



afz. Postbus 2894, 1000 CW Amsterdam

De woordvoerders asielbeleid van de fracties van de Tweede Kamer
Postbus 20018
2500 EA Den Haag

Landelijk Bureau

Jacques Veltmanstraat 463
Postbus 2894
1000 CW Amsterdam
Telefoon (020) 346 72 00
Helpdesk (020) 346 72 50
Fax (020) 617 81 55
www.vluchtelingenwerk.nl
info@vluchtelingenwerk.nl

datum 2 juni 2003

betreft AO 3 juni inzake de JBZ-Raad: bescherming in de regio

Ons kenmerk O.3.5..82.sk

Geachte heer, mevrouw,

Door middel van deze brief wil VluchtelingenWerk Nederland reageren op de brief van 28 mei 2003 van de ministers van Buitenlandse Zaken, VreemdelingenZaken en Integratie en voor Ontwikkelingssamenwerking inzake bescherming in de regio. Dit onderwerp staat geagendeerd voor het Algemeen Overleg inzake de JBZ-Raad die gehouden wordt op 5 en 6 juni a.s.

VluchtelingenWerk Nederland waardeert de inspanningen van de Nederlandse regering om in internationaal verband de bescherming van vluchtelingen wereldwijd actief in de hand te nemen. Desalniettemin plaatst VluchtelingenWerk Nederland kanttekingen bij een aantal aspecten van de brief.

De uitgangspunten van de regering zijn bijna uitsluitend gedefinieerd vanuit het belang dat de Nederlandse regering aanwezig acht om geen vluchtelingen vanuit andere regio's op te nemen. Deze benadering doet afbreuk aan het uitgangspunt dat vluchtelingenbescherming een verantwoordelijkheid van de gehele internationale gemeenschap is. Een dergelijke Nederlandse inzet legt bovendien bij voorbaat een druk op afspraken die met derde landen moeten worden gemaakt. Het Nederlands streven naar bescherming in de regio zou aan kracht winnen als de regering ook bereid is bij te dragen aan vluchtelingenproblemen die niet direct te maken hebben met asielaanvragen in Nederland, respectievelijk de EU.

datum 2 juni 2003

betreft AO 3 juni inzake de JBZ-Raad:
bescherming in de regio

Het voorstel van het Verenigd Koninkrijk om asielprocedures buiten de EU te verplaatsen wordt voorlopig niet gevolgd. In plaats daarvan stelt Nederland, in navolging van UNHCR, voor om Europese centra op EU-grondgebied op te zetten. Hoewel hiervoor goede redenen worden aangevoerd, ontbreekt vooralsnog een definitief standpunt. Aangezien het onderwerp van asielprocedures in de regio ongeveer iedere 10 jaar terugkomt op de internationale agenda (in 1986 op Deens initiatief, in 1993 op Nederlands initiatief en in 2003 op Brits initiatief), zonder dat het wordt uitgewerkt, zou het goed zijn de huidige discussie rond het plan van het VK te besluiten met een gedegen onderzoek, bij voorkeur in UNHCR-verband, naar juridische en praktische mogelijkheden hiervan.

De relatie die wordt gelegd tussen het realiseren van 'effectieve bescherming' in de regio en afbouw van het nationale asielbeleid, bijvoorbeeld via veilige derde landenregelingen en versnelde procedures, is zorgwekkend. Door geen hoge eisen te stellen aan 'effectieve bescherming' kan het leggen van een dergelijk verband in de praktijk spoedig neerkomen op het verwijzen van vluchtelingen naar onveilige en instabiele situaties of een perspectiefloos bestaan in vluchtelingenkampen of semi-illegale situaties. De notie van 'effectieve bescherming' dient in internationaal verband te worden uitgewerkt. Nederland zou hierbij uit moeten gaan van een hoog beschermingsniveau in de regio.

De brief van de regering gaat nauwelijks in op mogelijkheden voor vluchtelingen die in de eigen regio geen bescherming vinden, om daadwerkelijk toegang tot bescherming te krijgen in de EU. Ook ontbreekt een duidelijk 'commitment' om te investeren in hervestiging van vluchtelingen om zo landen in de regio te ontlasten. Het zou de geloofwaardigheid van de Nederlandse inzet bij bescherming in de regio ten goede komen, als een dergelijk commitment expliciet als uitgangspunt zou worden benoemd.

Bijgevoegd treft u een notitie van VluchtelingenWerk Nederland die ingaat op de brief van de regering, alsmede een notitie die ingaat op het voorstel van het Verenigd Koninkrijk over toetsing van asielverzoeken buiten de EU.

Wij hopen dat u onze opmerkingen wilt betrekken bij uw overleg. Voor meer informatie kunt u contact opnemen met Stefan Kok, internationaal beleidsmedewerker.

Hoogachtend,

datum 2 juni 2003

betreft AO 3 juni inzake de JBZ-Raad:
bescherming in de regio

Eduard Nazarski
Algemeen Directeur

Notitie VluchtelingenWerk Nederland over het Nederlands standpunt inzake bescherming in de regio

Uitgangspunten van de brief

In de brief van 28 mei 2003 worden de volgende uitgangspunten genoemd voor de Nederlandse inzet voor versterking van bescherming in de regio.

- het in toenemende mate scheiden van de huidige vermenging van vluchtelingen en economische migranten;
- een eenduidiger en krachtiger bestrijding van illegale migratie;
- de bescherming kan worden toegespitst op diegenen die deze echt nodig hebben;
- een gunstige beïnvloeding van het terugkeerbeleid;
- het verdient de voorkeur dat vluchtelingen worden opgevangen in de regio en dat de asielpcedure door UNHCR wordt uitgevoerd.

Deze uitgangspunten komen er feitelijk op neer dat Nederland het liefst geen vluchtelingen van buiten de eigen regio wil opnemen en geen verantwoordelijkheid wil dragen voor asielpcedures. Door ontwikkeling van bescherming in de regio wil Nederland deze uitgangspunten realiseren. Met een dergelijke enge nationale benadering belast de Nederlandse regering de pogingen om in samenwerking met landen in de regio, transit-landen en internationale organisaties een effectief systeem op te zetten waarin bescherming van vluchtelingen voorop staat. VluchtelingenWerk Nederland acht het essentieel dat de Nederlandse regering de volgende uitgangspunten neemt als basis voor de besprekingen over bescherming in de regio en voor het eigen nationale asielpbeleid:

1. Vluchtelingenbescherming is een verantwoordelijkheid van de internationale gemeenschap van staten als geheel.

datum 2 juni 2003

betreft AO 3 juni inzake de JBZ-Raad:
bescherming in de regio

2. Een vluchteling mag niet worden teruggestuurd naar een land waar hij/zij vervolging te vrezen heeft (het verbod van refoulement). Om dit te voorkomen moeten adequate asielpcedures bestaan.
3. Bescherming houdt meer in dan alleen niet uitzetten: een vluchteling moet in staat gesteld worden een bestaan op te bouwen in een land van asiel.

Het voorstel van het Verenigd Koninkrijk

Het voorstel van het Verenigd Koninkrijk bevat twee elementen: enerzijds verbetering van het regionaal migratie-management, anderzijds Europese centra voor de behandeling van asiolverzoeken buiten de EU ter vervanging van nationale asielpcedures.

Met name het tweede element van Europese centra buiten de EU heeft internationaal veel belangstelling. Zowel omtrent de praktische uitvoerbaarheid als de juridische basis bestaan vele vragen. De Nederlandse regering plaatst 'enige kanttekeningen' bij het voorstel van het VK en stelt dat 'de centra eerder binnen dan buiten de EU dienen te worden geplaatst'. Een definitief standpunt wordt, in overeenstemming met het 'verkennend karakter' van de brief, nog niet ingenomen. De regering noemt echter drie belangrijke argumenten om niet door te gaan met het idee van centra buiten de EU, en om in plaats daarvan binnen de EU centra op te zetten:

- het beter waarborgen van de vereiste standaarden;
- het creëren van internationaal draagvlak voor bescherming in de regio;
- centra binnen de EU zouden een dwingende impuls geven aan harmonisatie van het Europese asielstelsel.

VluchtelingenWerk Nederland is verheugd dat de regering oog heeft voor deze aspecten. VluchtelingenWerk Nederland acht het opzetten van een systeem van asielpcedures buiten de EU niet verantwoord zonder een duidelijke juridische basis en zonder het formuleren van voorwaarden die tegemoet komen aan de drie hierboven genoemde uitgangspunten voor vluchtelingenbescherming. Aangezien het onderwerp van asielpcedures in de regio ongeveer iedere 10 jaar terugkomt op de internationale agenda (1986 op Deens initiatief, 1993 op Nederlands initiatief en in 2003 op Brits initiatief), zonder dat het werkelijk wordt uitgewerkt, zou een omvattend onderzoek in UNHCR-verband naar juridische en praktische uitvoerbaarheid kunnen bijdragen aan meer duidelijkheid. Daarbij zouden voorwaarden kunnen worden geformuleerd waar-

datum 2 juni 2003

betreft AO 3 juni inzake de JBZ-Raad:
bescherming in de regio

onder het behandelen van asielverzoeken buiten het grondgebied van een staat eventueel kan plaatsvinden.

VluchtelingenWerk Nederland voegt enige recente informatie (in samenvatting) bij over 'toetsing in de regio'.

EU-behandelcentra

De regering geeft aan vooral door te willen gaan met het door UNHCR geopperde idee van EU-behandelcentra. Het gaat hierbij om centra waarnaar asielzoekers afkomstig uit bepaalde (veilig geachte) landen worden toegeleid. De kosten worden gedragen door de EU. Ook terugkeer zou een gemeenschappelijke verantwoordelijkheid voor de EU zijn.

VluchtelingenWerk Nederland acht het opzetten van dergelijke centra een kans voor een Europees gemeenschappelijk asielbeleid dat uitgaat van 'responsibility sharing'. Tevens kan een dergelijke procedure een waarborg zijn tegen bijvoorbeeld automatische toepassing van te ruime 'veilige derde landen-regelgeving' of 'veilige landen van herkomst'-regelingen door staten aan de EU-buitengrenzen. De asielprocedures in deze EU-centra dienen wel met genoeg waarborgen te worden omgeven. Dat geldt ook het mogelijk gesloten karakter van deze centra. VluchtelingenWerk Nederland vindt dat detentie van asielzoekers in procedure vermeden moet worden.

Gevolgen voor de nationale asielprocedure van 'effectieve' bescherming in de regio
VluchtelingenWerk Nederland maakt zich ernstig zorgen over de relatie die de regering legt tussen voorstellen voor een versterkte bescherming in de regio en nationale asielprocedures. De regering stelt dat de aandacht moet uitgaan naar de procedures in de aanmeldcentra, de toepassing van de Dublin-verordening en de regelgeving met betrekking tot veilige landen van herkomst en veilige landen van verblijf. Verbetering van de algehele situatie voor vluchtelingen in de regio en de mogelijkheden voor individuele vluchtelingen om asiel aan te vragen in Nederland, zijn echter geen communi- cerende vaten. In ieder individueel geval zal moeten worden bekeken of concreet bescherming kan worden gevonden in de regio. Dit dient te gebeuren door middel van een asielprocedure die 'fair and efficient' is.

datum 2 juni 2003

betreft AO 3 juni inzake de JBZ-Raad:
bescherming in de regio

Het terugsturen naar landen waar 'effectieve bescherming' kan worden gevonden is problematisch als men aan deze bescherming geen al te hoge eisen stelt. Dit kan immers neerkomen op het verwijzen van vluchtelingen naar onveilige of fragiele situaties of naar een bestaan in vluchtelingenkampen of semi-illegale situaties in de regio. In de praktijk zullen vluchtelingen dan nog slechts via illegale migratie kunnen ontkomen aan een perspectiefloos bestaan in de regio. Dit is in tegenspraak met de doelstellingen van de Nederlandse regering.

De Nederlandse regering stelt aan 'effectieve bescherming' drie eisen:

- de vluchteling moet daadwerkelijk bescherming genieten tegen refoulement;
- de vluchteling moet niet te vrezen te 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 stelt vervolgens dat 'beide aspecten' in de bredere, regionale context geplaatst moeten worden. Indien de voorzieningen in de opvang gunstiger zijn dan de gemiddelde levensstandaard in de regio, kan dit aanleiding geven tot toestroom vanuit de regio naar de opvang. Indien de levensstandaard in de regio dermate laag is dat geen sprake is van een menswaardig niveau, kan ervoor gekozen worden een specifiek initiatief voor versterkte bescherming in de regio achterwege te laten.

VluchtelingenWerk Nederland acht het dringend gewenst dat de uitwerking van 'effectieve bescherming' in landen van asiel en de consequenties voor nationale asielprocedures in geval van 'secundaire bewegingen' in UNHCR-verband worden besproken. Nederland zou hierbij moeten pleiten voor absolute garanties tegen refoulement en mensenrechtenschendingen in het land van asiel en een hoog beschermingsniveau. Bovendien zouden juist voor de ergste humanitaire crises geïntegreerde initiatieven moeten worden ontplooid, waarbij zowel vluchtelingen als plaatselijke bevolking steun krijgen.

Toegang tot bescherming vanuit de regio

Hoewel de brief van de regering gaat over bescherming in de regio, zijn in de voorstellen van het Verenigd Koninkrijk en de reacties daarop, ook plannen omtrent toegang tot bescherming in de EU ontwikkeld. De regering gaat hier nauwelijks op in. 'Herves-

datum 2 juni 2003

betreft AO 3 juni inzake de JBZ-Raad:
bescherming in de regio

tiging' van vluchtelingen in de regio wordt nauwelijks genoemd. Vluchtelingen die in het land van asiel bedreigd worden met vervolging dienen volgens de regering te worden hervestigd. Een mechanisme hiervoor of investering in bestaande mechanismes worden echter niet genoemd. Verder wordt 'hervestiging' slechts als laatste duurzame oplossing aangestipt, maar op geen enkele wijze uitgewerkt als instrument van 'internationale solidariteit' met de buurlanden waarop eenzijdig de last van opvang wordt gelegd.

De regering gaat evenmin in op middelen om vanuit de regio assistentie te bieden aan vluchtelingen, op 'protected entry procedures' of op mechanismes om vluchtelingen te identificeren onder diegenen die onderschept worden op weg naar Europa worden. Daarentegen wordt wel gesteld dat na het realiseren van 'effectieve bescherming' in de regio, bestrijding van illegale migratie eenduidiger en krachtiger kan zijn, omdat de huidige gemengde stromen van vluchtelingen en economische migranten meer gescheiden zullen zijn. Een dergelijke benadering is echter potentieel gevaarlijk. Door iedere asielzoeker uit een regio waar effectieve bescherming bestaat te beschouwen als economische migrant en reeds vóór binnenkomst te weren zonder enig mechanisme aan te brengen om individuele vluchtmotieven te beoordelen, kan de verplichting niet te refouleren in gevaar komen.

VluchtelingenWerk Nederland, 2 juni 2003