



Actieplan voor veilige routes voor vluchtelingen

Actieplan voor veilige routes voor vluchtelingen

Harde feiten

Er zijn meer mensen op de vlucht dan ooit. Wereldwijd zijn 65 miljoen mensen van huis en haard verdreven. Er komen steeds meer brandhaarden bij, en de conflicten duren ook steeds langer. Zoals in Somalië, Afghanistan en Syrië. Meer dan de helft van alle vluchtelingen komt uit één van die drie landen. De meeste vluchtelingen worden opgevangen in de eigen regio: 86% verblijft in buurlanden zoals Turkije, Libanon en Jordanië. Velen van hen hebben geen legale status, leven onder het bestaansminimum en worden blootgesteld aan uitbuiting en fysiek geweld.

Degenen die proberen door te reizen naar Europa gaan een gevaarlijke tocht tegemoet. Doordat de meeste Europese landen hun grenzen hebben gesloten, zien vluchtelingen zich genoodzaakt met mensensmokkelaars in zee te gaan. Volgens de Internationale Organisatie voor Migratie zijn in 2016 meer dan 4.700 mensen omgekomen bij pogingen de Middellandse Zee over te steken. De buitengrens van Europa is daarmee de meest dodelijke ter wereld geworden¹.

Amnesty International heeft voorgerekend dat de tien niet-Westerse landen die gezamenlijk meer dan de helft van het aantal vluchtelingen wereldwijd opvangen, samen slechts 2,5% van de wereldeconomie vertegenwoordigen². In een land als Libanon bestaat 18% van de bevolking uit vluchtelingen, in Jordanië is dit 8,75%. In Nederland is dit percentage slechts 0,5%³.

Mensen die hun land vanwege oorlog of vervolging hebben moeten ontvluchten, verdienen onze bescherming. Elke vluchteling die aanklopt bij onze grenzen mag hier dan ook om asiel vragen. Maar dan moet hij wel eerst die grens zien te bereiken. En daar zit de grootste pijn. We doen er in Europa van alles aan om te zorgen dat mensen nooit bij onze grens kunnen aankloppen. Dat leidt tot hartverscheurende taferelen: vluchtelingen die verdrinken op de Middellandse Zee, die in woede en wanhoop toezien hoe de autoriteiten voor hun neus snel muren van prikkeldraad optrekken, die in erbarmelijke omstandigheden vastzitten op een Grieks eiland. En hoe verschrikkelijk we de aanblik van dit alles ook vinden, we lijken nauwelijks in staat er een humaan antwoord op te vinden. Hoe valt die dodelijke politiek van de afweer te rijmen met het recht op bescherming?

Zijn het de aantallen die ons verlammen? De angst als enige voor een onmogelijke taak te komen te staan, terwijl andere landen achterover leunen?

Met dit voorstel biedt VluchtelingenWerk een uitweg om de verlamming te doorbreken, zonder uit het oog te verliezen dat Nederland niet het leed van de hele wereld kan dragen. Ons plan komt niet uit de lucht vallen: het gaat om breed levende ideeën die nog uitwerking behoeften, en om mogelijkheden die al bestonden, maar die tot dusver nog niet of onvoldoende worden benut. Door deze opties concreet en in samenhang te presenteren biedt dit plan Nederland de mogelijkheid op reële wijze vorm te geven aan de juridische en humane opdracht om vluchtelingen een veilig heenkomen te bieden. Door onze eigen verantwoordelijkheid te nemen kan Nederland ook andere landen – in Europa, en in de regio – op hun verantwoordelijkheden aanspreken. We zouden juist trots moeten zijn dat mensen Europa als veilige haven beschouwen en hiernaar toe willen vluchten. Het is wel eens anders geweest.

Vluchtelingenverdrag

Tijdens de Tweede Wereldoorlog zijn niet alleen vele miljoenen mensen in Europa omgekomen, er raakten er ook velen ontheemd. Toen de oorlog voorbij was zochten de Europese overheden een oplossing voor deze vluchtelingen. Hun ideeën mondden uit in het Vluchtelingenverdrag, waarin staat dat vluchtelingen vanuit de gedachte van medemenselijkheid kunnen rekenen op bescherming en hulp.

Een vluchteling heeft volgens het Vluchtelingenverdrag niet het recht om te bepalen welk land hem of haar bescherming moet bieden. Als in een bepaalde staat of regio veel vluchtelingen binnenkomen, kunnen deze mensen ook opgevangen worden door andere landen. Een eerlijke verdeling van vluchtelingen over de wereld is mogelijk en ook wenselijk. De bescherming van vluchtelingen is een verantwoordelijkheid van de internationale gemeenschap als geheel en moet niet op de schouders van een paar staten terecht komen.

In het verleden heeft dit goed gewerkt: na de Tweede Wereldoorlog zijn er grote aantallen vluchtelingen opgenomen door Amerika, Canada en sommige Afrikaanse landen. Ook in de zeventiger jaren, toen veel Vietnamese bootvluchtelingen in de buurlanden arriveerden, namen landen over de hele wereld deze vluchtelingen op.



Afhouden en uitbesteden

Voor een dergelijk verdeling is het belangrijk dat alle staten zich verantwoordelijk voelen voor mensen die op de vlucht zijn en dat ze solidariteit met elkaar tonen. Dit is nu niet het geval. Veel staten zetten in op het weren van vluchtelingen in plaats van hen te beschermen. Het is een negatieve spiraal: steeds meer landen sluiten hun grenzen. Zo schuiven zij de verantwoordelijkheid af op andere staten. Een voorbeeld is het blokkeren van de westelijke Balkanroute, waardoor vluchtelingen gedwongen zijn om in Griekenland te blijven. Ook buurlanden van conflicthaarden, zoals Turkije, sluiten inmiddels hun grenzen, waardoor mensen vast komen te zitten in levensbedreigende omstandigheden.

Ook op EU-niveau verschuift de nadruk steeds meer naar het afhouden of uitbesteden van verantwoordelijkheid. Het voornaamste doel lijkt daarbij te zijn om te voorkomen dat grote aantallen vluchtelingen ons probleem zijn of worden. Al sinds de jaren tachtig voert de Europese Unie een streng visumbeleid. Zo mogen Syriërs en Eritreërs alleen met een visum naar Europa komen. Luchtvaartmaatschappijen die vluchtelingen zonder de juiste papieren toch meenemen, riskeren een flinke boete.

In het nieuwe millennium is dit afwerende beleid in een stroomversnelling gekomen. Na de aanslagen in New York (9/11) is de angst voor islamitisch extremisme diep geworteld geraakt. Opkomend nationalisme en populisme zorgen voor een klimaat waarin vluchtelingen in toenemende mate als bedreiging worden gezien. De beginselen van het Vluchtelingenverdrag lijken steeds verder uit beeld te raken.

Europa zoekt de ‘oplossing’ in het sluiten van bedenkelijke deals om vluchtelingen buiten de deur te houden. Zo sloot de EU in maart 2016 een overeenkomst met Turkije. Op grond daarvan worden asielzoekers die vanuit Turkije naar Griekenland komen, teruggestuurd naar Turkije. Dat land herbergt al enorm veel vluchtelingen, terwijl de voorzieningen tekort schieten – er is nauwelijks opvang, veel kinderen kunnen niet naar school, veel ouders kunnen niet werken.

In oktober 2016 sloot de EU zelfs een deal met het nog altijd onveilige Afghanistan. De EU betaalt Afghanistan om mensen naar dat land te kunnen terugsturen. Ook met andere politiek instabiele landen als Libië, Egypte en Nigeria is de EU in onderhandeling in de context van het zogenoemde ‘Nieuw partnerschapskader met derde landen in het kader van de Europese migratieagenda’⁴. In plaats van vluchtelingenbescherming centraal te stellen, staat het afweren van de toestroom van vluchtelingen en migranten naar Europa daarbij voorop.

De gevolgen

Door het sluiten van grenzen en de afwerende politiek van veel staten, worden miljoenen vluchtelingen aan hun lot overgelaten in erbarmelijke omstandigheden. Zo zijn er grote zorgen over de 75.000 vluchtelingen in ‘the Berm’ aan de grens van Jordanië en Syrië⁵. Ook is de uitzichtloze situatie van ruim 60.000 asielzoekers⁶ op de overbevolkte Griekse eilanden en op het Griekse vasteland onhoudbaar.

1 missingmigrants.iom.int/latest-global-figures
2 tinyurl.com/refugeecrisistogetworse
3 Cijfers eind 2015, bronnen UNHCR en Wereldbank

4 COM 2016(385)
5 tinyurl.com/syriajordanborder
6 COM(2016) 720

Maar wie al vluchtend voor oorlog of andere vormen van vervolging stuit op dichte grenzen zoekt begrijpelijkerwijs naar alternatieven. Zo is sinds de EU-Turkije deal het aantal migranten dat via Italië Europa bereikt opgelopen. Het sluiten van nieuwe pacts met bijvoorbeeld Libië of Egypte zal er alleen maar toe leiden dat er andere, nog gevaarlijker routes zullen worden gezocht.

Uit recent onderzoek van het *Overseas Development Institute* blijkt dat het afsluiten van bepaalde routes naar de EU over land en zee niet resulteert in een afname van het aantal asielaanvragen. Er wordt zelfs een toename verwacht. Niet-zichtbare vormen van immigratie naar de EU – bijvoorbeeld verstoppt in vrachtwagens, met gebruik van valse documenten of door omkoping van grenswachten – nemen namelijk sterk toe, met alle implicaties van dien, zoals onderdrukking en uitbuiting door smokkelaars en mensenhandelaren⁷.

Dergelijke politiek biedt dus geen oplossingen, maar verplaatst enkel problemen. En het creëert zelfs nieuwe problemen. Het sluiten van de ogen voor de grote nood waarin vluchtelingen verkeren en het uitbesteden van onze verantwoordelijkheid is geen menswaardige, duurzame oplossing. Deze politiek steunt bovendien op de onjuiste aanname dat ‘vluchtelingenstromen’ ‘beheersbaar’ moeten zijn en moeten kunnen worden ingeperkt. Een dergelijke benadering gaat eraan voorbij dat zolang oorlog en andere vormen van vervolging bestaan, er vluchtelingen zullen zijn die bescherming behoeven. De EU en haar lidstaten moeten hun ogen daarvoor niet sluiten maar hun verantwoordelijkheid hierin nemen.

Wat is het alternatief?

In plaats van vluchtelingen af te weren en tegen te houden zouden staten voor vluchtelingen de mogelijkheid moeten creëren op veilige wijze bescherming te bereiken. Vluchtelingen moeten bescherming kunnen krijgen zonder een levensgevaarlijke reis te hoeven afleggen. VluchtelingenWerk staat niet alleen in deze opvatting. UNHCR, het EU Grondrechtenagentschap en vele NGO's hebben staten herhaaldelijk opgeroepen veilige routes mogelijk te maken en uit te breiden. Welbekende routes zijn hervestiging, humanitaire programma's en humanitaire visa.

Hoe die mogelijkheden precies moeten worden ingevuld blijft vaak onduidelijk. Tot nu toe geven staten maar zelden en op zeer beperkte schaal aan de oproepen gehoor. Verder kent de EU de ‘Richtlijn tijdelijke bescherming voor vluchtelingen bij massale toestroom van ontheemden’⁸. Van deze richtlijn is nog nooit gebruik gemaakt, terwijl die wel degelijk van betekenis kan zijn bij evacuatie. Verder is in andere landen succesvol gebruik gemaakt van private sponsorship programma's. Het is de moeite waard die mogelijkheid voor Nederland nader te onderzoeken.

⁷ J. Cosgrave e.a., Europe's refugees and migrants. Hidden flows, tightened borders and spiralling costs, ODI report sept. 2016, online beschikbaar op: tinyurl.com/Europesrefugeesandmigrants

⁸ Richtlijn 2001/55/EG

VluchtelingenWerk roept Nederland op tot de volgende stappen:

1. Maak beter gebruik van de volgende vier veilige routes⁹
 - hervestiging – het uitnodigen van de meest kwetsbare vluchtelingen in de regio om zich in Nederland te vestigen;
 - humanitaire programma's – het bieden van bescherming aan een bepaalde vooraf duidelijk afgebakende groep vluchtelingen die nog in het land van herkomst of het land van eerste opvang verblijft;
 - humanitaire visa – het verlenen van toestemming voor kort verblijf in een land om aldaar asiel te kunnen aanvragen;
 - evacuatie onder de Europese ‘Richtlijn tijdelijke bescherming’.
2. Onderzoek de mogelijkheden voor het opzetten van een private sponsorship programma.
3. Vervul een voortrekkersrol in Europa.

We werken de verschillende onderdelen van onze oproep verderop uit. Maar eerst nog deze vraag:

Kan Nederland dat wel aan?

De hoop is natuurlijk dat het gebruik van de gevaarlijke smokkelroutes zal afnemen als er meer veilige opties zijn. Maar zeker is dat niet. Wanneer een dergelijke aanpak tot grotere aantallen vluchtelingen in Europa leidt, dan is het zaak dat overheden zich erop toeleggen dit in goede banen te leiden en de bevolking daarin mee te nemen. Als dat gebeurt, kan Nederland het aan. Niet thuis geven aan mensen die in hoge nood op onze deur kloppen is geen optie. Want dat is strijdig met de beginselen van medemenselijkheid die iedere overheid tot richtsnoer moeten zijn. Dat zou geen enkele overheid aan zichzelf of aan haar bevolking moeten willen uitleggen.

⁹ UNHCR vraagt staten ook te onderzoeken of bestaande instrumenten voor zogeheten reguliere immigratie, zoals werkvergunningen of studievisa, een veilige toegang tot Europa mogelijk kunnen maken, rekening houdend met de specifieke omstandigheden van vluchtelingen. Deze instrumenten hebben een ander doel waardoor slechts een beperkte groep vluchtelingen hiervoor in aanmerking komt en het risico bestaat dat er onvoldoende bescherming kan worden geboden. Deze optie is daarom niet verder uitgewerkt.



Wat zou Nederland concreet moeten doen?

1. Maak gebruik van de volgende vier veilige routes:

- **Nodig meer vluchtelingen uit voor hervestiging, en pas het programma aan.**

Wat is hervestiging?

Hervestiging richt zich op vluchtelingen die verblijven in de landen van eerste opvang en die kwetsbaar zijn. Dit kan bijvoorbeeld gelden voor mensen die ziek zijn, alleenstaande vrouwen, maar ook voor vluchtelingen die in het land van toevlucht ook bedreigd of vervolgd worden. Deze vluchtelingen krijgen duurzame bescherming aangeboden in een hervestigingsstaat. Die staat verzorgt de overkomst en schept de voorwaarden voor opvang en integratie. Hervestiging biedt dus een duurzame oplossing voor de meest kwetsbare vluchtelingen en kan de situatie van grotere groepen vluchtelingen verbeteren.

Hervestiging kent al een lange geschiedenis. In de loop der jaren heeft zich een bestendige praktijk ontwikkeld die door UNHCR is vastgelegd in het ‘*Resettlement Handbook*’. Nederland behoort tot de tien traditionele hervestigingslanden en heeft al een hervestigingsprogramma sinds de jaren tachtig. Het quotum is al jarenlang 2.000 vluchtelingen per vier jaar, dus ongeveer vijfhonderd vluchtelingen per jaar.

Hoe pakt Nederland het nu aan?

Jaarlijks organiseren de IND en het Centraal Orgaan opvang asielzoekers (COA) ongeveer vier missies naar landen van eerste opvang. Daar worden op voordracht van UNHCR aan de hand van interviews telkens ongeveer honderd vluchtelingen geselecteerd. Deze vluchtelingen krijgen driemaal een meerdaagse culturele oriëntatietraining van het COA. Daarnaast selecteert de IND ongeveer honderd vluchtelingen op dossierbasis, dus alleen op grond van de informatie van UNHCR. Voor hen poogt het COA de culturele oriëntatie via een Skype-sessie te organiseren. Als een van de weinige landen hanteert Nederland bij hervestiging een ‘integratiecriterium’: als een vluchteling naar het oordeel van het COA en de IND niet gemakkelijk zal integreren kan dat reden zijn de voordracht van UNHCR te weigeren.

Na ongeveer zes maanden worden de uitgenodigde vluchtelingen door de Internationale Organisatie voor Migratie overgebracht naar Nederland. De Nederlandse ambassade verstrekt daarvoor de benodigde reisdocumenten. Uitgenodigde vluchtelingen krijgen een asielstatus op de a- of b-grond (vluchtelingenstatus of subsidiaire bescherming) afhankelijk van hun vluchtachtergrond. Bij aankomst in Nederland worden ze na een korte registratieprocedure direct gehuisvest in een gemeente.



Een enorm tekort

Hervestiging is een prachtig middel om de meest kwetsbaren uit hun benarde positie in het eerste land van opvang te bevrijden. Er is echter een enorm tekort aan hervestigings- plaatsen. Voor komend jaar zijn er wereldwijd 1,2 miljoen plaatsen nodig terwijl er 100.000 worden aangeboden, waarvan het grootste deel door de VS. Er zijn daarom veel grotere aantallen hervestiging nodig. VluchtelingenWerk roept Nederland op ons hervestigingsprogramma fors uit te breiden.

Noodzakelijke aanpassingen

- Naast uitbreiding behoeft het hervestigingsprogramma ook aanpassing:
- kortere procedure*
Het kan voor vluchtelingen moeilijk zijn om voor hervestiging in aanmerking te komen. UNHCR is niet overal vertegenwoordigd en de wachttijd voor een afspraak is vaak zeer lang. Het kan meer dan een jaar duren voordat ze worden voorgedragen, en na uitnodiging duurt het dan nog eens zes maanden voordat ze naar Nederland kunnen komen. Al die tijd verkeren deze kwetsbare mensen in voor hen onveilige omstandigheden. VluchtelingenWerk roept Nederland op de eigen termijn sterk in te korten tot maximaal drie maanden.

- meer budget*
Nederland zou meer financiële middelen moeten vrijmaken voor gemeenten om opvang en integratie te verbeteren. Omdat uitgenodigde vluchtelingen direct in de gemeenten worden gehuisvest hebben gemeenten meer eerste opvangtaken. Bovendien blijkt uit onderzoek en ervaring dat uitgenodigde vluchtelingen meer intensieve en soms ook langere maatschappelijke begeleiding nodig hebben. Ook voor UNHCR zijn meer financiële middelen nodig om vluchtelingen die hervestiging nodig hebben te kunnen identificeren en sneller voor te dragen.
- afschaffing integratiecriterium*
Als het erom gaat de meest kwetsbaren bescherming te bieden mag een vooronderstelling over hun mogelijkheden tot integratie geen rol spelen. Integratiekansen zijn bovendien niet op individueel niveau te voorspellen. Door toch een integratiecriterium te hanteren kent de uitvoering van het Nederlands hervestigingsbeleid op dit moment helaas een aspect van willekeur. En dat terwijl bij hervestiging geen beroep mogelijk is, waardoor dat subjectieve oordeel over integratiekansen niet aan het oordeel van een onafhankelijke rechter kan worden voorgelegd.

Hervestiging is niet voor iedere vluchteling toegankelijk. En zoals gezegd is tegen een afwijzing geen beroep mogelijk. Hervestiging mag dan ook nooit de enige manier zijn waarop we vluchtelingen bescherming bieden. Daarom roept VluchtelingenWerk Nederland ook op tot het gebruik van de volgende alternatieve veilige routes.

- Zet humanitaire programma's op voor specifieke groepen vluchtelingen**
Een humanitair programma is een tijdelijk programma waarbij een staat onder vooraf bepaalde voorwaarden aan bepaalde groepen vluchtelingen toelating en bescherming biedt. Het gaat om gemakkelijk te identificeren groepen van wie bij voorbaat duidelijk is dat zij bescherming behoeven. Er is vaak ook een quotum aan verbonden.

Sinds 2013 roept UNHCR staten op om naast hervestiging dergelijke 'humanitarian admissions programmes' (HAPs) op te zetten, in het bijzonder voor Syrische vluchtelingen. Duitsland was de eerste die een dergelijk programma startte in 2013 en inmiddels hebben meerdere Europese landen een HAP voor Syrische vluchtelingen.

Voordrachten voor deze humanitaire programma's lopen via UNHCR, NGO's of kerken. Ook vluchtelingen die al zijn toegelaten kunnen mensen voordragen. Net als bij hervestiging wordt de beslissing over statusverlening al vóór binnenkomst genomen. De Internationale Organisatie voor Migratie assisteert vaak bij het overbrengen van de vluchtelingen.

Toegevoegde waarde HAPs
Humanitaire programma's hebben om verschillende redenen een toegevoegde waarde naast hervestiging. Hervestiging is een langdurig proces. Een humanitair programma kan sneller werken doordat de groep die in aanmerking komt bij voorbaat duidelijk is afgebakend. Hervestiging is alleen mogelijk voor de vluchtelingen die hun land al ontvlucht zijn, terwijl humanitaire programma's ook op bijvoorbeeld familieleden die zich nog in het land van herkomst bevinden van toepassing kan zijn. Om voor hervestiging in aanmerking te komen moeten vluchtelingen in contact staan met UNHCR en binnen de UNHCR-criteria vallen. Dit alles geldt niet voor humanitaire programma's. Bovendien leggen humanitaire programma's minder beslag op de capaciteit van UNCHR. Voor vluchtelingen kan een nadeel zijn dat sommige HAPs minder bescherming bieden dan hervestiging. Zo verlenen Oostenrijk en Frankrijk in hun HAPs een vluchtelingenstatus, terwijl het Verenigd Koninkrijk een vijfjarige en Duitsland een tweejarige tijdelijke vergunning toekent.

Aanbeveling voor Nederland
Een op te zetten HAP zou zich kunnen richten op vluchtelingengroepen waarvoor 'prima facie' vluchtelingschap of subsidiaire bescherming kan worden aangenomen, zoals thans geldt voor Syriërs. Dit maakt dat een asielbeoordeling vóór binnenkomst relatief makkelijk kan verlopen. Voordrachten komen in principe van UNHCR, deskundige in vluchtelingenbescherming bij uitstek, maar vluchtelingen in Nederland kunnen hun familieleden ook rechtstreeks aan de IND voordragen. Ook zouden, afhankelijk van de benoemde doelgroep, NGO's ter plaatse mogelijk voordrachten kunnen doen. Net als bij hervestiging kan voor het overbrengen van de vluchtelingen naar Nederland de Internationale Organisatie voor Migratie worden ingeschakeld. Hier aangekomen kunnen de vluchtelingen na een korte registratieprocedure rechtstreeks in een gemeente of bij familie worden gehuisvest. Het programma kan voor een bepaalde periode en een bepaald aantal vluchtelingen worden vastgesteld. In dat geval moet tijdig voor het aflopen van het programma worden geëvalueerd of het wordt voortgezet.

Voor welke groepen is een HAP mogelijk?
In 2016 riep ook de Europese Unie lidstaten op om humanitaire programma's te starten.¹⁰ Een deel van de EU hervestigings- gelden is beschikbaar voor dergelijke humanitaire toelating. Voorbeelden van doelgroepen van de verschillende reeds bestaande HAPs in Europa zijn: familieleden die niet onder het gezinsherenigingsbeleid vallen, extra kwetsbare vluchtelingen, mensen met bepaalde medische problematiek, alleenstaande vluchtelingenkinderen en vluchtelingen die al een zekere band met het land van vestiging hebben, bijvoorbeeld vanwege taal of daar aanwezige familie of vrienden. Hieronder werkt VluchtelingenWerk twee van deze mogelijkheden uit, maar uiteraard is het mogelijk om andere groepen vluchtelingen voor een HAP in aanmerking te laten komen.

VluchtelingenWerk roept Nederland op een HAP op te zetten voor familieleden en alleenstaande minderjarigen.

Familieleden
Onder familieleden van vluchtelingen die niet voor (uitgebreide) gezinshereniging in aanmerking komen bestaat grote behoefte aan een veilige route. Steeds vaker worden familieleden aangetroffen onder de bootvluchtelingen die over de Middellandse Zee Italië of Griekenland proberen te bereiken. Een HAP kan voorkomen dat deze mensen die gevaarlijke reis moeten ondernemen. Overkomst van familie bevordert bovendien het welzijn van de vluchtelingen die hier al zijn, en het vergemakkelijkt hun integratie.

10 COM (2016) 197

Deze HAP kan bijvoorbeeld een uitkomst bieden voor een inwonende volwassen dochter. Ook valt te denken aan familieleden die niet tot het huishouden behoren maar die wel steun nodig hebben, zoals achtergebleven grootouders, een zus van wie de man is gesneuveld en haar kinderen, of een neefje of nichtje van wie de ouders zijn omgekomen.

Alleenstaande minderjarigen vluchtelingen

Er zijn meer kinderen op drift dan ooit. Kinderen zijn extra kwetsbaar, en kinderen zonder ouders al helemaal. Hoe moet een kind zich in zijn eentje redden in een door oorlog geteisterd land, of in een vluchtelingenkamp waar niemand naar hem of haar omkijkt?

Nederland heeft een relatief goede opvangstructuur voor alleenstaande minderjarige vluchtelingen. Voordrachten zouden in dit geval alleen moeten worden gedaan op basis van een ‘Best Interest of the Child-determination’ door een daartoe kwalificeerde organisatie zoals UNHCR. Een vluchtelingenkind moet alleen hier naartoe komen als vaststaat dat voor hem of haar vestiging in Europa de beste oplossing is. Onder dit programma zouden ook eenoudergezinnen kunnen vallen, als de ouder zorg behoeft van het kind.

Looptijd

Een humanitair programma heeft meestal een bepaalde looptijd, maar dat betekent niet dat de statusverlening kortdurend moet zijn. Voor de integratie is het van belang dat de vluchtelingen gelijke rechten hebben als andere vluchtelingen.

• **Geef humanitaire visa**

Een humanitair visum geeft op humanitaire gronden toestemming om kort in een staat te verblijven. Bijvoorbeeld om aldaar de asielprocedure te doorlopen. Een visum moet altijd in persoon worden aangevraagd bij het consulaat van de staat waar men naartoe wil reizen.

Tot 2003 bood Nederland de mogelijkheid om een machtiging tot voorlopig verblijf voor asiel aan te vragen, een procedure die vergelijkbaar is met een humanitair visum. Na de inwerkingtreding van de Vreemdelingenwet 2000 is deze mogelijkheid afgeschaft.

Op EU-niveau zijn regels vastgelegd over het verlenen van visa. De EU Visumcode¹¹ stelt de procedures en voorwaarden vast voor de afgifte van visa aan visumplichtige derdelanders die door de EU willen reizen of ten hoogste drie maanden op het grondgebied van de lidstaten willen verblijven. Het is aan de consulaten van lidstaten om aanvragen voor een visum te onderzoeken en er een beslissing over te nemen.

Lidstaten moeten eerst onderzoeken of de aanvraag ontvankelijk is. Op grond van artikel 19 Visumcode kan een visumaanvraag die niet aan de gebruikelijke ontvankelijkheidsvereisten voldoet op humanitaire gronden tóch ontvankelijk worden geacht.

11 Vo. 810/2009



Het afgeven van humanitaire visa als verplichting

Op grond van artikel 25 Visumcode zijn lidstaten verplicht een visum af te geven wanneer zij dat ‘op humanitaire gronden’, of ‘gelet op internationale verplichtingen’ noodzakelijk achten. In dat geval kunnen zij afwijken van voorwaarden die normaal gesproken voor het toekennen van een visum gelden, zoals de eis dat de betrokkene moet beschikken over voldoende middelen van bestaan. Deze bepaling leidde tot voor kort een sluimerend bestaan. Maar kort geleden veroordeelde een Belgische rechter de Belgische staatssecretaris tot een dwangsom als hij zou (blijven) weigeren een humanitair visum te verstrekken aan een Syrisch gezin uit Aleppo.¹²

Tenzij toekenning van een humanitair visum gepaard gaat met een evacuatiemechanisme, moet de vluchteling nog altijd zelf de reis naar de EU-lidstaat organiseren. Het visum voorkomt echter dat de vluchteling daarbij op dichte grenzen stuit en een smokkelaar moet inschakelen om bescherming te kunnen bereiken. Als hij daartoe de middelen heeft kan een vluchteling met een humanitair visum dus op reguliere wijze, bijvoorbeeld per vliegtuig, de EU-lidstaat bereiken die het visum heeft verstrekt. Daar kan de vluchteling vervolgens asiel aanvragen.

12 Zaaknummer CCE 179108

Uitwerking voor Nederland

Het humanitaire visum kan dus meteen worden ingezet door lidstaten omdat de EU Visumcode hiervoor al een grondslag biedt. Concreet zou de procedure voor Nederland uit de volgende stappen kunnen bestaan:

- Een persoon dient een aanvraag voor een humanitair visum in bij het consulaat van Nederland of, indien Nederland in het betrokken land niet vertegenwoordigd is, een andere EU-lidstaat.
- Het consulaat geeft het visum af als de persoon duidelijk kan maken dat hij afkomstig is uit een land waar zich een uitzonderlijke situatie van willekeurig geweld voordoet zodat hij recht heeft op bescherming op grond van artikel 15c van de Procedurerichtlijn,¹³ of uit een land waar hij op basis van zijn kenmerken systematisch wordt vervolgd. Verder doet het consulaat geen inhoudelijke beoordeling.
- Het consulaat beslist op basis van algemene informatie die is verkregen van de IND. Het is de IND die vaststelt of bepaalde groepen systematisch worden vervolgd (bijvoorbeeld homoseksuelen uit Irak) of dat in een bepaald gebied sprake is van een ‘15c-situatie’.
- De IND is dus niet zelf betrokken bij de visumaanvraag, maar het consulaat volgt wel het beleid van de IND. Als het consulaat de aanvraag inwilligt, krijgt de persoon een visum voor drie maanden, met als doel het doorlopen van de asielprocedure in de Nederland. Het betreft dus een visum met een territoriaal beperkte geldigheid voor alleen Nederland.

13 Richtlijn 2013/32/EU



Door deze screening is de kans groot dat de asielaanvraag van de persoon die inreist via het visum zal worden ingewilligd. Om te voorkomen dat het consulaat van één of meerdere lidstaten overbelast raakt, is het belangrijk dat gestreefd wordt naar samenwerking binnen de EU.

- **Pleit in EU-verband voor een evacuatieprogramma in het kader van de Richtlijn tijdelijke bescherming**
Veilige toegang tot Europa kan ook de vorm aannemen van evacuatie van grote groepen vluchtelingen. Dergelijke evacuaties zijn in het verleden ook door verschillende EU-lidstaten georganiseerd. Zo heeft Nederland begin 1999 in het kader van een humanitair evacuatieprogramma ongeveer 4.000 etnische Albanezen afkomstig uit Kosovo met bussen opgehaald uit vluchtelingenkampen in Macedonië. Ook andere lidstaten namen toen dergelijke maatregelen. De lidstaten – waaronder Nederland – boden de betrokkenen daarbij ‘tijdelijke bescherming’. De vluchtelingen kregen dus een vorm van bescherming die minder sterk was dan de vluchtelingenstatus.

De Richtlijn tijdelijke bescherming

Met het oog op harmonisatie van de verschillende nationale regimes die als gevolg van die evacuaties in de jaren negentig tot stand waren gekomen, is in 2001 de EU Richtlijn tijdelijke bescherming in werking getreden.

Op grond van deze richtlijn kan bij ‘massale toestroom’ van ontheemden uit een bepaald land of een bepaalde geografische zone onmiddellijke bescherming worden geboden als zij vanwege de onveilige situatie niet terug kunnen naar hun land van herkomst. De richtlijn kan geactiveerd worden door de Raad op voorstel van de Commissie. De Raad stelt daarbij vast op welke specifieke groep(en) personen de tijdelijke bescherming van toepassing is en op welke datum de regeling ingaat. De regeling geldt in beginsel voor één jaar, maar kan verlengd worden tot maximaal drie jaar in totaal.

De Richtlijn tijdelijke bescherming laat uitdrukkelijk ruimte voor toepassing van een evacuatieprogramma in het kader van deze regeling (artikel 2 sub d). Waar de ontheemden zich nog buiten de EU bevinden moeten lidstaten hen ‘waar nodig’ faciliteren om de benodigde visa te verkrijgen (artikel 8 lid 3). Wegens de noodsituatie moeten de formaliteiten zoveel mogelijk worden beperkt. Visa moeten gratis zijn of de kosten moeten zo veel mogelijk worden beperkt.

De richtlijn kent een lager niveau van rechten toe dan de vluchtelingenstatus. Deze verschillen betreffen belangrijke onderwerpen als arbeid, huisvesting, sociale bijstand en gezinshereniging. Bij het implementeren van de richtlijn hebben lidstaten enige beleidsruimte: zij mogen zolang het regime van toepassing is – dus maximaal drie jaar – de behandeling van een asielaanvraag van tijdelijk beschermde opschorten (art. 17 lid 2). Lidstaten kunnen ook bepalen dat wie asiel aanvraagt, van tijdelijke bescherming wordt uitgesloten (art. 19).

De EU-lidstaten hebben de richtlijn heel verschillend geïmplementeerd. Nederland heeft dat gedaan in de vorm van een langdurig besluit- en vertrekmoratorium. Dit betekent dat bij activering van de richtlijn tijdelijk beschermde in Nederland tot drie jaar langer moeten wachten op een beslissing op hun asielaanvraag. Zij verkeren dus in de regel langer in onzekerheid dan wanneer zij de gebruikelijke asielprocedure doorlopen. Een dergelijk tijdsverloop bemoeilijkt een zorgvuldige beoordeling van de asielaanvraag op het moment dat deze wel in behandeling wordt genomen.

Nederland heeft, net als veel andere EU-lidstaten echter niets bepaald over grootschalige evacuatie, terwijl het juist heel belangrijk is dat ontheemden op een veilige manier Europa kunnen bereiken.

Om politieke redenen is deze richtlijn nooit toegepast, ook niet recentelijk toen als gevolg van de oorlog in Syrië en andere conflicten de aantallen vluchtelingen in de wereld tot ongekende hoogte stegen.

VluchtelingenWerk vindt dat Nederland in EU-verband ervoor moet pleiten deze richtlijn in de toekomst in combinatie met een evacuatieprogramma in te zetten om bij crises grote groepen vluchtelingen veilige toegang tot onmiddellijke bescherming te bieden.

2. Onderzoek de mogelijkheden voor een private sponsorship programma

In de context van veilige routes naar Europa wordt ook vaak verwezen naar private sponsorship programma's. Bij een private sponsorship programma zeggen private partijen – bijvoorbeeld een groep particulieren, NGO's, kerkgemeenschappen of bedrijven – toe voor een bepaalde periode aan geselecteerde vluchtelingen financiële, sociale en emotionele steun te bieden. Insteek daarbij is dat de vluchteling na die periode zelfstandig in zijn onderhoud kan voorzien. Indien dat niet het geval is, komt de opvang en ondersteuning van de vluchteling weer voor rekening van de overheid. Canada kent al sinds 1978 een private sponsorship programma en inmiddels wordt hiermee ook ervaring op gedaan in Australië, Duitsland en Ierland.

Terwijl een sponsorship programma dus geen zelfstandige veilige route voor vluchtelingen is, kan het bovengenoemde routes wel aanvullen en versterken. Zo zouden staten door middel van private sponsorships meer hervestigingsplaatsen kunnen aanbieden. Bij een private sponsorship programma is echter wel overheidstoezicht nodig, onder andere om te zorgen dat de selectie van vluchtelingen zorgvuldig geschiedt. Ook moeten de sponsorships in duur beperkt worden om te voorkomen dat een blijvende afhankelijkheidsrelatie ontstaat tussen sponsor en vluchteling.

VluchtelingenWerk roept Nederland op, met inachtneming van bovengenoemde voorwaarden, de mogelijkheden voor een private sponsorship programma te onderzoeken.

3. Vervul op Europees niveau een voortrekkersrol

Voor het bieden van bescherming aan de huidige hoge aantallen vluchtelingen is een gecoördineerde aanpak op EU-niveau nodig. Nederland zou hier een voortrekkersrol in moeten nemen en het goede voorbeeld moeten geven. We zijn een welvarend land. We spelen graag een rol op het internationale toneel. Als wij zelf onze verantwoordelijkheid nemen, kunnen we met meer kracht bij de andere lidstaten aandringen op het toepassen van veilige routes en het afweren van vluchtelingen tegengaan.

Samenvatting

Steeds meer vluchtelingen komen in de knel doordat landen hun verantwoordelijkheid niet nemen. Hoe kunnen we toekijken terwijl vluchtelingen sterven op de Middellandse Zee of in erbarmelijke omstandigheden vast komen te zitten, omdat landen barrières opwerpen en hun verantwoordelijkheid doorschuiven, in plaats van datgene te doen waar ze juridisch maar ook menselijk gezien toe verplicht zijn?

In plaats van de dodelijke politiek van de afweer roept VluchtelingenWerk de Nederlandse overheid op om de volgende stappen te nemen:

1. Maak beter gebruik van de volgende vier veilige routes
 - hervestiging – het uitnodigen van de meest kwetsbare vluchtelingen in de regio om zich in Nederland te vestigen;
 - humanitaire programma's – het bieden van bescherming aan een bepaalde vooraf duidelijk afgebakende groep vluchtelingen die nog in het land van herkomst of het land van eerste opvang verblijft;
 - humanitaire visa – het verlenen van toestemming voor kort verblijf in een land om aldaar asiel te kunnen aanvragen;
 - evacuatie onder de Europese 'Richtlijn tijdelijke bescherming'.

2. Onderzoek de mogelijkheden voor het opzetten van een private sponsorship programma, waarin private partijen of organisaties tijdelijk een bepaalde groep vluchtelingen ondersteunen.
3. Word voortrekker in EU-verband, door het goede voorbeeld te geven en andere EU-lidstaten op hun verantwoordelijkheid aan te spreken. Dan betonen we ook solidariteit met de landen in de regio die het leeuwendeel van de last dragen, en zijn we geloofwaardig als we die landen aanspreken op hun verantwoordelijkheid de opvang in de regio menswaardig vorm te geven.

Door actief te investeren in het bieden van veilige routes in plaats van te kiezen voor het afweren van vluchtelingen draagt Nederland eraan bij dat vluchtelingen niet in een helse tocht hun leven hoeven te riskeren voordat ze onze bescherming kunnen vragen – bescherming die we ze in verdragen hebben beloofd te zullen bieden, en die we menselijkerwijs ook moeten bieden.



VluchtelingenWerk Nederland

Postbus 2894

1000 CW Amsterdam

info@vluchtelingenwerk.nl

www.vluchtelingenwerk.nl

Colofon

Dit actieplan is in januari 2017 door VluchtelingenWerk Nederland opgesteld.

Foto VluchtelingenWerk Nederland

Opmaak Studio Stennis

Druk Araneagrafimedia

Concept & ontwerp basis huisstijl © Tangerine, Rotterdam