, neigt dit al snel naar 'external processing' waarbij dus ook dezelfde bezwaren, dezelfde haken en ogen, gelden. Het opzetten van een vorm van PEP kan wel degelijk, maar alleen complementair aan nationale asielsystemen, niet ter vervanging.

Daarnaast moet voorkomen worden dat het maken van onderscheid tussen 'kansrijk' en 'kansarm' niet betekent dat alleen de 'manifestly founded' een kans krijgen op volwaardige bescherming. Bij een dergelijke 'screening' wordt er op basis van aannamen een aanbod gedaan. Problematisch wordt het als deze aannamen 'onjuist' zijn en daardoor juist een beschermingsaanbod wordt onthouden en risico's op refoulement worden verhoogd.

Voorts gaan PEP-systemen in een beperkt aantal landen buiten de EU een soort 'vooruitgeschoven post' van de EU vormen. Dergelijke contactpunten, zeker indien ze werkelijk een legale weg bieden naar bescherming, kennen een voorzienbare 'pull factor': kans op enorme caseloads en daardoor druk op het systeem. De aanwezigheid van PEP's kan resulteren in het faciliteren van mensensmokkel, wat kan leiden tot onwerkbare en onhoudbare situaties voor EU-ambtenaren en/of UNHCR-personeel. Zeer restrictieve beoordeling in PEP-systemen biedt weliswaar mogelijkheden voor enkele vluchtelingen, maar velen zullen alsnog een risicovolle tocht ondernemen om de EU en haar asielprocedures te bereiken. Afschrikking door striktheid biedt daarom ook geen oplossing.

Meer of minder bescherming?

Meest problematisch aan PEP's is dat ze op de langere termijn kunnen leiden tot minder in plaats van meer bescherming. Het opzetten van dergelijke legale kanalen kan het (valse) idee geven dat voldaan wordt aan internationaal vluchtelingenrecht. PEP's kunnen leiden tot nog strengere grensbewakingsmaatregelen door de EU: er is immers 'toegang tot bescherming' in transitlanden. Sommige EU-landen zullen verdere verscherping van grensbewaking wellicht als voorwaarde stellen voor zij überhaupt legale toegangskanalen mogelijk maken. Vluchtelingen, wier claims niet kennelijk gegrond waren, lopen het risico behandeld te worden als illegale migranten zonder enige beschermingsnoodzaak. Onderschepte asielzoekers en vluchtelingen worden mogelijk teruggestuurd naar de regio, met als gevolg risico's op refoulement en spanningen tussen staten over verantwoordelijkheidsvraagstukken. Bovendien kan de aanwezigheid van PEP's aan derde landen aan de EU-buitengrenzen de prikkel ontnemen om zelf te investeren in volwaardige asielsystemen.

PEP voor tijdelijke bescherming

Dit betekent echter niet dat PEP's totaal geen rol kunnen of moeten spelen bij het verbeteren van vluchtelingenbescherming wereldwijd. Vormen van PEP's kunnen in het bijzonder van belang zijn als instrument voor tijdelijke bescherming bij grootschalige vluchtelingencrises. Voor zover ze een *prima facie* snelle toegang bieden tot bescherming in Europa, kunnen PEP's buiten de EU-hervestingsprogramma's en nationale asielsystemen aanvullen, of het ontbreken daarvan compenseren. Bij het realiseren van deze vormen van toegang tot bescherming blijft het wel belangrijk om de transitlanden erop te blijven aanspreken dat zij

zelf ook een eigen verantwoordelijkheid hebben om bescherming te bieden aan vluchtelingen. Een continue diplomatieke druk en duidelijke afspraken zijn nodig.

Het is dus van belang om de mogelijkheden en verschillende vormen van PEP's nader te onderzoeken: wat werkt wel en niet, en wat zijn de redenen daarvoor?

Maar voor een structurele aanpak voor het verbeteren van de toegang tot bescherming moeten ondertussen andere oplossingen worden gevonden.

Legale migratiekanalen: geen soelaas voor de korte termijn

Er wordt wel gesuggereerd dat het bredere migratieterrein wellicht mogelijkheden biedt voor mensen die bescherming nodig hebben: gebruikmaking van legale migratiekanalen (zoals arbeidsmigratie) ten behoeve van vluchtelingen. Maar op de korte termijn biedt het geen soelaas. De EU-landen staan in het gehele migratiedebat sceptisch tegenover de komst van migranten in het algemeen, tenzij er een behoefte gevoeld wordt om migranten toe te laten. Er is dus wel een vraaggestuurde wens voor hoogopgeleide migranten ten behoeve van de Europese kenniseconomie. Binnen deze doelgroep bevinden zich ook zeker vluchtelingen. Maar door vluchtelingen toegang te bieden tot de EU vanwege hun capaciteiten en kennis, en niet vanwege hun behoefte aan veiligheid en bescherming, wordt afbreuk gedaan aan het systeem van vluchtelingenbescherming. Het leidt al snel tot 'brain drain' en 'cherry picking' door EU-lidstaten. Dit ondermijnt de internationale solidariteit en stelt mensen achter die misschien minder te bieden hebben maar evenveel of juist nog meer bescherming nodig hebben. Indien deze negatieve aspecten ondervangen zouden kunnen worden, kunnen de legale migratiekanalen op langere termijn voor een gedeelte van de vluchtelingen echter wel een oplossing bieden. Verdere uitwerking van deze gedachte kan daarom interessant zijn.

3.2.5 Oplossingen in de toekomst?

Al deze ontwikkelingen in het EU asielbeleid overziend, hoe zou een toekomstig Europees systeem van vluchtelingenbescherming geschetst kunnen worden?

Gedacht kan worden aan een trans-Europees en transmediterraan systeem van verantwoordelijkheidsverdeling en 'overdrachten' van asielzoekers en vluchtelingen: hierin worden de EU-lidstaten, kandidaat-lidstaten en landen gelegen buiten de grenzen van de EU betrokken. Een dergelijk systeem moet worden gebaseerd op de werkelijke capaciteit van staten om de asielclaim te beoordelen en bescherming te bieden en kan worden versterkt door praktische samenwerking, alsmede via registratiekantoren in de EU en transitlanden buiten de EU.

Een eerlijk systeem van verantwoordelijkheidsverdeling bestaat uit een aantal factoren: voldoen aan internationaal vluchtelingenrecht; opzetten van legale kanalen voor toegang tot bescherming; investeringen in asielsystemen in derde landen; 'protection sensitive' grensbewaking; meer praktische samenwerking; betere en eerdere registratie van asielzoekers en vluchtelingen; de noodzaak om tot een eerlijk alternatief voor het huidige Dublinsysteem te komen; en efficiënte, eerlijk en zorgvuldige terugkeerprocedures. Idealiter mag binnen een dergelijk systeem geen enkel land of mechanisme geconfronteerd worden met 'particular pressures'. Iedere asielzoeker heeft toegang tot asielprocedures die voldoen aan internationale standaarden. Asielsystemen in de noordelijke lidstaten van de EU worden niet langer beschouwd als 'routes die misbruikt worden om toegang te krijgen tot deze landen' omdat alle aanvragers naar rato 'verdeeld' worden over de betrokken landen.

Naar zo'n systeem, naast regionale beschermingsprogramma's en hervestiging, zou moeten worden toegewerkt. Het is in de geest van het Vluchtelingenverdrag van 1951, dat oproept tot internationale solidariteit en samenwerking tussen staten ten behoeve van vluchtelingenbescherming. Een dergelijk systeem betekent op korte termijn en in eerste instantie flinke investeringen en de noodzaak van een gedeelde politieke wil om het niveau van bescherming fundamenteel te verhogen.

Maar op langere termijn wordt er een win-winsituatie gecreëerd. Zouden de EU-lidstaten en omliggende landen deze 'offers' niet gewoon moeten accepteren als zij daarmee levens kunnen redden, kunnen vertrouwen op internationale solidariteit van collega-staten, hun asielsystemen beter kunnen managen, en illegale migratie, inclusief mensensmokkel kunnen verminderen?

3.3 Nationaal

Staten dienen, naast een bijdrage te leveren aan internationale en Europese vluchtelingenbescherming, op nationaal niveau vluchtelingen te blijven beschermen. Deze bijdrage is driedelig. Eén, het recht om asiel te vragen moet worden gewaarborgd door toegang tot de asielprocedure te verlenen, en door de asielprocedure op eerlijke, zorgvuldige en humane wijze uit te voeren. Twee, die procedure moet leiden tot verlening van bescherming aan degenen die dat nodig hebben. Deze bescherming moet in beginsel duurzaam zijn. En drie, de kwaliteit van de bescherming is dusdanig dat ze leidt tot een hoog rechtenniveau in overeenstemming met internationaal recht.

3.3.1 Respect voor het recht om asiel te zoeken

Toegang tot de asielprocedure en grensdetentie

Het fundamentele recht om asiel te zoeken heeft echter geen enkele betekenis als mensen die bescherming nodig hebben geen toegang krijgen tot de asielprocedure.

Om die reden is het van belang dat er in dit grensbewakingsproces ruimte is voor de herkenning van mensen die internationale bescherming nodig hebben. Voorkomen moet worden dat mensen direct worden teruggestuurd naar een situatie waar zij ernstig gevaar lopen. Deze mensen moeten voldoende gelegenheid krijgen om duidelijk te maken dat zij bescherming willen vragen.

Het recht om asiel te zoeken betekent ook dat asielzoekers en vreemdelingen die mogelijk asiel willen aanvragen niet worden opgesloten.⁸⁰ In het kader van grensbewaking kan detentie kan alleen als ultimum remedium worden toegepast indien niet kan worden volstaan met minder ingrijpende maatregelen en nut en noodzaak van detentie op individuele grond door de rechter is getoetst.

Eerlijke en zorgvuldige asielprocedure

Toelatingsprocedures moeten eerlijk en efficiënt zijn. Zij moeten zorgvuldig, respectvol en humaan worden uitgevoerd en er moet rekening worden gehouden met eventuele kwetsbaarheid van asielzoekers. De nadruk moet liggen op een hoge kwaliteit en goede

⁸⁰ Een nog diepere inbreuk op dit recht is de mogelijkheid om deze grensdetentie te verlengen. VluchtelingenWerk Nederland en UNHCR hebben in 2007 een rapport geschreven over de Nederlandse Gesloten OC procedure, waarin asielzoekers in afwachting van nader onderzoek in (verlengde) detentie geplaatst worden: *Gesloten OC Procedure voor Asielzoeker. Onderzoek in opdracht van UNHCR. Conclusies van VluchtelingenWerk Nederland*, september 2007. De conclusie luidde dat deze procedure mogelijk willekeurig wordt toegepast, dat het gevolg van deze procedure kan zijn dat asielzoekers gedurende de gehele asielprocedure in detentie zitten. De GOC procedure moet worden afgeschaft: indien een asielverzoek niet op zorgvuldige wijze binnen de versnelde procedure kan worden behandeld, dan moet een asielzoeker worden doorgestuurd naar de normale asielprocedure.

motivering van de eerste beslissing. In juni 2008 heeft het kabinet een aantal voorstellen gedaan om de asielprocedure aan te passen. Een aantal van deze voorstellen kan zeker bijdragen aan een zorgvuldiger asielprocedure, zoals het formaliseren van een rust- en voorbereidingstermijn, meer aandacht voor medische aspecten aan het begin van de procedure, de mogelijkheid om nieuwe informatie in te brengen tijdens de beroepsprocedure en opvang na afwijzing van de asielaanvraag in de versnelde procedure.

Maar er moet meer gebeuren voor een eerlijke en zorgvuldige asielprocedure waarin het recht op asiel ten volle gerespecteerd wordt. De procedure is nog steeds te kort voor een zorgvuldige behandeling van alle beschermingsvragen. De overheid doet zelf nog te weinig onderzoek. De toets door de rechter blijft beperkt, en asielzoekers worden nog niet gedurende de gehele procedure opgevangen.⁸¹

3.3.2 Het bieden van veiligheid en bescherming

In de Vreemdelingenwet 2000 is bepaald op welke gronden een asielzoeker bescherming kan krijgen (artikel 29).⁸² De gronden onder (a) en (b) geven bescherming die gebaseerd is op het Vluchtelingenverdrag en artikel 3 EVRM. Het gaat hier dus om internationale bescherming. De gronden onder (c) en (d) hebben hun basis in het nationale beleid en geven dus nationale bescherming. De internationale en nationale gronden voor bescherming buiten het Vluchtelingenverdrag worden ook wel aangeduid als 'subsidiare bescherming'. In Nederland kennen we een zogenoemde uniforme status. Dat betekent dat ongeacht op welke grond er bescherming wordt verleend, de status en de daarbij behorende rechten en plichten gelijk zijn. Verdragsvluchtelingen hebben dus evenveel rechten en plichten als mensen die niet terugkunnen naar hun eigen land vanwege een oorlogssituatie.

De volgorde van de beschermingsgronden is niet willekeurig, maar geeft de werkelijke volgorde van toetsing aan. Het Vluchtelingenverdrag gaat vóór subsidiaire bescherming, en internationale bescherming gaat vóór nationale bescherming. Eerst moet dus altijd worden gekeken of een asielzoeker vluchteling is in de zin van het Vluchtelingenverdrag. Vervolgens wordt beoordeeld of de asielzoeker een reëel risico loopt op een behandeling als bedoeld in artikel 3 EVRM.

3.3.2.1 Vluchtelingenverdrag in Nederland

De afgelopen jaren vluchtelingenbescherming staan ook in Nederland voornamelijk in het teken van groepsgewijze bescherming (zie hieronder). Bescherming op grond van het Vluchtelingenverdrag wordt in de praktijk maar weinig toegekend, en het Vluchtelingenverdrag wordt blijkbaar van minder betekenis geacht. Hieruit mag niet zomaar de conclusie worden getrokken dat er dus minder verdragsvluchtelingen zijn in Nederland, of in de wereld. De tendens lijkt eerder dat, nu er meer mensen op de vlucht slaan voor algemeen geweld, ervan wordt uitgegaan dat er geen individuele motieven zijn om te

⁸¹ Zie ook brieven van VluchtelingenWerk Nederland aan de Tweede Kamer d.d. 30 september 2008 en 1 december 2008; 'Vreemdelingenwet 2000, een ontspoorde asielwet. Evaluatie Vreemdelingenwet 2000 door VluchtelingenWerk Nederland,' oktober 2006, p. 46 e.v. Zie voor de uitgangspunten voor een snelle, eerlijke en zorgvuldige procedure de aanbevelingen van VluchtelingenWerk Nederland aan de overheid, te vinden in de samenvatting van het rapport, p. 12 e.v.

⁸² Artikel 29 lid 1: Een verblijfsvergunning asiel wordt verleend aan een asielzoeker:

a die verdragsvluchteling is;

b die aannemelijk heeft gemaakt dat hij gegronde redenen heeft om aan te nemen dat hij bij uitzetting een reëel risico loopt om te worden onderworpen aan foltering, aan onmenselijke of vernederende behandelingen of bestraffingen;

c van wie naar het oordeel van Onze Minister op grond van klemmende redenen van humanitaire aard die verband houden met de redenen van zijn vertrek uit het land van herkomst, in redelijkheid niet kan worden verlangd dat hij terugkeert naar het land van herkomst;

d voor wie terugkeer naar het land van herkomst naar het oordeel van Onze Minister van bijzondere hardheid zou zijn in verband met de algehele situatie aldaar.

Hervestiging ofwel uitgenodigde vluchtelingenbeleid valt ook onder nationaal toelatingsbeleid. Uitgenodigde vluchtelingen krijgen immers een nationale vergunning tot verblijf. Omdat hervestiging al uitvoering besproken is in de paragraaf over Europa, zal dit hier niet verder aan bod komen.

vluchten en er dus geen sprake is van verdragsgronden. Terwijl persoonlijke risico's van deze mensen vaak zijn terug te voeren op de verdragsgronden, die allemaal een 'categoriale' betekenis kennen.⁸³

Deze 'uitkleding' van het Vluchtelingenverdrag is ook te zien in het feit dat de hoogste asielrechter in Nederland, de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State, al jaren geen echte 'vluchtelingenrechter' is: de Afdelingsuitspraken richten zich voornamelijk op procedurele aspecten, en niet of nauwelijks op de uitleg van het Vluchtelingenverdrag.⁸⁴

Ook het Nederlandse landgebonden asielbeleid duidt maar weinig groepen aan als 'risicogroepen' op basis van gronden uit het Vluchtelingenverdrag.⁸⁵ Afghaanse en Iraakse homoseksuele asielzoekers zijn weliswaar recentelijk benoemd als risicogroep,⁸⁶ hetgeen voor de hand ligt gezien de relatie met verdragsgronden. Maar homoseksuelen uit Iran daarentegen niet. Vrouwen worden niet beschouwd als 'particular social group': het Nederlandse beleid beschouwt 'huiselijk geweld' niet als grond voor asiel.

3.3.2.2 Subsidiaire bescherming in Nederland

Daarentegen heeft de jurisprudentie van het EHRM over de toepassing en reikwijdte van artikel 3 EVRM zich de laatste jaren fors ontwikkeld, evenals subsidiaire bescherming in het EG-recht.⁸⁷ De Europese dimensie van vluchtelingenbescherming is dus 'mee ontwikkeld' met de situatie in de wereld en de achtergrond van het ontstaan van vluchtelingenstromen. De beoordeling of bescherming nodig is, draait steeds meer om de algemene situatie in het land van herkomst, en staten zijn steeds minder vrij om 'individueel' de beschermingsvraag te beoordelen. Maar: een bepaalde mate van individualisering blijft nodig, slechts in zeer beperkte gevallen kan dit worden losgelaten. Deze Europese ontwikkeling is belangrijk omdat dit gevolgen heeft voor het nationale beschermingsbeleid.

Invloed van EHRM-jurisprudentie op nationaal beschermingsbeleid

Naar aanleiding van de zaak Salah Sheekh⁸⁸ heeft de Nederlandse overheid nieuw beleid ontwikkeld, het zogenoemde beleid voor 'kwetsbare minderheidsgroepen'. In het landgebonden asielbeleid kunnen bevolkingsgroepen worden aangewezen als kwetsbare minderheidsgroepen.⁸⁹ Opvallend is dat dit beleid niet in overeenstemming is met de EHRM-

⁸³ Omdat er in de registratie van inwilligingen van asielaanvragen geen onderscheid wordt gemaakt naar verleningsgrond, is staving door middel van cijfers moeilijk.

⁸⁴ K. Bem, *Defining the Refugee. American and Dutch asylum case law 1975-2005* (proefschrift), Vrije Universiteit Amsterdam, 2007. Zie ook S. Kok, 'Verschuivende grenzen' in NAV 2009-5, p. 314, 316.

⁸⁵ In het landgebonden asielbeleid kunnen bevolkingsgroepen worden aangewezen als risicogroepen. In het kader van de toetsing aan artikel 29 lid 1 onder a Vw 2000 worden aan personen behorende tot een risicogroep minder hoge eisen gesteld met betrekking tot het aannemelijk maken van de zwaarwegendheid van de ondervonden gebeurtenissen. Dit houdt in dat wanneer deze personen zich beroepen op problemen, die samenhangen met één van de vervolgingsgronden van het Vluchtelingenverdrag, van de zijde van de autoriteiten of medeburgers en er sprake is van een geloofwaardig en individualiseerbaar asielrelaas, reeds met geringe indicaties aannemelijk kan worden gemaakt dat deze problemen leiden tot een gegronde vrees voor vervolging (Paragraaf C14/4.5 Vc 2000).

⁸⁶ WBV 2008/25 resp. WBV 2008/28.

⁸⁷ Zie para 1.4.

⁸⁸ Zie onder voetnoot 28.

⁸⁹ In het kader van de toetsing aan artikel 29 lid 1 onder b Vw wordt aan personen behorende tot een kwetsbare minderheidsgroep minder hoge eisen gesteld aan het aannemelijk maken van een reëel risico op een behandeling als bedoeld in artikel 29, eerste lid, onder b, Vw. In deze gevallen wordt niet van de vreemdeling verlangd om aannemelijk te maken dat de betreffende mensenrechtenschendingen zijn ingegeven door het behoren tot de betreffende kwetsbare minderheidsgroep (Paragraaf C14/4.5 Vc 2000). Bij de bepaling of een bevolkingsgroep moet worden aangemerkt als een kwetsbare minderheidsgroep zijn de volgende aspecten van belang:

1. Is er sprake van willekeurig geweld of willekeurige mensenrechtenschendingen;
2. De positie van de bevolkingsgroep in het land van herkomst; en
3. De mate waarin de personen van deze groep effectieve bescherming kunnen inroepen tegen dreigend geweld of mensenrechtenschending, dan wel deze personen zich hieraan effectief kunnen onttrekken door zich elders te vestigen. (Paragraaf C2/3.1.3 Vc 2000)

jurisprudentie. Het is volgens het EHRM namelijk niet nodig om in het beleid op voorhand kwetsbare minderheidsgroepen aan te wijzen. Iedere individuele asielzoeker zou in zijn zaak aannemelijk moeten kunnen maken of hij behoort tot een groep die systematisch wordt blootgesteld aan een praktijk van onmenselijke behandelingen. Het benoemen van kwetsbare minderheidsgroepen is een extra onnodige drempel die niet in overeenstemming is met de EHRM-jurisprudentie.

Bovendien vraagt dit nationale beleid ook ten onrechte van de asielzoeker om individuele aspecten duidelijk te maken om in aanmerking te komen voor bescherming.⁹⁰ Volgens de jurisprudentie van het EHRM hoeft de asielzoeker enkel aan te tonen dat er een praktijk van onmenselijke behandelingen bestaat waaraan zijn groep systematisch wordt blootgesteld en dat hij tot die groep behoort. Er worden geen aanvullende individualiseringsvereisten gesteld.

Dit nationale beleid moet daarom worden aangepast om te voldoen aan de reikwijdte van de bescherming die artikel 3 EVRM biedt.

Invloed Hof van Justitie op nationaal beleid

In reactie op de uitspraak van het Europese Hof van Justitie tegen Elgafagij over de interpretatie van artikel 15C van de Definitierichtlijn⁹¹ geeft de Nederlandse regering aan dat in uitzonderlijke gevallen van extreem geweld, een asielzoeker om die reden internationale bescherming kan krijgen. In die gevallen hoeft hij alleen zijn identiteit en zijn afkomst uit het betreffend gebied aannemelijk te maken. Bij de beoordeling van de noodzaak voor bescherming wordt de geografische omvang van het willekeurig geweld meegewogen.⁹²

Het grote belang van deze uitspraak van het Hof zit in het harmoniserende effect ervan, omdat hij voor alle EU-landen geldt. Dit betekent dat in alle lidstaten asielzoekers die een zeer uitzonderlijke en zwaarwegende situatie van een gewapend conflict waarin sprake is van een hoge mate van willekeurig geweld zijn ontvlucht, in aanmerking komen voor subsidiaire bescherming, ongeacht hun persoonlijke omstandigheden. Dit betekent dat het beleid van de EU-lidstaten voor personen die conflictsituaties ontvluchten in Europees verband moet worden geharmoniseerd. Niet alleen in theorie, maar juist ook in de praktijk als het gaat om de toepassing van dit beleid. De ervaring leert immers dat bij de vraag of er groepsgewijze subsidiaire bescherming nodig is vanwege de ernstige situatie in het land van herkomst, de lidstaten zich nogal afwachtend opstellen. Neem als voorbeeld maar de grote verschillen tussen toelatingspercentages van Irakezen of Tsjetsjenen, of het nimmer invoeren van de Richtlijn Tijdelijke bescherming.

Om binnen de EU consensus te bereiken over de vraag of er in een land sprake is van een uitzonderlijke situatie, is een gezamenlijke en eenduidige beoordeling van de situatie in landen van herkomst nodig. Dit moet dan ook prioriteit hebben binnen het gemeenschappelijke asielbeleid. Maar ondertussen kent elke EU-lidstaat zelf, zo ook Nederland, wel de internationaalrechtelijke plicht om in de gaten te houden of de situatie in een land van herkomst noopt tot het verlenen van subsidiaire bescherming. Sinds de uitspraak heeft Nederland geen enkele keer aangenomen dat er in een land sprake is van zo'n 'uitzonderlijke situatie', zelfs niet in (delen van) Irak en Somalië.⁹³ Om daadwerkelijk te voldoen aan de letter en de geest van het EU-recht, moet deze vorm van subsidiaire bescherming ruimhartiger worden verleend en moeten er in Europees verband criteria worden ontwikkeld voor de toepassing ervan.

⁹⁰ Ibid.

⁹¹ Zie voetnoot 35.

⁹² Brieven van de staatssecretaris van Justitie aan de Tweede Kamer d.d. 17 maart 2009 (TK 2008-2009, 19637, nr 1258) en d.d. 29 juni 2009 (TK 2008-2009, 19637, nr. 1292).

⁹³ Zie hierover de brief van VluchtelingenWerk Nederland aan de Tweede Kamer d.d. 8 oktober 2009 waarin wordt betoogd dat in (delen van) Irak en Somalië wel degelijk sprake is/was van een uitzonderlijke situatie als bedoeld in de Elgafagij uitspraak van het Hof van Justitie.

3.3.2.3 Nationale bescherming: klemmende redenen van humanitaire aard

Als iemand geen internationale bescherming nodig heeft, dan wordt er nog gekeken of er nationale gronden voor bescherming zijn. Allereerst kan een asielzoekers bescherming krijgen op grond van het 'traumatabeleid'.⁹⁴ Daarnaast kunnen er specifieke groepen worden aangewezen die om klemmende humanitaire redenen bescherming kunnen krijgen,⁹⁵ zoals alleenstaande vrouwen uit Afghanistan, of homoseksuelen uit Iran. Deze beleidskeuze is opmerkelijk, nu de redenen voor deze groepen om bescherming te zoeken eerder gelegen zijn in verdragsgronden dan in humanitaire overwegingen.

3.3.2.4 Categorieaal beschermingsbeleid

De meest opvallende en bediscussieerde vorm van nationale bescherming is het categoriale beschermingsbeleid. Hierbij wordt bescherming geboden om het enkele feit dat iemand uit een (deel van een) land komt waar de mensenrechten- en veiligheidssituatie erg slecht is. Bij de beoordeling of er sprake is van zo'n situatie heeft de regering veel vrijheid. In het beleid zijn indicatoren opgenomen die *in ieder geval* moeten worden betrokken bij deze beoordeling. Daarbij gaat het om de aard van het geweld, de activiteiten van internationale organisaties ten aanzien van het land van herkomst en het beleid in andere landen.

Sinds 1994 is deze vorm van bescherming opgenomen in de wet. In de loop der jaren is het veelvuldig ingesteld en weer afgeschaft. En altijd heeft toepassing ervan tot politieke discussie geleid. Niet in de laatste plaats vanwege de veronderstelde invloed ervan op de instroomcijfers. Een stijging van aantallen asielzoekers leidt vaak tot politieke druk en maatschappelijke onrust. Zeker als de herkomst van deze asielzoekers overeenkomt met de landen waarvoor dit groepsbeleid is ingesteld. Op het moment dat de druk te hoog wordt, schaft de regering het beleid weer af. Vaak met formele argumenten op grond van de indicatoren, maar vaak mager onderbouwd. Het beleid in de ons omringende landen speelt vaak een grotere rol dan de feitelijke veiligheidssituatie. En bij de afschaffing van het categoriale beschermingsbeleid in mei 2009 werd er een nieuw argument, namelijk fraudebestrijding, aan toegevoegd. Eind 2009 geldt er alleen nog voor asielzoekers uit Ivoorkust en voor Darfurezen uit Soedan een categoriaal beschermingsbeleid.

Bestaansrecht categoriaal beschermingsbeleid ter discussie

In deze kabinetsperiode is het voortbestaan van het categoriale beschermingsbeleid op losse schroeven komen te staan. Het categoriaal beschermingsbeleid lijkt meer dan ooit een speelbal voor de politiek dan een beschermingsinstrument. Ook nu is de discussie met name te herleiden tot de hoogte van instroomcijfers. In 2008 vroegen ruim 13.000 mensen asiel aan, 38 procent kwam uit Irak, 29 procent uit Somalië, landen waarvoor categoriale bescherming gold. Het aantal Somalische aanvragen steeg in 2009 tot 40 procent van het totaal. Eind 2008 werd het categoriaal beleid voor Irak afgeschaft en in 2009 daalde het percentage tot 14. In mei 2009 werd het beleid voor Somalië afgeschaft en in november 2009 blijkt dat de instroom van Somalische asielzoekers met een kwart is gedaald.

De vraag die vaak wordt opgeworpen is of Nederland met dit beleid en zijn uniforme status niet te aantrekkelijk is in vergelijking met andere Europese landen. De staatssecretaris heeft daarnaast de stelling neergelegd dat met het categoriale beschermingsbeleid niet de meest

⁹⁴ In dit beleid zijn een aantal gebeurtenissen benoemd die dusdanig ernstig zijn dat niet van iemand kan worden gevraagd om na het meemaken ervan nog terug te keren naar zijn land. Het gaat dan bijvoorbeeld om getuigenissen van de moord op familieleden of ondergaan marteling of verkrachting. De gebeurtenis moet dan wel reden zijn geweest om het land te verlaten. Daarom wordt er een termijn van zes maanden gebruikt: als je meer dan zes maanden later bent gevlucht dan de gewraakte gebeurtenis heeft plaatsgevonden, dan moet de asielzoeker dit kunnen uitleggen.

⁹⁵ De Minister kan in het beleid specifieke groepen aanwijzen die om andere redenen dan traumata op grond van artikel 29 lid 1 onder c Vw in aanmerking kunnen komen voor een verblijfsvergunning asiel. In dat geval zal dat in de Vc worden opgenomen (paragraaf C2/4.4. Vc 2000).

kwetsbaren worden beschermd. Ook werkt een dergelijk groepsbeleid volgens de staatssecretaris fraude in de hand. Immers, Somaliërs die al in Italië waren geweest, verminkten hun vingertoppen om in Nederland asiel te kunnen aanvragen (om te voorkomen dat ze naar Italië, als land van binnenkomst, zouden worden teruggestuurd). Al deze ontwikkelingen en argumenten roepen bij politiek de vraag op of het categoriale beschermingsbeleid nog wel houdbaar is op de lange termijn, en of Nederland asielzoekers niet alleen op individuele gronden bescherming moet bieden.

Somalië: al jaren oorlog

Na de val van het regime van president Siad Barre in 1991 viel Somalië uiteen. Er ontstond een chaotische situatie met gewapende conflicten tussen krijgsheren van verschillende clans. Een ingewikkeld geheel van vooral islamitische rebellengroeperingen als de Islamic Court Union en Al Shabaab leveren zowel onderling als met het regeringsleger een bloedige strijd. Hierbij zijn vele burgerslachtoffers gevallen, honderdduizenden mensen zijn hun woningen ontvlucht. Leden van minderheidsgroepen worden het zwaarst getroffen. Somalië telt nu ongeveer een miljoen ontheemden, die voor een deel in de buurt van Mogadishu, maar ook in het relatief veilige Somaliland en Puntland verblijven. Nog eens half miljoen Somali's zochten hun toevlucht buiten Somalië. De overgrote meerderheid van de vluchtelingen wordt opgevangen in vluchtelingenkampen in buurlanden als Kenia en Jemen. Andere zoeken bescherming in de rest van de wereld, waaronder Europa.

Vanwege de slechte veiligheidssituatie is in 2005, na verscheidene Interim Measures van het EHRM tegen Nederland, categoriaal beschermingsbeleid voor asielzoekers uit Centraal en Zuid Somalië ingesteld. Staatssecretaris Albayrak van justitie schafte dit beleid in mei 2009 vanwege vermeende fraude. Ook het beleid van omringende landen speelde hierbij een grote rol. Wel blijft er speciale aandacht voor minderheidsclans als de Reer Hamar. Zij zijn in het beleid aangemerkt als risico- en kwetsbare minderheidsgroep en kunnen dus rekenen op eerdere bescherming op de a- of de b-grond. In Nederland wonen zo'n 21.000 personen van Somalische afkomst. In 2008 vroegen bijna 4000 Somaliërs asiel aan in Nederland. Dat is ongeveer 30% van het totale aantal asielaanvragen in Nederland in 2008. Naast Nederland hebben ook het Verenigd Koninkrijk en Zweden te maken met een relatief hoge instroom van Somaliër. In geheel Europa bedraagt het percentage asielzoekers uit Somalië 7%.

Uitgangspunt: noodzakelijk vangnet

VluchtelingenWerk Nederland heeft het categoriaal beschermingsbeleid altijd beschouwd als een noodzakelijk vangnet binnen het nationale asielbeleid.⁹⁶ De ratio achter dit beleid is namelijk om bescherming te bieden aan mensen van wie de persoonlijke situatie niet wezenlijk verschilt van die van zijn achtergebleven landgenoten, maar voor wie uitzetting onverantwoord is. In sommige landen is de situatie echter zo slecht dat iedereen groot gevaar loopt het slachtoffer te worden van (willekeurig) geweld. Het zou van bijzondere hardheid zijn om mensen uit deze landen naar een dergelijke situatie terug te sturen.

Nederland moet een bijdrage blijven leveren aan opvang en bescherming van mensen die vanuit zeer onveilige landen en regio's van de wereld hier naartoe komen. Het huidige categoriale beschermingsbeleid kent in de praktijk haken en ogen. Maar indien er geen volwaardige en adequate beschermingsalternatieven zijn voor deze groep, moet er een

⁹⁶ Sinds de Vreemdelingenwet 1994 is in de wet opgenomen dat om die reden aan groepen asielzoekers bescherming kan worden verleend. Voordien resulteerde het niet of beperkt verlenen van bescherming aan groepen mensen die vanwege de veiligheidssituatie niet terugkunnen tot zeer schrijnende situaties waarin mensen weliswaar werden gedoogd, maar geen rechten hadden: ze leefden 'in limbo'.

nationaal vangnet blijven bestaan.⁹⁷ Want zolang er grootschalige conflicten zijn in de wereld, en zolang er sprake is van ernstige mensenrechtenschendingen, zullen mensen, ook zonder onmiddellijk direct geraakt te zijn, op de vlucht slaan. En ondanks de ontwikkelingen binnen het internationaal verdragsrechtelijk kader om op meer groepsgewijze manier bescherming te bieden, is het maar de vraag of deze bescherming sluitend is, en of een meer humanitaire benadering daarnaast niet noodzakelijk blijft.

Aanvullende bescherming blijft nodig

Slechts in zeer uitzonderlijke situaties zal de eis worden losgelaten dat asielzoekers duidelijk maken dat zij een persoonlijk risico lopen. Dit criterium van 'uitzonderlijke situatie' is vanuit Europese jurisprudentie ontwikkeld. Daarom is het aannemelijk dat alleen op die wijze bescherming kan worden verleend indien alle Europese lidstaten vinden dat sprake is van een dergelijke situatie. Gezien de restrictieve en uitsluitende wijze van beschermingverlening binnen Europese lidstaten, zal een humanitaire crisis in de wereld niet snel als 'uitzonderlijk' worden bestempeld.⁹⁸

Vanuit het oogpunt van humaniteit blijft daarom vooralsnog aanvullende bescherming nodig. Niet alleen op grond van internationale solidariteit, door vluchtelingen die in een langdurige kwetsbare positie verkeren in de regio bescherming te bieden in Nederland. Maar ook als deze mensen zich aan de Nederlandse grens melden. Voor de duur van de onveilige situatie in hun land van herkomst moeten zij hier kunnen blijven, en een adequaat niveau van bescherming genieten. Totdat zij weer veilig en waardig kunnen terugkeren.

3.3.3 Kwaliteit van bescherming

Bescherming is meer dan alleen toestemming om binnen de landsgrenzen te verblijven. Het betekent ook het bieden van kansen om een bestaan te kunnen opbouwen en deel te kunnen nemen aan de samenleving. Dit bepaalt uiteindelijk de kwaliteit van de bescherming. Uitgangspunt is en blijft hierbij de effectuering van rechten die verbonden zijn aan het Vluchtelingenverdrag.

In de notitie 'Kansen bieden voor eigen verantwoordelijkheid' van juli 2004, geeft VluchtelingenWerk Nederland een visie op het integratiebeleid voor vluchtelingen (in brede zin) in Nederland.⁹⁹

Adequate en veilige opvang

Toegang tot de samenleving veronderstelt de aanwezigheid van opvangfaciliteiten. De opvang van asielzoekers die nog in afwachting zijn van de beoordeling van hun beschermingsvraag moet zijn aangepast aan hun situatie. Dit betekent dat zij adequaat en veilig moeten worden opgevangen met inachtneming van hun eventuele kwetsbaarheid. De huidige vorm van de centrale opvang leidt tot onnodige hospitalisering, onveiligheid(sgevoelens) mede vanwege de vaak geïsoleerde ligging van opvangcentra, demotivatie en afhankelijkheid.

Het is van groot belang dat er opvangvormen komen die meer mogelijkheden bieden voor het behoud van initiatief en zelfstandigheid van asielzoeker. Het is hierbij van belang dat de opvang kleinschalig is met meer privacy. Ook moeten de mogelijkheden om tijdens de

⁹⁷ Zie bijlage 4 voor nadere uiteenzetting van dit standpunt.

⁹⁸ Zie para 1.4.2.

⁹⁹ In deze notitie wordt beschreven wat integratie volgens VluchtelingenWerk Nederland inhoudt en welke specifieke positie vluchtelingen innemen in het integratieproces. Er worden aanbevelingen geformuleerd waardoor het integratiebeleid beter recht kan doen aan vluchtelingen. Ook worden er specifieke beleidsvoorstellen gedaan om de positie van vluchtelingen te verbeteren. De notitie is te vinden via www.vluchtweb.nl

asielprocedure vanuit de opvang te participeren in de maatschappij zo groot mogelijk zijn. Dit betekent een goede toegang tot voorzieningen (zoals bijvoorbeeld medische behandeling) en het stimuleren van een actieve rol voor asielzoekers door middel van bijvoorbeeld taallessen en werkstages. Centrale en grootschalige opvangvormen moeten worden beperkt tot een maximale duur van zes maanden. Mensen die meer dan een half jaar in de opvang verblijven, dienen volledige toegang krijgen tot opleiding en werk. Ook moeten zij zelfstandig kunnen wonen.

Na statusverlening moeten vluchtelingen zo spoedig mogelijk adequate huisvesting krijgen in gemeenten. De criteria waarop uitplaatsing vanuit de opvang naar gemeenten plaatsvindt, horen goed rekening te houden met de integratiekansen van de vluchteling.

Integratie moet van twee kanten komen

VluchtelingenWerk Nederland hanteert sinds 2001 een eigen benadering van integratie van vluchtelingen.¹⁰⁰ Integratie is een tweezijdig proces. Dit betekent dat zowel van de vluchteling als van de maatschappij een inspanning wordt verwacht. Integratie is individueel én collectief, dat wil zeggen dat integratie niet enkel de verantwoordelijkheid is van individuele vluchtelingen en Nederlandse burgers, maar ook die van instellingen, bedrijven en overheden.

Participatie, communicatie en emancipatie zijn de pijlers die het integratieproces dragen. Participatie verwijst naar de deelname aan belangrijke delen van de maatschappij: onderwijs, opleiding, werk. Participatie heeft ook betrekking op de toegang tot voorzieningen, instituties en maatschappelijke organisaties. Communicatie betreft het contact tussen vluchtelingen en andere inwoners. Emancipatie verwijst naar het proces waarin mensen de ruimte en de vrijheid krijgen om eigen keuzes te maken en zich zelfstandig een plaats te verwerven in de samenleving.

Vluchtelingen hebben het recht om hun gezinsleven uit te oefenen in Nederland als dat elders niet mogelijk is. Als eenmaal erkend is dat zij bescherming nodig hebben, moeten zij zich kunnen herenigen met hun gezin.¹⁰¹

Ook moeten vluchtelingen de gelegenheid hebben volwaardig te participeren in de maatschappij (sociale en economische zelfstandigheid) en waar nodig hierbij gefaciliteerd te worden. Dit betekent dat zij direct na statusverlening moeten kunnen inburgeren. Nadat dit traject succesvol is afgerond, is het de bedoeling dat de vluchteling verder zelfstandig gaat deelnemen aan de Nederlandse samenleving. Dit betekent naast scholing en/of werk, ook maatschappelijke participatie. In praktijk doen zich hierbij nog veel knelpunten voor, zoals onvoldoende doorgeleiding, medische problemen, erkenning van niveau en/of diploma's, onvoldoende kennis van de arbeidsmarkt, ontbreken van een sociaal netwerk, discriminatie.

Specifieke aandacht voor en begeleiding van vluchtelingen binnen het inburgerings- en integratiebeleid is nodig gezien hun achtergrond en beschermingsbehoefte. Nederland moet hen in staat stellen hun rechten ten volle te kunnen uitoefenen en hen actief de kans bieden een leven op te bouwen in het land van hun toevlucht.

¹⁰⁰ Deze benadering is eerder verder uitgewerkt in de beleidsnota's over integratie van vluchtelingen:

- "Integratie van vluchtelingen; een tweezijdig proces van participatie, communicatie en emancipatie". Aangenomen door de Verenigingsraad van VluchtelingenWerk Nederland op 21 juni 2001;
- "Kansen bieden voor eigen verantwoordelijkheid; wegwijzer voor de integratie van vluchtelingen in Nederland", juli 2004, VluchtelingenWerk Nederland.

¹⁰¹ Zie ook VluchtelingenWerk Nederland, *(Geen) eerbied voor gezinsleven. Rapport over de gevolgen van het Nederlands asiel- en gezinsherenigingsbeleid voor het gezinsleven van vluchtelingen en asielzoekers*, november 2006.

3.3.4 Tijdelijkheid, intrekbaarheid en terugkeer

Bescherming in Nederland is in beginsel duurzaam. Tijdelijkheid van bescherming mag niet langer duren dan drie jaar. Na die drie jaar moet iemand er in principe van kunnen uitgaan dat hij werkelijk mag blijven in Nederland. Zolang bescherming namelijk niet duurzaam maar onzeker is, is het moeilijk om te integreren, is er geen sprake van 'herstel van rechten' en wordt in strijd gehandeld met de geest van het Vluchtelingenverdrag. Bovendien is inzet op duurzaam verblijf en daarmee de mogelijkheid voor vluchtelingen om goed te integreren ook in het belang van Nederland zelf. Mensen een tijdlang in onzekerheid houden heeft tot gevolg dat zij moeizamer zullen functioneren in de samenleving.

Bescherming kan daarentegen wel intrekbaar zijn als de reden voor bescherming wegvalt. Intrekking dient getoetst te worden aan internationale bepalingen zoals de *cessation clauses* van het Vluchtelingenverdrag en de Europese Definitierichtlijn. Intrekking van groepsgewijze bescherming mag alleen vanwege ingrijpende en duurzame verbetering van de situatie in het land van herkomst, als afspraken zijn gemaakt met het land van herkomst over terugkeer en dit land de capaciteit heeft om terugkeerders op te vangen.

Asielzoekers van wie na een zorgvuldige procedure het asielverzoek is afgewezen of van wie de status is ingetrokken, moeten humaan worden behandeld. Zij moeten in de gelegenheid worden gesteld zelfstandig veilig en waardig te vertrekken en waar nodig daarbij ondersteund worden.

Hoofdstuk 4 Visie in vogelvlucht

In het politieke en publieke debat van de afgelopen jaren is de illusie gecreëerd dat de zoektocht van mensen naar bescherming gemanaged kan worden en totaal te controleren valt. Het debat heeft als ondertoon de angst voor onbeheersbaarheid van de immigratie. De vraag is of die angst reëel is en proportioneel, of beheersing mogelijk en gewenst is, en hoe dit alles zich verhoudt tot de bescherming van vluchtelingen.

Staten hebben volgens het internationaal recht het recht om zelf hun toelatingsbeleid te bepalen. Maar bescherming van vluchtelingen op basis van hun universele mensenrechten moet hier wel in verankerd zijn. Een discussie over de betekenis en invulling van 'bescherming' is belangrijk. Het is ook noodzakelijk. Want hoe logisch het ook lijkt dat de rechten en veiligheid van vluchtelingen gewaarborgd worden zodra zij hun land ontvlucht zijn, de realiteit is anders. De 'root causes' van vluchtelingenstromen blijven onopgelost, terwijl de toegang tot bescherming, en het beginsel van non-refoulement in landen van toevlucht onder druk staan. En het negatieve klimaat tegenover vreemdelingen wordt steeds grimmiger.

En daarom, juist in deze tijd van 'asielmanagement', moet de invulling van bescherming primair worden gezien vanuit een rechtenbenadering. Hier vloeien verplichtingen voor staten uit voort. Er moet worden gestreefd naar een effectief systeem waarin sprake is van een ruimhartige interpretatie van vluchtelingschap en bescherming. Want de realiteit is dat zolang de wereld niet gevrijwaard is van mensenrechtenschendingen, oorlog en geweld, mensen op de vlucht zullen blijven slaan. Daarom is een mondiaal gedeelde visie op de relatie tussen bescherming, terugkeer en verantwoordelijkheidsverdeling van groot belang.

VluchtelingenWerk Nederland stelt in dit document een aantal cruciale vragen aan de orde. Wat is bescherming en wie heeft bescherming nodig? Hoe zorgen we ervoor dat de toegang tot bescherming voldoende gewaarborgd wordt? En wat is er nodig voor een optimaal systeem van vluchtelingenbescherming wereldwijd?

Wat is bescherming?

Uitgangspunt: systeem van vluchtelingenbescherming

Iedere vluchtelingensituatie is anders. Maar de door de decennia heen gevormde uitgangspunten van vluchtelingenbescherming staan nog altijd overeind. Kern van het vluchtelingenrecht is verplichting van staten om bescherming te verlenen aan vluchtelingen die asiel zoeken in een ander land dan de eigen staat. De gronden voor beschermingverlening en de bescherming zelf moeten recht doen aan dit uitgangspunt van 'herstel van rechten'. Daarnaast moet gezocht worden naar oplossingen op basis van internationale solidariteit en mondiale samenwerking. De vluchteling en diens rechten blijft hierbij centraal staan.

Definitie van bescherming

Het recht om asiel te zoeken in een ander land is neergelegd in artikel 14 van de Universele Verklaring van de Rechten van de Mens. Er bestaat echter geen universele definitie van 'asiel' of 'bescherming'. Dit vormt een serieuze bedreiging voor het systeem van internationale vluchtelingenbescherming omdat het de ruimte biedt voor een zeer minimale interpretatie van 'bescherming'.

Vluchtelingenbescherming betekent volgens VluchtelingenWerk Nederland het waarborgen van mensenrechten:

- Het recht om asiel te vragen: een vluchteling moet aan kunnen kloppen bij een staat en bescherming claimen, tenzij duidelijk is dat hij deze elders heeft of kan krijgen.

- Naleving van Vluchtelingenverdrag en andere mensenrechtenverdragen. Dit betekent allereerst dat er absolute garanties zijn tegen refoulement en mensenrechtenschendingen.
- Aan vluchtelingen moeten materiële rechten worden verleend zodat zij perspectief hebben op een waardig bestaan. Ook betekent dit dat staten draagvlak voor vluchtelingenbescherming moeten bevorderen om zo bij te dragen aan een samenleving die vluchtelingen welkom heet.
- Deze 'rechtenbenadering' van bescherming moet worden aangevuld met een inzet op basis van internationale solidariteit. Staten moeten ook elkaar ondersteunen bij het bieden van bescherming aan vluchtelingen in brede zin.

Bescherming moet uiteindelijk leiden tot duurzame oplossingen: lokale integratie, hervestiging in een derde land, of duurzame en veilige terugkeer.

Wie heeft bescherming nodig?

Vluchtelingen hebben recht op bescherming. Maar wie is vluchteling? De belangrijkste definitie is neergelegd in het Vluchtelingenverdrag¹⁰². Het internationaal-juridisch kader is echter zo uitgebreid dat het begrip 'vluchteling' inmiddels veel ruimer is. Het Vluchtelingenverdrag is sinds 1951 aangevuld door andere verdragen, zoals het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM) en Anti-Folterverdrag, EG-recht en nationaal humunitair recht.

Hierachter gaat een wereld schuil van vervolging, ernstige discriminatie en onderdrukking. Het gaat om mensen die crisissituaties ontvluchten, waaronder dictaturen die op grote schaal willekeurig mensenrechten schenden en conflicten met grootschalig willekeurig geweld. Juridische definities zijn er niet om vluchtelingenbescherming te compliceren en in te perken, maar juist om recht te doen aan de noodzaak van bescherming. Dat vereist een ruime, 'inclusieve' uitleg van 'vluchtelingenschap' en verdragen, als ook een (nationale) humanitaire aanvulling daarop.

Met name de Europese dimensie van vluchtelingenbescherming is de afgelopen jaren verder ontwikkeld in lijn met de situatie in de wereld en de redenen waarom mensen vluchten en bescherming zoeken. De betekenis van artikel 3 EVRM en artikel 15 van de EU Definitierichtlijn is via jurisprudentie nader ingevuld. Conform de realiteit van veel vluchtelingen (in ruime zin), moet bescherming worden verleend gediscrimineerde en vervolgte groepen en aan mensen die situaties van grootschalig geweld ontvluchten.

Personen die oorlogen ontvluchten hebben recht op bescherming, ook als hun situatie niet wezenlijk verschilt van hun achtergebleven landgenoten. In sommige landen is de situatie namelijk zo slecht dat iedereen groot gevaar loopt het slachtoffer te worden van (willekeurig) geweld. Het zou van bijzondere hardheid zijn om mensen uit een dergelijke situatie terug te sturen. VluchtelingenWerk Nederland vindt dat Nederland vanuit het oogpunt van humaniteit en solidariteit een bijdrage moet blijven leveren aan opvang en bescherming van deze mensen.

Vluchtelingenbescherming onder druk: angst voor onbeheersbaarheid

Het feit dat er verdragen zijn over internationale vluchtelingenbescherming, geeft aan dat de internationale gemeenschap het belang ervan erkent. Het fysiek opvangen van vluchtelingen is een juridische verplichting en moreel gezien een vanzelfsprekendheid ('echte' vluchtelingen zijn altijd welkom). Maar in de praktijk staat de bescherming van vluchtelingen onder druk en wordt het door staten meer en meer als een 'last' ervaren. De angst voor

¹⁰² Een vluchteling is iemand die 'owing to well-founded fear of being persecuted for reasons of race, religion, nationality, membership of a particular social group or political opinion, is outside the country of his nationality and is unable or, owing to such fear, is unwilling to avail himself of the protection of that country'.

onbeheersbare situaties van toenemende stromen asielzoekers en vluchtelingen brengt een aantal serieuze bedreigingen voor vluchtelingenbescherming met zich mee, op internationaal, Europees en nationaal niveau.

Asielmanagement en restrictief beleid

Toen in de jaren negentig vele (meest Europese) vluchtelingen asiel vroegen in EU staten, werden grofweg drie maatregelen getroffen. Er werden versnelde asielprocedures geïntroduceerd met minder waarborgen. Daarnaast werd gepoogd andere landen als veilige landen van herkomst en veilige derde landen aan te wijzen (met als inzet mensen daar naar terug te sturen). En ook de beoordelingen van asielaanvragen werden restrictiever. Het maken van afspraken met derde landen gaat moeizaam. Maar als het gebeurt, zoals recentelijk tussen Italië en Libië, zijn er vrijwel altijd risico's voor vluchtelingen. Risico's zijn echter ook verbonden aan de Dublin II verordening¹⁰³, waarbij alleen Europese landen zijn aangesloten. Recentelijk wordt wel gesproken van 'asielmanagement', waarbij hogere aantallen asielzoekers leiden tot een restrictiever beleid. Inzet hierbij is meer en meer de ontmoediging van het indienen van een asielverzoek.

Opvang in de regio en ongelijke verdeling van verantwoordelijkheid

Begin jaren '2000 hebben enkele EU lidstaten, waaronder Nederland, geprobeerd steun te krijgen voor het concept van bescherming in de regio. Dit concept, dat overigens niet nieuw is, gaat ervan uit dat vluchtelingen zo spoedig mogelijk bescherming in de eigen regio van herkomst moeten krijgen en niet aangewezen moeten zijn op gevaarlijke en lange reizen naar Europa. Dit op zich nastrevenswaardige uitgangspunt gaat echter gepaard met het idee dat de meeste vluchtelingencrises zich in de regio afspelen en dus vooral daar moeten worden opgelost met enige hulp van Europa. De voorstanders van bescherming in de regio stellen in het algemeen geen hoge eisen aan bescherming in de regio: veel verder dan non refoulement gaat deze niet.

Dit beperkte rechtenconcept van 'opvang in de regio' valt te zien als een systeemverandering ten opzichte van het huidige systeem van vluchtelingenbescherming: vluchtelingenbescherming is niet 'rights-based', maar vooral een invulling van internationale solidariteit met vluchtelingen. Als er door de internationale gemeenschap maar genoeg wordt geïnvesteerd in bescherming in de regio van herkomst en eventueel hervestiging van kwetsbare personen, zou het aanvragen van asiel elders in de wereld meestal niet nodig zijn. Het resultaat hiervan zou echter zijn dat een vluchteling moet afwachten in kampen tot er wellicht een duurzame oplossing wordt geboden. Die duurzame oplossing in de eigen regio is er nu juist meestal niet.

Bescherming in de regio heeft tot nu toe weinig concrete resultaten opgeleverd. Er is weinig geld vrijgemaakt door Europese landen. Landen 'in de regio' die vele honderdduizenden vluchtelingen opvangen, zijn niet bereid geweest om met Europese steun meer te investeren in vluchtelingenbescherming, zeker niet als dit betekent dat Europa vluchtelingen naar hen kan terugverwijzen. Vluchtelingen die geen adequate bescherming krijgen in de eigen regio, gaan op zoek naar bescherming elders en dienen daar bescherming te krijgen. Dit betekent echter niet dat de gedachte van bescherming in de regio is losgelaten. 'Bescherming in de regio' heeft echter wel twijfel gezaaid over het huidige systeem van vluchtelingenbescherming dat mede gebaseerd is op het recht asiel te zoeken.

¹⁰³ De Dublin II verordening is een vervolg op de Schengen Uitvoeringsovereenkomst en de Overeenkomst van Dublin. Het afschaffen van de Europese binnengrenzen ging vergezeld met afspraken over welk Europees land verantwoordelijk is voor de behandeling van asielverzoeken. Het Schengen en Dublin systeem gaan ervan uit dat de staat via welke een asielzoeker de gemeenschappelijke buitengrenzen overschrijdt, verantwoordelijk is. In de praktijk zijn dat de staten aan de zuidelijke en oostelijke buitengrenzen, juist de staten die de minst ontwikkelde asielsystemen hebben, de minste ervaring met immigratie hebben en economisch vaak zwakker zijn.

Migratiemanagement door grensbewaking

Een grote bedreiging voor vluchtelingenbescherming is op dit moment de toenemende grensbewaking, die aan weerszijden van de Europese buitengrenzen en soms al veel eerder migranten tegenhoudt, inclusief vluchtelingen onder hen. De angst voor onbeheersbare aantallen mensen die hun toevlucht zoeken in de EU speelt daarbij een rol. Het is gemakkelijker gebleken om negatieve grensbewaking te 'exporteren' naar derde landen dan goede vluchtelingenbescherming. Vluchtelingen die worden tegengehouden op weg naar Europa hebben meestal geen toegang tot asielprocedures, laat staan een goede rechtspositie. Zij hebben buiten Europa ook geen feitelijke of juridische toegang tot Europese rechters.

Minder draagvlak

Overall ter wereld is een negatieve houding waarneembaar ten aanzien van migranten. Ook vluchtelingen worden hiermee als 'gedwongen' migrant geconfronteerd. Dit is eveneens een grote bedreiging voor vluchtelingenbescherming. De hardere houding ten aanzien van migranten heeft vele gedaanten en nuances. Het kan gaan om een harde bejegening van illegale migranten en van asielzoekers, om verminderde toegang tot sociale voorzieningen of om discriminatie. Deze harde houding tast het draagvlak voor vluchtelingenbescherming aan en leidt voor individuele vluchtelingen wellicht tot (gevoelens van) uitsluiting en isolement.

Vluchtelingenbescherming: verantwoordelijkheid van staten

De huidige praktijk van vluchtelingenbescherming betekent in feite meestal dat enkele staten, vaak de armere landen in de regio, de 'lasten' dragen voor een specifieke vluchtelingensituatie. Daarnaast zijn er staten die 'free rider' gedrag vertonen door of zich niet actief in te zetten voor vluchtelingenbescherming (door bijvoorbeeld geen verdragspartij te zijn bij het Vluchtelingenverdrag) of hiertoe niet in staat zijn door andere, nationale, problemen. Ondertussen verkeren veel vluchtelingen in een kwetsbare positie. Een deel van hen kiest ervoor om elders meer adequate bescherming te zoeken, bijvoorbeeld in Europa. Inmiddels werken deze 'bestemmingslanden' weliswaar aan een gezamenlijk beleid, maar dit betekent in praktijk vooral hogere muren om Fort Europa: inzet op illegale immigratie en verscherpte bewaking van de buitengrenzen. Dit leidt wellicht tot een 'win' voor deze landen, maar tot erosie van vluchtelingenbescherming.

Kortom, er bestaat spanning tussen de juridische en morele verplichting om vluchtelingen adequaat te beschermen en de statelijke praktijk. Een staat is in eerste instantie zelf verantwoordelijk voor het respecteren van het recht op asiel en bescherming voor de vluchtelingen die op zijn grondgebied zijn. Maar de huidige bedreigingen voor mondiale vluchtelingenbescherming vragen in aanvulling daarop om een meer multilaterale aanpak. Om ruimte voor vluchtelingenbescherming wereldwijd te vergroten moet er een gezamenlijk inspanning worden geleverd door de internationale gemeenschap, zodat er zoveel mogelijk een win-win situatie ontstaat voor alle betrokkenen (vluchtelingen, landen in de regio, transitlanden en bestemmingslanden).

Bescherming: een agenda voor de toekomst

Internationaal

Definitie van 'bescherming'

Een gedeelde visie op de inhoud van bescherming is van groot belang voor het systeem van internationale vluchtelingenbescherming. VluchtelingenWerk Nederland vindt dat hierbij ingezet moet worden op een definitie die leidt tot een verbetering, versterking en verhoging van het niveau van vluchtelingenbescherming wereldwijd, en die een 'race-to-the-bottom' voorkomt.

(para. 2.4)

Toepassing van het Vluchtelingenverdrag in de geest van bescherming

VluchtelingenWerk Nederland is van mening dat 'vluchtelingschap' op ruimhartige en inclusieve wijze door staten moet worden toegekend. Dit betekent een ruime interpretatie van de vervolgingsgronden, vervolgingsdaden, de actoren van vervolging en de aanwezigheid van gegronde vrees. Het betekent ook dat de vluchteling het voordeel van de twijfel krijgt.

(para. 3.1.1.)

Naleving van vluchtelingenrecht: aanspreken

Staten hebben de plicht om elkaar aan te spreken op niet naleving van internationaal recht en afspraken die in het kader van mondiale vluchtelingenbescherming zijn gemaakt. Vluchtelingenbescherming moet hoog op de politieke en mensenrechtenagenda's komen te staan, zowel bilateraal als multilateraal. Als de weg van stille diplomatie en politieke druk niet werkt, dan moet de weg naar klachtenprocedures en rechtsmiddelen niet worden geschuwd.

(para. 3.1.1)

Naleving van vluchtelingenrecht: toezichthoudende organen

VluchtelingenWerk Nederland vindt dat er meer werk gemaakt moet worden van toezicht op naleving van vluchtelingenrecht door middel van onafhankelijke toezichthoudende organen. Dit betekent meer ondersteuning van de Europese Commissie in haar toezichthoudende taak met betrekking tot de toepassing van EG recht. Naast de UNHCR, die meer en meer (soms noodgedwongen) een uitvoerende taak op zich heeft genomen, zou de mogelijkheid van een internationale vluchtelingenrechter onderzocht moeten worden.

(para. 3.1.2.)

Internationaal juridisch kader voor subsidiaire bescherming

In **aanvulling** op Vluchtelingenverdrag van 1951, bijvoorbeeld door middel van een aanvullend Protocol, dient een internationaal kader voor subsidiaire bescherming ontwikkeld te worden. Dit juridische kader kan worden gebaseerd op de diverse bestaande regionale definities.

(para. 3.1.3.)

Systeem voor internationale samenwerking

Volgens VluchtelingenWerk Nederland moet er in internationaal verband verder worden nagedacht over een nieuw (verdragsrechtelijk) kader voor internationale samenwerking, met name gericht op duurzame oplossingen - hervestiging, steun aan landen van eerste opvang en begeleide terugkeer- en het maken van afspraken over verantwoordelijkheidsverdeling voor vluchtelingenbescherming.

(para. 3.1.3)

Europa

Meer samenwerking tussen staten betekent een eerlijke verantwoordelijkheidsverdeling

Daadwerkelijk en eerlijke verdeling van de statelijke verantwoordelijkheid voor vluchtelingenbescherming moet de inzet zijn van samenwerkingsverbanden tussen de EU en derde landen. Om draagvlak te creëren in deze landen om het asielsysteem echt te verbeteren, kan gedacht worden aan afspraken rondom overname van erkende vluchtelingen (in brede zin) door Europese landen, zo stelt VluchtelingenWerk Nederland.

(para. 3.2.1)

Grensbewaking en interceptie

Er moet een eenduidig juridisch en praktisch kader zijn voor de toepassing van vluchtelingenbescherming in geval van interceptie van boten op zee. Dit moet zien op toegang tot bescherming, het bepalen van verantwoordelijkheid voor vluchtelingenbescherming en toezicht op naleving daarvan.

(para. 3.2.2.)

Verscherpte grensbewaking: verduidelijking rol en verantwoordelijkheden Frontex

VluchtelingenWerk Nederland stelt dat het recht om asiel te zoeken kan worden geschonden door verscherpte grensbewaking en de bestrijding van illegale migratie. Het is daarom belangrijk dat de verantwoordelijkheden voor vluchtelingenbescherming van Frontex, als coördinator van statelijke grensbewakingsactiviteiten, verduidelijkt wordt. Frontex mag niet worden betrokken bij operaties buiten EU grenzen vanwege diffuse juridische aansprakelijkheid voor mogelijke schendingen van internationaal recht.
(para. 3.2.2.)

'Protection sensitive' grensbewaking

Grensbewaking moet gepaard gaan met waarborgen voor toegang tot volwaardige bescherming voor vluchtelingen en asielzoekers. Meer onderzoek naar de effecten van 'migratiemanagement' op vluchtelingenbescherming is daarom nodig. Organisaties belast met grensbewaking moeten asielzoekers als zodanig identificeren, daartoe worden getraind en het recht op asiel respecteren door hen toegang te verlenen tot de asielprocedure. Daarnaast vindt VluchtelingenWerk Nederland dat grensbewakingsactiviteiten aan de buitengrenzen van Europa dienen te worden gemonitord door de UNHCR en NGO's.
(para. 3.2.2.)

Eerlijk verdeelsysteem binnen de EU

In het belang van alle lidstaten en in het belang van asielzoekers die bescherming zoeken moet worden nagedacht over een effectief en eerlijk verdeelsysteem waarbij adequate bescherming wordt geboden. Hierbij moet het niet uitmaken waar iemand de EU binnenkomt. Ondertussen dient volgens VluchtelingenWerk Nederland de huidige Dublin II Verordening te worden aangepast en verbeterd in lijn met de voorstellen van de Europese Commissie.
(para. 3.2.3.)

Verdere harmonisatie van EU asielbeleid met hoog beschermingsniveau in praktijk

VluchtelingenWerk Nederland is van mening dat voor adequate bescherming in alle EU landen is verdere harmonisatie nodig. Dit betekent een gemeenschappelijke interpretatie van bestaande afspraken. Maar daarnaast betekent het ook meer waarborgen en een hoger beschermings- en rechtenniveau door middel van nieuwe wetgeving, uitwisseling van 'good practices' binnen de EU lidstaten, betrekken van NGO's en hun expertise en 'strategic litigation'. Van rechtsontwikkeling via Europese jurisprudentie kan namelijk een belangrijk harmoniserend effect uitgaan.
(para. 3.2.3.)

Naar duurzame terugkeer

Indien op zorgvuldige wijze is beoordeeld dat geen bescherming nodig is, kan terugkeer aan de orde komen. Terugkeer is het meest duurzaam als dat op vrijwillige basis, op een humane en waardige manier met perspectief kan plaatsvinden. Er zou daarom moeten worden ingezet op duurzame terugkeerprogramma in samenwerking met IOM en UNHCR. VluchtelingenWerk Nederland vindt dat een aantal randvoorwaarden hierbij onontbeerlijk zijn: De asielzoeker wordt na zijn procedure, die met alle waarborgen is omkleed, niet gedetineerd in afwachting van terugkeer. Het land van herkomst moet voldoende veilig en stabiel zijn en de mogelijkheden hebben om terugkeerders te ontvangen.
(para. 3.2.3.)

Effectieve regionale beschermingsprogramma's (RPP's) om een verschil te maken

Om daadwerkelijk het verschil te maken voor vluchtelingenbescherming in de regio is een grotere financiële inspanning van de EU nodig. RPP's moeten coherent zijn met bestaande (ontwikkelings)programma's en gericht zijn op het identificeren van 'beschermingsgaten'. Dit vereist betere samenwerking tussen de verschillende beleidsterreinen.

Ook vindt VluchtelingenWerk Nederland dat er meer *targeted development assistance* en ondersteuning voor UNHCR moet komen. Aandacht voor capaciteitsopbouw voor en door NGO's en civil society in de regio en versterking van samenwerking daarbinnen zijn van het grootste belang. Beschermingsprogramma's zijn overigens altijd complementair aan toegang tot bescherming in Europa.

(para 3.2.4)

Hervestiging

Hervestiging is een manier om vluchtelingen op een legale, veilige en geordende manier bescherming te bieden. Maar hervestiging is niet inwisselbaar voor toegang tot bescherming in Europa. Daarom is VluchtelingenWerk Nederland van mening dat binnen de EU verder moet worden gewerkt aan een grootschalig substantieel hervestigingsprogramma, op basis van transparante afspraken en werkprocessen, waaraan alle lidstaten naar rato deelnemen. Binnen dit programma moet ruimte zijn voor zeer kwetsbare vluchtelingen die acuut bescherming nodig hebben. Ook moet hervestiging een centralere plaats innemen binnen regionale beschermingsprogramma's (RPP's).

(para. 3.2.4.)

Externe dimensie van EU asielbeleid

VluchtelingenWerk Nederland vindt dat vanuit principiële oogpunt en op grond van juridische en praktische bezwaren asielprocedures nooit uitsluitend buiten het EU territorium mogen plaatsvinden: toegang tot bescherming in Europa moet altijd mogelijk zijn en blijven. Wel dient er verder nagedacht te worden over legale manieren om toegang tot bescherming voor vluchtelingen te vergemakkelijken. Niet als alternatief voor adequate asielsystemen in transitlanden zelf of voor 'spontane' toegang tot Europa, maar als instrument voor tijdelijke bescherming bij grootschalige vluchtelingencrises, in aanvulling op hervestiging en nationale asielsystemen.

(para. 3.2.4.)

Nationaal

Respect voor het recht asiel te zoeken

Het fundamentele recht om asiel te zoeken heeft echter geen enkele betekenis als mensen die bescherming nodig hebben geen toegang krijgen tot de asielprocedure. Het recht om asiel te vragen moet op nationaal niveau worden gewaarborgd door toegang tot de asielprocedure te verlenen, en door de asielprocedure op eerlijke, zorgvuldige en humane wijze uit te voeren.

(para. 3.3.1.)

Adequaat nationaal beschermingsbeleid

Een zorgvuldige asielprocedure moet leiden tot verlening van bescherming aan degenen die dat nodig hebben. Deze bescherming moet in beginsel duurzaam zijn: de tijdelijkheid mag niet langer dan drie jaar duren. In Nederland moet het Vluchtelingenverdrag op een meer inclusieve manier worden toegepast. VluchtelingenWerk Nederland is van mening dat het huidige beleid voor subsidiair bescherming op grond van het EVRM en EG recht niet in lijn is met internationale en Europese jurisprudentie en dat het derhalve dient te worden aangepast. Om te voorkomen dat er een beschermingsgat ontstaan moet er als 'vangnet' aanvullende nationale bescherming worden geboden aan mensen die vluchten vanwege ernstige conflictsituaties en extreem geweld.

(para. 3.3.2.)

Verbeteren van de kwaliteit van bescherming

Bescherming betekent volgens VluchtelingenWerk Nederland, naast een juridische status, ook een materiële rechtspositie welke perspectief biedt op een volwaardige deelname aan de maatschappij. Concreet betekent dit dat de kwaliteit van de opvangvoorzieningen verbeterd moet worden. Daarnaast moeten de mogelijkheden voor asielzoekers en

vluchtelingen om deel te nemen aan de arbeidsmarkt vergroot worden. Vluchtelingen (in brede zin) hebben recht op hereniging met hun gezin. Specifieke aandacht voor en begeleiding van vluchtelingen binnen het inburgerings- en integratiebeleid is nodig gezien hun achtergrond en beschermingsbehoefte. Nederland moet het draagvlak voor vluchtelingen(bescherming) bevorderen en hen in staat stellen hun rechten ten volle te kunnen uitoefenen en hen actief de kans bieden een leven op te bouwen in het land van hun toevlucht.

(para. 3.3.3)

Tot slot

Vluchtelingenbescherming is een verantwoordelijkheid van de internationale gemeenschap van staten als geheel. Aan deze verantwoordelijkheid moet Nederland als lid van internationale gemeenschap, als onderdeel van de Europese Unie en in het nationale beleid invulling geven. Nederland dient hierbij een voorbeeldfunctie te vervullen door zelf bereid te zijn en te blijven door ruimhartig vluchtelingen op te nemen via eerlijke asielprocedures, via deelname aan een Europees verdeelsysteem en via het bieden van betere toegang tot bescherming aan én voorbij de Europese buitengrenzen. Asielbeleid moet namelijk worden ontwikkeld tegen de achtergrond van het vinden van oplossingen voor vluchtelingensituaties in de regio en de bescherming van vluchtelingen wereldwijd.

Bijlage 1

Nationale ontwikkelingen 1990-2009: een terugblik door VluchtelingenWerk Nederland

Voor goed begrip van de effecten van de veranderingen in vluchtelingenproblematiek (onder meer een verschuiving in asielmotieven en grootschaliger bewegingen) op het Nederlandse asielbeleid volgt hieronder een beknopt overzicht van de ontwikkelingen van de laatste twintig jaar op nationaal niveau.

1990-2000

In de jaren '90 vroegen enkele honderdduizenden personen asiel aan in Nederland. In 1994 liep dit op tot 53.000. Het toenmalige asielsysteem kon deze aantallen niet aan. Een effectief terugkeerbeleid was er niet en dus stagneerde de boel. De wachttijden voor behandeling van de asielaanvragen liepen enorm op. Veel asielzoekers hadden een soort 'gedoogstatus'. Deze werden in 1994 omgezet in 'VTV-hum': vergunning tot verblijf op humanitaire gronden. Dit gebeurde naar aanleiding van de zogenoemde 'Nawijnbrief'.

In 1994 werd de Vreemdelingenwet herzien. Nieuw hierin was onder andere dat binnen vier weken op de asielaanvraag moest worden beslist om verder oplopen van de wachttijden te voorkomen. Verder werd de mogelijkheid gecreëerd om een voorlopige vergunning te verlenen als mensen in alle redelijkheid niet konden terugkeren naar het land van herkomst vanwege de situatie aldaar: VVTV (voorlopige vergunning tot verblijf). Hieraan vast zat een geleidelijke opbouw van rechten: hoe langer het verblijf duurde, hoe meer rechten iemand kreeg. Was de situatie na drie nog slecht, dan had iemand recht op een VTV-hum (C-status op humanitaire gronden). Deze vergunningen vormden een soort vangnetfunctie als iemand geen recht had op bescherming op grond van het individuele verhaal.

In 1995 wordt voor het eerst het systeem van een Aanmeldcentrum (AC) ingevoerd. In dit AC werd binnen 24 uur geoordeeld of er sprake was van een 'flinterdun' asielverzoek. Dit was een gevolg van het zogenaamde 'rugzak toerisme': backpackers uit bijvoorbeeld Oost-Europa die een asielaanvraag indienden puur en alleen vanwege de opvang die daaraan vastzat. Als na 24 uur bleek dat het om een daadwerkelijk asielverzoek ging, werd de asielzoeker doorgestuurd naar de gewone asielprocedure.

Door gebrek aan capaciteit kon IND de enorme toename van het aantal asielverzoeken moeilijk verwerken. Achterstanden ontstonden in iedere fase van de procedure mede door gebrekkige beslissingen, veel procedurestappen en veelvuldige mogelijkheden tot doorprocederen en het indienen van nieuwe aanvragen (zowel asiel als regulier). Als vangnet ontstond het driejarenbeleid: indien de overheid na drie jaar, zonder toedoen van de asielzoeker zelf, nog geen beslissing heeft genomen op de asielaanvraag, dan kreeg de asielzoeker een verblijfsvergunning.

Binnen de asielprocedure was er geen hoger beroep mogelijk. Rechters beoordeelden vaak zelf de geloofwaardigheid en de feitenvaststelling. Bij vragen die zagezegd 'zaaksoverstijgend' waren, keek de rechtseenheidskamer (REK) naar de kwestie.

De opvang van asielzoekers werd steeds grootschaliger. Vanwege lange doorlooptijden van de procedures was er langdurige opvang nodig. Vaak werd vaak geïmproviseerd met noodvoorzieningen. De overplaatsing naar zogenoemde ROA (Regel Opvang Asielzoekers)-woningen en het huisvesten van statushouders verliep moeizaam. In 1997 werd de ROA afgeschaft en de opvang gecentraliseerd. Centrale opvang werd de norm met als gevolg dat asielzoekers jarenlang in grootschalige centra moesten zitten. Dit leidde tot toenemende spanningen, hongerstaking en geweld.

Terugkeer was amper aan de orde. Na de procedure vertrekken de meeste voormalige asielzoekers met onbekende bestemming (MOB).

2000-2005

De herziening van de wetgeving en totstandkoming van Vw 2000 werd gezien als antwoord op de problemen van de jaren '90. Tijdens de herziening ligt er veel nadruk op bestrijding van misbruik van procedures, de toepassing van veilige derde landen, het weghalen procedurestappen en het opnieuw instellen van hoger beroep bij de Raad van State. versterkt door de uitleg van de Raad van State).

De uitvoering van de nieuwe Vw 2000 werd gedomineerd door gebeurtenissen als de aanslagen van 11 september 2001, de opkomst van Pim Fortuyn, de LPF en het beleid van Minister Verdonk. Het was een tijd van opkomend populisme, antimigratie (islam) tendensen. De continue komst van spontane asielzoekers leidde tot strenger toelatingsbeleid en meer nadruk op integratie. Symboolwetgeving, zoals de aanscherping van het openbare orde beleid, en incidenten bepaalden het beeld – echter, het was vooral de hoogste rechter die een strenge invulling geeft aan de Vw 2000 en waartegen het kabinet allerminst protesteert.

De nadruk bij de IND lag op beheersing en de logistiek van het proces. Ruim de helft van de asielaanvragen werd in die tijd in de snelle 48-uurs procedure afgewezen. In 2002, 2003 zelfs 60%. Het niet hebben documenten of ander vormen van 'bewijs' werd steeds zwaarder gewogen. Het verhaal moest verder dan helemaal tot in de puntjes kloppen anders wordt de aanvraag afgewezen: er is geen voordeel van de twijfel. En de lat voor het doen van een tweede of herhaalde aanvraag werd erg hoog gelegd.

Het categoriale beschermingsbeleid, in bij Vw 2000 definitief in de wet is vastgelegd, werd zeer terughoudend toegepast. De vergunning op humanitaire gronden werd met name afgegeven in geval van traumata (later iets breder gebruik). Het driejarenbeleid is dan allang afgeschaft met het argument van snellere asielprocedures door Vw 2000, en er dus geen noodzaak meer is voor een vangnetbeleid. De tijdelijkheid van asielstatussen werd verlengd van drie naar vijf jaar. Het gevolg hiervan werd met name zichtbaar bij intrekking van vergunningen op basis van het categoriale beschermingsbeleid.

Het beëindigen van opvangvoorzieningen werd hard uitgevoerd; detentie werd steeds vaker en langer toegepast bij vreemdelingen. De nadruk lag op terugkeer, maar leidde tot weinig resultaat.

De nadruk op snelle beslissingen, het restrictieve beleid in combinatie met terugtrekkende rechter maakten het Nederlands asielsysteem, in ieder geval in de beeldvorming, tot een van de strengste in Europa.

2005-heden

Na de verkiezingen in 2006 lag de weg eindelijk open voor een pardonregeling voor asielzoekers die voor de nieuwe Vw 2000 hun eerste asielaanvraag hebben ingediend en nog steeds in Nederland zijn. Er was hiervoor een meerderheid in de Tweede Kamer, die eerder nooit tot stand kwam. Blijkbaar moest er eerst wat tijd verstrijken. De hoop van het kabinet was dan ook dat het wegnemen van al deze dossiers bij de IND de uitvoering van de Vw 2000 zou bespoedigen en vergemakkelijken.

Het pardon is een groot succes geworden: ruim 28.000 mensen krijgen een vergunning en het proces bij de IND loopt vrijwel rimpelloos. Even lijkt er een breuk met de jaren ervoor. Maar het pardon kent zijn keerzijde en er is weinig ruimte voor verdere gestes. Er ligt misschien wat minder nadruk op een hoog afdoeningspercentage in de AC's (soms zelfs

maar 20%), maar dat heeft meer te maken met het soort instroom dan meer zorgvuldigheid in het proces.

Het openbare orde beleid, 1F beleid, detentie aan de grens, vervolging van asielzoekers met valse documenten, de Dublin II Verordening: het blijft allemaal streng toegepast worden.

De voorstellen tot aanpassing van Vw 2000, na een kritische evaluatie, zouden moeten leiden tot verbeteringen en meer zorgvuldigheid. Maar het beeld is gemengd. Er zijn verbeteringen op komst, maar ook verslechtingen in beeld. Meer tijd in de snelle procedure, maar ook meer zaken die in deze procedure worden afgedaan. Grensdetentie blijft, herhaalde aanvragen worden beperkt.

De politieke debatten die over de essentie van bescherming zouden moeten gaan, beperken zich tot discussies over cijfers en instroom. Is er zelfs niet teveel rechtbescherming voor mensen op de vlucht, wordt er gevraagd tijdens een kamerdebat over asielbeleid in april 2009. Politici nemen nu geen risico's met steeds meer opkomend rechts populisme.

De angst voor onbeheersbaarheid wint van de wens om vluchtelingen te beschermen.

Bijlage 2

Overzicht Europese voorstellen regionale beschermingsprogramma's 1999-2009

Raad van Tampere 1999

Tijdens de Europese Raad van 1999 in Tampere is opgeroepen tot een algemene benadering van de onderlinge samenhang tussen asiel en migratie, met aandacht voor politieke, mensenrechten- en ontwikkelingsvraagstukken in de landen van herkomst en doorreis.

In maart 2003 concludeerde de Europese Commissie dat er in de Unie een beter asielbeheer diende te komen waarbij gestreefd moest worden naar:

- 1) verbetering van de kwaliteit van besluiten,
- 2) consolidatie van beschermingsfaciliteiten in de regio van herkomst en
- 3) de behandeling van asielverzoeken zo dicht mogelijk bij de behoefte en vervolgens een veilige toegang tot de EU voor beschermingswaardige personen.¹⁰⁴

Commissie Mededelingen 2003

In juni 2003 kwam de Commissie met een Mededeling *'Naar een toegankelijker, rechtvaardiger en beter beheerde asielstelsels'*.¹⁰⁵ De Commissie zag dit als basis voor de bijdrage tot toegankelijker, rechtvaardiger en beter beheerde asielstelsel. Met name werd beklemtoond dat in het kader van werkelijke verdeling van lasten en verantwoordelijkheden de nadruk sterker moest worden gelegd om maatregelen die buiten de EU worden genomen. In Thessaloniki werd door de Raad op 19 en 20 juni 2003 besloten om de Commissie te verzoeken verder te bouwen op dit basisdocument en:

- *'methoden en middelen te onderzoeken om de beschermingscapaciteit van de regio's van oorsprong op te voeren, zulks met oog op een voor juni 2004 aan de Raad voor te leggen compleet verslag waarin maatregelen worden voorgesteld en ook ingegaan wordt op juridische implicaties'*;

- *'alle parameters te onderzoeken om te zorgen voor een beter gereguleerde en beheerde inreis in de EU van personen die internationale bescherming behoeven'*

Een derde doelstelling was het ontwikkelen van een geïntegreerde benadering voor efficiënte en afdwingbare besluitvorming inzake asiel en efficiënte en afdwingbare terugkeerprocedures.¹⁰⁶

Daarnaast werd er nota van genomen dat 'een aantal lidstaten voornemens is om samen met UNHCR na te gaan hoe vluchtelingen een betere bescherming kan worden geboden in hun regio van oorsprong en dat dit zal gebeuren in volledig partnerschap met de betrokken landen op basis van aanbevelingen van de UNHCR.' (Conclusie 26). De zogenaamde groep van gelijkgezinden, waartoe Nederland behoort, begon vervolgens onderhandelingen met UNHCR over pilotprojecten in het kader van *Agenda for Protection* en *Convention Plus*.

Commissie Mededeling 2004

Op 4 juni 2004 is de Commissie met een uitgebreide Mededeling gekomen over bescherming in de regio.¹⁰⁷ In deze Mededeling worden de resultaten uiteengezet van de studie naar *'alle parameters om te zorgen voor een beter gereguleerde en beheerde inreis in de EU van personen die internationale bescherming behoeven, en methoden en middelen om de beschermingscapaciteit van de regio's van oorsprong op te voeren.'*

¹⁰⁴ COM (2003) 152 definitief, 26 maart 2003.

¹⁰⁵ COM (2003) 315 definitief, 3 juni 2003.

¹⁰⁶ Raadsconclusies – Thessaloniki, 19 - 20 juni 2003, Brussel, 1 oktober 2003.

11638/03 POLGEN 55, m.n. paragraaf 24-27.

¹⁰⁷ COM (2004) 410 definitief, 4 juni 2004.

In de Mededeling worden ook benchmarks voor de opbouw van capaciteit en technische bijstand genoemd zoals toetreding en naleving van vluchtelingeninstrumenten; aanwezigheid van nationale rechtskaders alsmede praktische uitvoering ervan; registratie en dossiervorming; toelating en opvang in overeenstemming met internationale en nationale rechtsnormen; bevordering van zelfstandigheid en lokale integratie (grotere veiligheid en beschikbaarheid van middelen).

De bedoeling was dat landen in de regio geholpen moesten worden om echte landen van eerste opvang te worden, zodat personen die internationale bescherming nodig hebben, sneller en beter doeltreffende bescherming krijgen. De Commissie erkende dat er nog een lange weg was te gaan voordat desbetreffende landen voldoen aan de genoemde componenten en effectieve bescherming kunnen bieden. Daarom moest de EU een meerjarenverbintenis aangaan om deze landen bij hun transformatieproces te helpen. Dit toekomstige beleid zou vervolgens vorm kunnen krijgen in een EU regionaal beschermingsprogramma die acties en projecten inzake asiel en migratie omvatten en in het kader van een volwaardig partnerschap met landen in de regio worden uitgewerkt. Een dergelijk programma zou zich moeten richten op een langdurige en specifieke vluchtelingensituatie en vereist een brede en meerjarige aanpak. Het moet een instrumentarium bieden met een groot aantal maatregelen welke zich voornamelijk richten op bescherming, zoals:

- Acties ter versterking van de beschermingscapaciteit
- Registratieregeling
- EU-hervestigingsregeling
- Bijstand voor de verbetering van de plaatselijke infrastructuur
- Bijstand voor de plaatselijke integratie van personen die internationale bescherming in land in de regio behoeven
- Samenwerking inzake legale migratie
- Acties inzake migratiebeheer
- Terugkeerovereenkomsten

Het zou hierbij gaan om flexibele, situatiespecifieke en op maat gemaakte programma's met gedeelde verantwoordelijkheid van landen in de regio en de EU, en met een centrale rol voor de UNHCR.

Haags Programma en Commissie Mededeling 2005

In het Haags JBZ Meerjarenprogramma Programma 2005-2010 van november 2004 is er veel aandacht voor versterking van beschermingscapaciteit:

[...]

De Europese Raad erkent dat de EU in een geest van gedeelde verantwoordelijkheid een bijdrage moet leveren aan een beter toegankelijk, rechtvaardiger en doeltreffender internationaal systeem van bescherming, in partnerschap met derde landen, en in een zo vroeg mogelijke fase toegang moet verschaffen tot bescherming en duurzame oplossingen. De landen in de regio's van herkomst en doorreis zullen worden aangemoedigd in hun streven om hun vermogen tot bescherming van vluchtelingen te versterken. In dit verband roept de Europese Raad alle derde landen op tot het Vluchtelingenverdrag van Geneve toe te treden en dit na te leven.

[...]

De Europese Raad verwelkomt met instemming de Mededeling van de Commissie inzake de verbetering van de toegang tot duurzame oplossingen en verzoekt de Commissie in partnerschap met de betrokken derde landen en in nauw overleg en samenwerking met het UNHCR regionale beschermingsprogramma's van de Europese Unie op te stellen. Deze programma's zullen voortbouwen op de ervaringen die zijn opgedaan met pilot beschermingsprogramma's die voor het einde van 2005 van start moeten gaan. Deze programma's zullen een verscheidenheid aan instrumenten omvatten, die in de eerste plaats gericht zijn op capaciteitsopbouw, en er zal een gezamenlijk hervestigingsprogramma in worden opgenomen voor de lidstaten die aan zo'n programma wensen deel

te nemen.

In de Commissie Mededeling van september 2005 werden de contouren voor enkele pilotprogramma's geschetst en worden er een aantal maatregelen ('tool box') genoemd die hier onderdeel van uit dienen te maken, gericht op de verbetering van de positie van vluchtelingen in de regio. De pilot programma's zouden worden uitgevoerd in Tanzania (herkomstland) en in Moldavië, Oekraïne en Belarus (transitregio).¹⁰⁸

EU Beleidsplan Asiel 2008

In het EU beleidsplan asiel van de Commissie uit juni 2008 is benadrukt dat regionale beschermingsprogramma een belangrijk middel zijn voor de versterking van de externe dimensie van het asielbeleid, en dat deze verder ontwikkeld moeten worden.¹⁰⁹

'De Commissie werkt momenteel nauw samen met de lidstaten, ontvangende landen, de UNHCR en andere belangrijke actoren aan de verdere ontwikkeling van de RPP's, teneinde de beschermings- en asielsystemen in specifieke regio's van de wereld aanzienlijk te verbeteren. Met het oog hierop en op basis van de in 2008 te verrichten beoordeling zullen, in volledige overeenstemming met nationale en regionale actieplannen en het thematisch programma, van de RPP's regionale meerjarige actieplannen worden gemaakt. Hierin zal worden aangegeven waar op welke punten de bescherming tekortschiet en welke concrete activiteiten kunnen worden uitgevoerd. De huidige RPP's, die worden uitgevoerd in Tanzania (als onderdeel van het gebied van de Grote Meren) en Oekraïne, Wit-Rusland en Moldavië, zullen in 2009 verder worden ontwikkeld.'

Ook werd aangekondigd dat de programma's zullen worden uitgebreid naar Noord-Afrika, de Hoorn van Afrika, Midden-Oosten en Afghanistan:

'Overeenkomstig haar mededeling van 2005 zal de Commissie onderzoeken of er RPP's kunnen worden ontwikkeld in andere regio's, zoals noordelijk Afrika, de hoorn van Afrika, Afghanistan en het Midden-Oosten. Eventueel zal zij hiertoe nieuwe voorstellen formuleren. Bij de selectie van nieuwe regio's voor RPP's zal een aantal factoren in aanmerking worden genomen, zoals de beoordeling van specifieke vluchtelingensituaties en kaders voor samenwerking tussen de Unie en specifieke landen of regio's.'

Toekomst

In 2009 is gestart met een evaluatie van de huidige pilotprogramma's. In het concept meerjarenprogramma voor de JBZ raad (Stockholm Programma 2010-2015) staat hierover: *The European Council invites the Council and the Commission to enhance capacity building in third countries, in particular their capacity to provide effective protection, and to further develop and expand the idea of Regional Protection Programmes, on the basis of the forthcoming evaluations. Such efforts should be incorporated into the Global Approach to Migration, and should be reflected in national poverty reduction strategies and not only be targeting refugees and internally displaced persons but also local populations.*¹¹⁰

¹⁰⁸ COM (2005) 388 definitief, 1 september 2005.

¹⁰⁹ COM (2008) 360 definitief, 17 juni 2008, (paragraaf 5.2.1.)

¹¹⁰ Raadsdocument 17024/09, The Stockholm Programme – an open and secure Europa serving and protecting the citizens, 2 december 2009, para. 6.2.3.

Bijlage 3

Notitie VluchtelingenWerk Nederland van juni 2003 over de Britse plannen inzake external processing¹¹¹

VluchtelingenWerk Nederland heeft bijna 25 jaar ervaring met nationale asielprocedures en vluchtelingenbescherming in Nederland. Gezien de vele vragen rond het voorstel van het Verenigd Koninkrijk en de evidente risico's voor vluchtelingenbescherming achten wij het afbouwen van nationale asielprocedures en het volledig buiten de EU plaatsen van asielprocedures een hachelijk avontuur met mogelijk langdurige negatieve gevolgen voor de bescherming van vluchtelingen. Vluchtelingenbescherming wereldwijd moet uitgaan van 'responsibility sharing', niet van het afschuiven van vluchtelingen naar de armste landen ter wereld.

Het Verenigd Koninkrijk heeft een plan voorgesteld aan de andere Europese landen om asielprocedures buiten de EU te plaatsen. Asielzoekers worden naar speciale behandelkantoren buiten de EU gebracht om daar hun asielprocedure te doorlopen. Erkende vluchtelingen worden vervolgens naar de EU overgeplaatst. De behandelkantoren worden in eerste instantie in buurlanden van de EU geplaatst. Op langere termijn zouden de centra ook meer in de regio waar vluchtelingen vandaan komen kunnen worden geplaatst.

Er zijn grote vraagtekens te plaatsen bij de plannen van het Verenigd Koninkrijk.

1. Het risico is groot dat vluchtelingenbescherming steeds meer een zaak wordt van 'niet uitzetten' in plaats van het reëel bescherming bieden aan vluchtelingen. Vluchtelingen die in de regio erkend worden, worden afhankelijk van 'hervestigingsprocedures' om naar de EU te worden overgeplaatst. Als de hervestiging vertraging oploopt of niet meer automatisch plaats vindt, dreigt een essentieel deel van bescherming, namelijk het geven van rechten aan vluchtelingen te worden onthouden.

2. Het is niet aannemelijk dat de kwaliteit van de asielprocedures buiten de EU beter zou zijn dan die in de EU zelf. Omdat tal van waarborgen veel moeilijker zijn te realiseren buiten de EU is eerder het tegendeel het geval. Het risico van vastlopen van het systeem is levensgroot. Bovendien heeft het systeem vele juridische complicaties.

3. De plannen zijn niet ingegeven door verbetering van de bescherming van vluchtelingen, maar door het terugbrengen van het aantal asielzoekers in het Verenigd Koninkrijk. De oplossing wordt bovendien niet gezocht in afspraken tussen de EU-lidstaten, waar al een proces voor in gang is gezet, maar in het maken van afspraken met derde, armere landen. In plaats van het uitgangspunt dat de internationale gemeenschap van staten verantwoordelijk is voor vluchtelingen (responsibility sharing), dreigt het afschuiven van asielzoekers naar landen in de regio (responsibility shifting).

Voortgebouwd moet worden op de positieve elementen uit het plan van het Verenigd Koninkrijk, zoals het investeren in veiligheid voor vluchtelingen, het zoeken naar oplossingen voor vluchtelingen in de regio en hervestiging van vluchtelingen in de EU. De EU-staten moeten echt gaan investeren in een Europees asielbeleid én een Europees terugkeerbeleid, waarbij zij een beter antwoord vinden op de ongelijke verdeling van asielzoekers in de EU.

¹¹¹ Deze notitie maakte onderdeel uit van de brief van VluchtelingenWerk Nederland aan de Tweede Kamer van 2 juni 2003 ten behoeve van de AO aangaande de JBZ-raad van 5 en 6 juni 2003. Het onderwerp 'external processing' stond op de agenda van deze JBZ –raad.

1. Inleiding.

Het lijkt een eenvoudig en goed idee, dat onlangs¹ door het Verenigd Koninkrijk is voorgesteld onder de titel '*New International approaches to asylum processing*'.¹¹² In plaats van dure asielprocedures in Europa, die ook een grote aantrekkingskracht hebben op economische migranten, worden nog slechts mensen buiten de EU of in hun eigen regio gescreend. Alleen échte vluchtelingen mogen dan nog naar Europa overkomen. Mensen die 'spontaan' asiel aanvragen in de EU, worden teruggevlogen naar een asiel-behandelkantoor buiten de Europese Unie, in een buurland van de EU of in de eigen regio. Vanuit het systeem van vluchtelingenbescherming bestaan echter veel vragen bij deze opzet.

2. Het plan van het VK: veel vragen, veel onduidelijkheden

Het voorstel van het VK roept veel vragen op: Wie moet het plan uitvoeren? Kunnen we garanderen dat dit veilig, goed en efficiënt gebeurt? Kunnen we garanderen dat erkende vluchtelingen ook daadwerkelijk opgevangen worden, niet gediscrimineerd worden, toegang tot de arbeidsmarkt en onderwijs krijgen, etc.? Moeten we nog nationale procedures blijven houden?

Wie moet het uitvoeren en waar?

- *Onduidelijke verantwoordelijkheden.* De plannen gaan ervan uit dat een ander land (het gastland) bereid moet zijn een asiel-behandelkantoor te huisvesten. Als dat lukt, is de kans groot dat landen in de regio denken dat zij vluchtelingenbescherming wel kunnen overlaten aan de EU-staten. Dit kan niet de bedoeling zijn van het plan. En andersom: waarom zouden EU-staten verantwoordelijk zijn voor alle asielzoekers die zich nog helemaal niet op hun grondgebied bevinden?

- *Onduidelijke juridische verantwoordelijkheden.* Stel: het gastland zet een vluchteling na de asielprocedure onder EU-vlag uit naar het land van herkomst. Wie is dan verantwoordelijk onder internationaal recht? Moet de vluchteling om uitzetting te voorkomen naar een Europese (nationale) rechter of naar een nationale rechter in het gastland? Of beide? Wat heeft een EU-lidstaat eigenlijk te zeggen over wat er gebeurt in een behandelkantoor in een gastland?

- *Asielprocedures uitbesteed aan andere organisaties* Nog lastiger wordt het als niet de IND van een EU-land een asielverzoek bekijkt, maar als een internationale organisatie dit voor de EU-landen doet. Welke staat is dan verantwoordelijk voor fouten? Welke rechter ziet toe op de naleving van het Vluchtelingenverdrag? Wie betaalt de procedure eigenlijk? Hoe zit het met parlementaire controle op de gang van zaken in zo'n centrum dat gerund wordt door een internationale organisatie?

Kunnen we garanderen dat asielprocedure buiten de EU goed, veilig en efficiënt zijn?

- *Tijd, geld en moeite.* Van nationale asielprocedures weten we hoeveel tijd, geld en moeite het kost een effectieve en faire asielprocedure op te zetten. Er zijn getrainde ambtenaren en tolken voor nodig. Het behandelen van asielverzoeken in de regio is natuurlijk net zo duur, zo niet duurder. Het vergt internationale beslisambtenaren, tolken, opvangambtenaren. Bovendien komen daar de transportkosten van en naar de behandelcentra nog bij. Alleen als de EU het minder goed wil doen, kan het goedkoper. Als de plannen resulteren in minder waarborgen, dan dreigt uitholling van het Vluchtelingenverdrag en zelfs 'refoulement', het terugsturen van vluchtelingen naar

¹¹² In een brief van Premier Tony Blair d.d. 10 maart 2003 aan het Grieks Voorzitterschap van de EU.

vervolging.

- *Controle.* In EU-lidstaten kijken NGO's, rechtsbijstand en rechters mee over de schouders van beslisambtenaren. Dat moet, omdat beslissingen in asielzaken letterlijk over leven en dood kunnen gaan. Dit mag nooit alleen aan ambtenaren worden overgelaten zonder effectieve controle. Maar hoe kunnen we garanderen dat een adequaat controle-apparaat bestaat in de regio?

- *Efficiency.* Wachttijden zijn in Europese nationale procedures vaak al een groot probleem. In de regio, waar asielzoekers en economische migranten nog veel gemakkelijker toegang hebben tot de asielprocedure, dreigt een enorme ophoping van gevallen. Ook de behandelkantoren in gastlanden net buiten de EU zullen grote aantallen asielzoekers te verwerken krijgen. Als men deze asielzoekers verbiedt door te reizen als het systeem vast loopt, plaatst men hen én de gastlanden in een onmogelijke en onmenselijke situatie.

- *Veiligheid en Opvang.* De veiligheidssituatie voor veel vluchtelingen in de regio is vaak heel slecht, zowel voor vluchtelingen die in kampen leven als voor vluchtelingen die illegaal in steden in de regio leven. Vluchtelingenkampen zijn vaak risico-gebieden vanwege mensenhandel, recruitering voor gewapende strijd en interne etnische en sociale spanningen. Dat maakt het terugsturen van mensen naar dit soort 'safe havens' problematisch. Bovendien moet er in de 'safe havens' ook geïnvesteerd worden in opvangvoorzieningen.

Kunnen we garanderen dat vluchtelingen ook daadwerkelijk opgevangen worden, niet gediscrimineerd worden, toegang tot de arbeidsmarkt en onderwijs krijgen? Hoe verloopt de vestiging van vluchtelingen in de EU?

- *De standaard van bescherming.* Vluchtelingenbescherming is niet alleen het opvang bieden in kampen totdat de situatie in het land van herkomst zich wijzigt. Zo plaatst men vluchtelingen in een uitzichtloze situatie. Het Vluchtelingenverdrag geeft vluchtelingen rechten. Dat is niet voor niets. Wie vervolging te vrezen heeft in zijn eigen land, vaak van de kant van zijn eigen overheid, moet kunnen aankloppen bij een andere staat, die wel voor bescherming zorgt. De asielverlenende staat moet de vluchteling dan zo behandelen dat deze niet gediscrimineerd wordt, en onder andere toegang tot de arbeidsmarkt, onderwijs en sociale zekerheid krijgt. Deze andere Verdragsrechten gaan soms zo ver als het niveau van 'de meest begunstigde vreemdeling', soms worden zij absoluut geformuleerd.

- *Overplaatsing naar de EU.* Als de EU asielverzoeken in gastlanden gaat behandelen, moet de EU ook zorgen voor het overplaatsen van personen in de EU. Kunnen we dat in alle gevallen garanderen? Zo niet, op basis van welke criteria worden mensen al dan niet 'hervestigd' in de EU? Welke eisen moeten we stellen aan de bescherming in het gastland voor vluchtelingen die niet hervestigd worden? En kunnen we erop vertrouwen dat gastlanden bereid zijn om deze rechten te (blijven) geven aan de vluchteling?

Moeten we nog nationale procedures blijven houden als de Britse plannen gaan werken?

- *Er zijn altijd nationale procedures nodig.* Er zullen altijd gevallen zijn waarin de asielzoeker niet veilig is in een gastland waar een behandelkantoor is gevestigd. Er zullen ook situaties zijn, waar de EU zelf de regio is. Waar bovendien duidelijk wordt dat toetsing buiten de EU gebreken vertoont, zullen de EU-lidstaten toch te maken krijgen met individuele asielverzoeken.

- Zullen de nationale asielprocedures in de EU nog reëel bescherming bieden?

Asielverzoeken in de EU kunnen al gauw afgewezen worden met het argument dat bescherming elders kan worden aangevraagd. Dit is misschien het meest gevaarlijke onderdeel van het plan van het Verenigd Koninkrijk: men kan immers heel goed een systeem buiten de EU opzetten dat in theorie toegang biedt tot internationale bescherming. De individuele vluchteling zou dan aan moeten geven waarom het in zijn geval in de praktijk anders zou zijn in de regio. Maar hoe kan de asielzoeker aantonen dat buiten de EU een slechts een gebrekkige asielprocedure met een gebrekkige toegang tot bescherming bestaat? In ieder geval kan dit aanleiding geven tot constante en ingewikkelde rechtszaken in EU-landen.

Nog meer vragen

Er zijn nog meer vragen en problemen te benoemen:

- Hoe gaan we om met oorlogsvluchtelingen of mensen die algehele repressie ontvluchten en die niet onder de definitie van vluchteling volgens het Vluchtelingenverdrag vallen?
- Hoe kunnen we verplichtingen uit andere verdragen, zoals het Europees voor de rechten van Mens, naleven buiten Europa?
- Gelden de minimumnormen voor opvang en asielprocedures die in EG-verband zijn opgesteld ook buiten Europa?
- Is de harmonisatie van asielbeleid in Europa met de plannen van het VK nu voorbij?
- Hoe regelen we de terugkeer vanuit de gastlanden?
- Maakt de EU zich niet te afhankelijk van de gastlanden, die overeenkomsten over vestiging van een behandelcentrum gewoon op kunnen zeggen?
- Dreigen bij spanningen tussen de EU en een derde land niet de asielzoekers hiervan de dupe te worden?

Bijlage 4

Categoriaal beschermingsbeleid: Visie van VluchtelingenWerk Nederland

Uitgangspunt: noodzakelijk vangnet

VluchtelingenWerk Nederland heeft het categoriale beschermingsbeleid altijd beschouwd als een noodzakelijk vangnet binnen ons asielbeleid. Sinds de Vreemdelingenwet 1994 is in de wet opgenomen dat aan groepen asielzoekers bescherming kan worden verleend. Het ontbreken van deze vorm van bescherming voordien betekende een beschermingsvacuüm en leidde tot zeer schrijnende gedoog en 'limbo' situaties.

De ratio achter het categoriale beleid is om bescherming te bieden aan mensen van wie de persoonlijke situatie niet wezenlijk verschilt van die van zijn achtergebleven landgenoten, maar voor wie uitzetting onverantwoord is. In sommige landen is de situatie echter zo slecht dat iedereen groot gevaar loopt het slachtoffer te worden van (willekeurig) geweld. Het zou van bijzondere hardheid zijn om mensen uit een dergelijke situatie terug te sturen. Dit uitgangspunt blijft voor VluchtelingenWerk Nederland onverminderd overeind staan. Nederland moet vanuit het oogpunt van humaniteit en solidariteit een bijdrage blijven leveren aan opvang en bescherming van mensen die vanuit uit zeer onveilige landen/regio's zich in Nederland melden.

Afschaffen?

Daarnaast valt er nog wel wat aan te merken op de argumenten die worden gebruikt om te pleiten voor afschaffing van het categoriale beschermingsbeleid:

1. *Beperken van de instroom wordt bereikt door een restrictief toelatingsbeleid op uitsluitende individuele gronden:* De recente ontwikkelingen rondom internationale beschermingsgronden laten juist zien dat deze steeds minder individueel bepaald zijn en meer vanwege groepskenmerken of algemene situatie in de landen van herkomst. Dit is een mondiale ontwikkeling.
2. *De combinatie van groepsbescherming en volwaardige asielstatus betekent dat Nederland uit de pas loopt in Europa:* Uit briefadvies van de Adviescommissie Vreemdelingenzaken (ACVZ) van 6 mei 2009 blijkt dat veel Europese landen een vorm van groepsbescherming kennen, *de iure* of *de facto*. Naast een gunstig beschermingsbeleid spelen ook andere factoren een rol zoals de aanwezigheid van netwerken van familie en landgenoten.
3. *Categoriaal beschermingsbeleid wordt misbruikt en werkt fraude in de hand:* van groot belang is om te realiseren dat deze mensen vluchten uit zeer onveilige situaties van oorlog en geweld. Categoriaal beleid voor desbetreffend land is niet voor niets ingesteld. Vluchtelingen zoeken bescherming. Op het moment dat er elders geen (noemenswaardig) bescherming wordt verleend of zelfs refoulement plaatsvindt, is het voorstelbaar dat men wegens probeert te vinden om deze bescherming wel te krijgen en zich genoodzaakt voelen om 'fraude' te plegen.
4. *Het categoriaal beschermingsbeleid beschermt niet de meeste kwetsbaren, die worden opgevangen in de regio:* De noodzaak om bescherming in de regio te verbeteren uit het oogpunt van internationale solidariteit onthet staten niet van de verplichting zelf ook bescherming te verlenen. Bovendien is het een utopie te denken dat asielzoekers zich niet meer zullen melden aan de grens. Als ze komen uit landen met een zorgwekkende veiligheidssituatie, moet er toch een oplossing komen. Bovendien is 'kwetsbaarheid' een kwestie van definitie.

Beperkingen

VluchtelingenWerk Nederland vindt wel op basis van haar ervaringen dat de toepassing van het categoriaal beleid een aantal beperkingen kent:

- het instellen en afschaffen van het categoriale beschermingsbeleid is een discretionaire bevoegdheid van de bewindspersoon. Het kent ruime beleids- en beoordelingsvrijheid. Hierdoor is het een politiek instrument en moeilijk toetsbaar.
- De redenen voor afschaffing van het beleid liggen zien vaak op andere factoren dan een echte verbetering van de veiligheidssituatie.
- De tijdelijkheid van de bescherming, zeker nu deze is verlengd van drie naar vijf jaar, betekent dat mensen gedurende een lange periode niet weten of ze uiteindelijk mogen blijven, of dat ze weer terugmoeten naar hun land van herkomst
- Tegelijkertijd heeft deze groep mensen wel de rechten van een statushouder asiel. Dit betekent dat ze integreren in de samenleving en hun gezin over laten komen
- Beleid en uitvoering loopt vaak niet gelijk met elkaar op. In oktober 2008 werd het categoriale beschermingsbeleid met instemming van de Tweede Kamer afgeschaft. In november 2009 is nog niet begonnen met herbeoordeling en intrekking van vergunningen van de meeste Irakezen. Dit zorgt voor veel onrust en onduidelijkheid bij de statushouders.

Alternatieven?

VluchtelingenWerk Nederland vindt desalniettemin vanuit het oogpunt van humaniteit en solidariteit dat mensen niet mogen worden teruggestuurd naar een onveilige situatie. Daarom moet het categoriale beschermingsbeleid, met diens beperkingen, blijven bestaan als nationaal vangnet, zolang er geen volwaardig en adequaat alternatief voorhanden is. Het huidige (nationale) instrumentarium van vluchtelingenbescherming kent ook andere vormen van (tijdelijke) bescherming. Maar zijn deze ook volwaardig en adequaat?

Besluit- en vertrekmoratoria

Het kan voorkomen dat door een acute veiligheids crisis in een land er enige tijd onduidelijkheid bestaat over de noodzaak om bescherming te bieden. Als het naar verwachting om een korte tijd van onzekerheid gaat, de situatie zelf is van korte duur, of de toestroom is zo groot dat er logistieke problemen ontstaan, kan worden besloten om gedurende een jaar geen beslissing op de vraag om bescherming te nemen, en/of niet terug te sturen naar het land van herkomst. Tijdens deze periode ontvangen mensen *de facto* bescherming. Zij krijgen dezelfde rechten en plichten als een asielzoeker die nog in de procedure zit.

Tegen dit soort moratoria zijn flink wat bezwaren te noemen: Het is strijdig met het idee om zo snel mogelijk zekerheid te bieden aan mensen; het leidt tot langdurig verblijf in opvangvoorzieningen; de gronden zijn erg ruim en kunnen willekeurig worden toegepast.¹¹³

Tijdelijke bescherming volgens Europese Richtlijn

De Europese Raad kan in geval van een 'mass influx' uit een bepaald herkomstland gedurende minimaal een jaar en maximaal drie jaar tijdelijke bescherming instellen voor bepaalde groepen. Deze mogelijkheid is nog nooit gebruikt. Tweederde van de Europese Lidstaten moeten akkoord gaan met het invoeren van de Richtlijn. Meestal krijgen slechts een aantal landen te maken met een bepaalde toestroom van vluchtelingen (bijvoorbeeld vanuit Irak) en voelen andere landen die druk niet, en zijn huiverig voor de gevolgen die het instellen van Europese bescherming voor hun nationale situatie kan hebben. Gezien deze zware besluitvormingsprocedure is het daarom moeilijk voor te stellen dat dit instrument een flexibele en effectieve beschermingsvorm biedt. Daarbij komt dat Nederland deze Richtlijn heeft omgezet in een vertrekmoratorium (art 43 a VW 2000). Hier gelden dus dezelfde bezwaren als eerder genoemd. Dit vertrekmoratorium kan ook nog eens drie jaar duren!

¹¹³ Zie de reactie van VluchtelingenWerk Nederland d.d. 29 oktober 1999 op het wetsvoorstel Vreemdelingenwet 2000.

Loslaten uniform stelsel

Het categoriale beschermingsbeleid blijft bestaan, maar het uniforme stelsel waarin iedere asiel statushouder gelijke rechten en plichten heeft wordt losgelaten. Categoriaal beschermden zouden dan een eigen status krijgen met een lager voorzieningenniveau.

VluchtelingenWerk Nederland is altijd voorstander geweest van de Nederlandse uniforme status en daaraan gekoppeld gelijkwaardig voorzieningenstelsel.

Nederland moet niet haar standaard verlagen omdat het Europese gemiddelde lager ligt (race-to-the-bottom), maar juist inzetten op het verhogen van de norm. Verder zou een dergelijk systeem doorprocederen in de hand werken. En het voorkomen daarvan was nu juist een van de redenen voor een uniform systeem. Ook is een adequaat rechtenniveau van belang vanuit integratie oogpunt.. Mensen jarenlang uitsluiten van toegang tot de arbeidsmarkt of gezinshereniging was drama onder het 'gedoogbeleid' van voor 1994 en de voorlopige vergunning tot verblijf (vvvtv) alsmede vergunning tot verblijf-humanitair (vtv-hum) van Vreemdelingenwet 1994.

Verhoging van hervestigingsquotum

VluchtelingenWerk Nederland pleit al jaren voor een substantiële verhoging van het quotum voor uitgenodigde vluchtelingen vanuit het oogpunt van internationale solidariteit en als duurzame bescherming voor zeer kwetsbare mensen. Hervestiging biedt echter geen 'oplossing' voor mensen die hier aan de grens komen en vragen om bescherming; ook de doelgroep en ratio is anders. Hervestiging als beschermingsinstrument is complementair aan het bieden van bescherming in Nederland, geen daadwerkelijk alternatief. Ditzelfde geldt ook voor versterking van de beschermingscapaciteit in de regio van herkomst: zeer noodzakelijk, maar niet inwisselbaar voor nationale bescherming.

Ruimere toepassing van artikel 3 EVRM en 15c Definitierichtlijn: artikel 29(b) Vw 2000

De ontwikkelingen in de Europese rechtspraak over bescherming op grond van artikel 3 EVRM en artikel 15 Definitierichtlijn geven aan dat de vraag om bescherming steeds meer wordt beoordeeld binnen de context van de algemene veiligheidssituatie.

Vertaald naar de nationale situatie betekent dat bij de beoordeling van asielaanvragen de individuele beoordeling uitgangspunt is en blijft. In het geval de algehele (gewelds)situatie in een land van herkomst slechter wordt, zal daarbij van de individuele vreemdeling minder worden verwacht met betrekking tot hij of zij individueel aannemelijk moet maken.

Naar aanleiding van de uitspraak Salah Sheekh v Nederland in 2007 heeft Nederland het 'kwetsbare minderheidsgroepenbeleid' ingesteld. Dit beleid is echter niet in lijn met de jurisprudentie van het EHRM.¹¹⁴

Het is niet nodig om in het beleid op voorhand kwetsbare minderheidsgroepen aan te wijzen. Iedere individuele asielzoeker zou in zijn zaak aannemelijk moeten kunnen maken of hij behoort tot een groep die systematisch wordt blootgesteld aan een praktijk van onmenselijke behandelingen. Het benoemen van kwetsbare minderheidsgroepen is een extra onnodige drempel die niet in overeenstemming is met de EHRM jurisprudentie. Bovendien vraagt het beleid ten onrechte aan de asielzoeker dat hij beperkte individuele indicaties aannemelijk maakt. Volgens de jurisprudentie van het EHRM, hoeft de asielzoeker alleen aannemelijk te maken dat er een praktijk van onmenselijke behandelingen bestaat waaraan de groep systematisch wordt blootgesteld en dat hij tot die groep behoort. Er worden geen aanvullende individualiseringsvereisten gesteld.

¹¹⁴ De staatssecretaris wijst in haar beleid op voorhand groepen aan, op basis van enkele criteria die niet zijn af te leiden uit de EHRM jurisprudentie. Vervolgens wordt een toetsingscriterium (beperkte individuele indicaties) gehanteerd dat ook niet overeenkomt met de jurisprudentie van het EHRM. Evenmin komt de informatie die gebruikt wordt in die toetsing niet overeen met hoe het EHRM informatie gebruikt en interpreteert.

Het Nederlandse beleid moet daarom in overeenstemming worden gebracht met de jurisprudentie van het EHRM.

Daarnaast volgt uit Europese jurisprudentie dat slechts in hele uitzonderlijke situaties (waarin de mate van willekeurig geweld dermate hoog is dat een burger die terugkeert louter door zijn aanwezigheid aldaar een reëel risico loopt) het individualiteitsvereiste wordt losgelaten.¹¹⁵ Duidelijke indicatoren voor een dergelijke situatie worden niet gegeven. De staatssecretaris van Justitie gaat er van uit dat het hier om zeer beperkte situaties gaat. En deze zullen zo uitzonderlijk zijn, dat de staatssecretaris ervan uit gaat dat hierover zonder meer consensus zal bestaan tussen de Europese lidstaten.¹¹⁶ En daarmee wordt de vergelijking getrokken met het categoriale beschermingsbeleid, waarbij, naast de veiligheids- en mensenrechtensituatie in het land van herkomst, ook het beleid in de landen rondom Nederland als relevante factor wordt beschouwd door het instellen of afschaffen van categoriaal beschermingsbeleid.

Maar er is wel een groot verschil. Immers het categoriale beleid is nationaal beleid gebaseerd op een discretionaire bevoegdheid. Daarmee is er ruimte voor een weging van factoren. Het beleid in de ons omringende landen is een, weliswaar in praktijk (te) belangrijke, factor gebleken, maar geen absolute vereiste.

De toepassing van artikel 15c roept tot nu toe nogal wat vragen op. Wordt consensus in Europa over wanneer er sprake is van een 'uitzonderlijke' situatie een voorwaarde voor toepassing van artikel 15c Definitierichtlijn in de nationale context? Gezien de terughoudendheid binnen de EU om op hoog niveau en ruimhartig bescherming te bieden en het restrictieve beleid van veel landen lijkt dat een utopie. De Richtlijn Tijdelijke Bescherming is ook nog nooit in het leven geroepen door de lidstaten. Dus hoe reëel is dat?

Verder: de staatssecretaris heeft eerder aangegeven dat het nationale categoriale beschermingsbeleid en 'uitzonderlijke situaties' ex 15c Definitie richtlijn overeenkomsten kennen: *'de toepassing van «uitzonderlijke situaties» zal naar mijn oordeel niet breder zijn dan de toepassing van het categoriale beschermingsbeleid. Andersom wil het instellen van categoriale bescherming niet zonder meer zeggen dat er sprake is van een «uitzonderlijke situatie».* Het instellen van een categoriaal beschermingsbeleid betreft immers een nationale discretionaire bevoegdheid die aan mij als Staatssecretaris van Justitie is toegedeeld. Deze bevoegdheid is niet beperkt tot situaties waarin sprake is van een gewapend conflict.¹¹⁷ Ten aanzien van Somalië bestond er tot mei 2009 een categoriaal beschermingsbeleid. Dit beleid is afgeschaft op grond van overwegingen van misbruik en fraude. M.a.w op grond van een discretionaire beslissing van de staatssecretaris. Niet vanwege de veiligheidssituatie in Somalië. Deze was immers onverminderd zorgwekkend en categoriaal beschermingswaardig. Maar volgens de staatssecretaris is er echter tegelijkertijd geen sprake van een 'uitzonderlijke situatie' in Somalië. En nu juist deze 'indicatoren' zouden overeen moeten komen.¹¹⁸

Ook in (delen van) Irak zou geen sprake zijn van een uitzonderlijke situatie van extreem geweld, in tegenstelling tot het oordeel van de UNHCR.

¹¹⁵ Zie het Hof van Justitie in de Elgafaji uitspraak C 465/07 van 17 februari 2009 (inzake artikel 15c Definitierichtlijn), en het EHRM in NA v. Verenigd Koninkrijk, nr 25904/07, 17 juli 2008 (inzake artikel 3 EVRM). Toepassing van artikel 15c vereist, in tegenstelling tot artikel 3 EVRM, de aanwezigheid van een 'gewapend' conflict. Beide artikelen worden echter vervat binnen nieuw voorgesteld artikel 29(1)(b) Vw 2000 (kamerstukken noemen), waardoor dit voor de praktische toepassing en verlening van bescherming wat in belang afneemt.

¹¹⁶ TK 2008-2009, 19637, nr 1258, p. 7.

¹¹⁷ Ibid.

¹¹⁸ In haar brief aan de TK d.d. 3 april 2009 (19637, nr 1261) inzake het voornemen om het categoriale beleid voor Somalië af te schaffen noemde de staatssecretaris ook het beleid in andere EU landen als overweging. Echter hierover valt te twisten. Actief uitzetbeleid naar Somalië, buiten pogingen van het Verenigd Koninkrijk is er niet. Veel landen kennen in praktijk een vorm van de facto bescherming.

Kortom in praktijk kent de toepassing van groepsgewijze bescherming zoals deze door de Europese jurisprudentie is ontwikkeld nog forse leemtes.

Conclusie: afschaffing is voorbarig

Volgens VluchtelingenWerk Nederland bieden huidige (nationale) asiel instrumentaria geen volwaardig en adequaat alternatief voor het categoriale beschermingsbeleid.

Ook lijkt er het vooralsnog op dat, alhoewel de toetsing onder artikel 29(b) de potentie heeft om ruimere bescherming te bieden dan voorheen, er in de nationale context sprake is een restrictieve toepassing van deze gronden. Dit betekent dat er desondanks een groep mensen blijft bestaan, die in Nederland aankloppen voor bescherming, en van wie onredelijk is te verwachten dat zij terugkeren naar hun land van herkomst vanwege de onveiligheid aldaar. Ook als deze mensen (nog) niet persoonlijk iets is overkomen, moet Nederland vanuit het oogpunt van humaniteit en solidariteit bescherming bieden zolang dat nodig is. Te denken valt onder meer aan mensen uit Centraal en Zuid Somalië, Darfurezen uit Sudan.

Pas als er daadwerkelijk sprake is van een adequaat Europees rechtelijke vangnet dat in praktijk ook de bescherming biedt aan mensen die conflictsituaties ontvluchten en waarvan die verwacht kan worden dat zij terugkeren naar een onveilige situatie, zou het een nationaal vangnet zoals het categoriale beschermingsbeleid kunnen vervallen.

Bronnen

Literatuur

K. Bem, *Defining the Refugee. American and Dutch asylum case law 1975-2005* (proefschrift), Vrije Universiteit Amsterdam, 2007

De Migratiemachine onder redactie van H. Dijstelbloem en A. Meijer, 2008

Jean-Francois Durieux, 'Salah Sheekh is a Refugee. New insights into Primary and Subsidiary Forms of Protection, in : Refugee studies Centre Working Paper Series nr 49, oktober 2008

James. C. Hathaway, *The Rights of Refugees under International Law*, Cambridge University Press 2005.

Stefan Kok, 'Verschuivende grenzen' in NAV 2009-5

T.P. Spijkerboer & B.P. Vermeulen, *Vluchtelingenrecht*, Nijmegen: Ars Aequi Libri, 2005

Alex Takkenberg & Christopher C. Tahbaz, *The collected Travaux préparatoires of the 1951 Geneva Convention relating to the Status of Refugees*, VluchtelingenWerk Nederland, Amsterdam (2de editie 1989-1990)

WODC, *Migratie naar en vanuit Nederland. Een eerste proeve van de Migratiekaart*, Ministerie van Justitie, Cahier 2009-3

Marjoleine Zieck, 'Doomed to Fail from the Outset? UNHCR's Convention Plus Initiative Revisited' in *International Journal on Refugee Law*, Oxford University Press, 17 augustus 2009, p. 387-420

VN Documenten

UN.doc.A/10177.

UNHCR Handbook [on Procedures and Criteria for Determining Refugee Status under the 1951 Convention and the 1967 Protocol relating to the Status of Refugees, 1992](#)

UNHCR [Guidelines on International Protection No. 1: Gender-Related Persecution within the context of Article 1A\(2\) of the 1951 Convention and/or its 1967 Protocol relating to the Status of Refugees \(HCR/GIP/02/01\)](#)

UNHCR [Guidelines on International Protection No. 2: "Membership of a Particular Social group" within the context of Article 1A\(2\) of the 1951 Convention and/or its 1967 Protocol relating to the Status of Refugees \(HCR/GIP/02/02\)](#)

UNHCR [Guidelines on International Protection No. 6: Religion-Based Refugee Claims under Article 1A\(2\) of the 1951 Convention and/or the 1967 Protocol relating to the Status of Refugees \(HCR/GIP/04/06\)](#)

UNHCR 2004, working paper, 24 januari 2003

Protracted Refugee Situations, Standing Committee 30th meeting, UNHCR, EC/54/SC/CPR.14, 10 juni 2004,

UNHCR Refugee Protection and Mixed Migration: A 10 Point Plan of Action, januari 2007

Asylum in the European Union – A Study of the Implementation of the Qualification Directive, UNHCR, November 2007

Rescue at sea. A guide to principles and practice as applied to migrants and refugees, samengesteld door International Maritime Organisation (IOM) en UNHCR, 12 juni 2009

EU Documenten

12148/02/ASILE 43, 20 september 2002

Brief van premier Blair aan het Grieks Voorzitterschap van de EU, 10 maart 2003

COM (2003) 152 definitief, 26 maart 2003

COM (2003) 315 definitief, 3 juni 2003

Presidency Conclusions – Thessaloniki, 19 - 20 June 2003, Brussel, 1 oktober 2003

11638/03 POLGEN 55

COM (2004) 410 definitief, 4 juni 2004

COM (2005) 388 definitief, 1 september 2005

COM(2008) 360 definitief, 17 juni 2008

COM(2008) 820 definitief, 3 december 2008

COM (2009) 551, 21 oktober 2009

Jurisprudentie

EHRM Vilvarajah v. Verenigd Koninkrijk, nr 14/248, 30 oktober 1991

EHRM, Salah Sheekh v. Nederland, nr 1948/04, 11 januari 2007

EHRM, NA v. Verenigd Koninkrijk, nr 25904/07, 17 juli 2008

Hof van Justitie, Elgafaij v. Nederland, C 465/07, 17 februari 2009

Rapporten en Notities VluchtelingenWerk Nederland

VluchtelingenWerk Nederland, *Onderweg naar Bescherming. Een rondgang door het vluchtelingenbeleid*, 1995

Integratie van vluchtelingen; een tweezijdig proces van participatie, communicatie en emancipatie, aangenomen door de Verenigingsraad van VluchtelingenWerk Nederland op 21 juni 2001

Notitie VluchtelingenWerk Nederland aan de Tweede Kamer inzake bescherming in de regio, 2 juni 2003

VluchtelingenWerk Nederland, *Kansen bieden voor eigen verantwoordelijkheid. Wegwijzer voor de integratie van vluchtelingen in Nederland*, juli 2004

Vreemdelingenwet 2000, een ontspoorde asielwet. Evaluatie Vreemdelingenwet 2000 door VluchtelingenWerk Nederland, oktober 2006

VluchtelingenWerk Nederland, *(Geen) eerbied voor gezinsleven. Rapport over de gevolgen van het Nederlands asiel- en gezinsherenigingsbeleid voor het gezinsleven van vluchtelingen en asielzoekers*, november 2006

Gesloten OC Procedure voor Asielzoeker. Onderzoek in opdracht van UNHCR. Conclusies van VluchtelingenWerk Nederland, september 2007

Overig

ECRE, *Sharing Responsibility for Refugee Protection in Europe: Dublin Reconsidered*, maart 2009

World Refugee Survey 2008, USCRI

