

Informatie VluchtelingenWerk Nederland over het VK-plan om asielverzoeken buiten de EU te toetsen

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 behandkantoren buiten de EU gebracht om daar hun asielprocedure te doorlopen. Erkende vluchtelingen worden vervolgens naar de EU overgeplaatst. De behandkantoren 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.

Asielprocedures buiten de EU: het voorstel van het Verenigd Koninkrijk

- 1. Inleiding.**
- 2. Praktische en juridische vragen bij het voorstel.**
- 3. Overzicht reacties**
 - UNHCR
 - Europese Commissie (nog niet verschenen)
 - ECRE
 - Amnesty International
 - British Refugee Council
- 4. Enkele relevante rapporten en artikelen**
- 5. Bijlagen**

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*'. 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. Dit systeem is gebaseerd op drie beginselen:

1. Vluchtelingenbescherming is een verantwoordelijkheid van de internationale gemeenschap van staten als geheel.
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 asielprocedures 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 Verenigd Koninkrijk wil op zich niet afbreuk doen aan deze beginselen en ook binnen het systeem van het Vluchtelingenverdrag blijven. Het is echter maar zeer de vraag of het voorstel voldoet aan eisen die het Vluchtelingenverdrag en andere verdragen stellen. Hieronder zullen belangrijke vragen worden opgeworpen, de reacties van andere organisaties worden beschreven én enkele onderzoeken en artikelen kort besproken worden.

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?

¹ In een Brief van Tony Blair d.d. 10 maart 2003 aan het Grieks Voorzitterschap van de EU

- *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 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, recrutering 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 Engelse 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.

- 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?

3. De reacties van andere organisaties (samenvatting VluchtelingenWerk Nederland)

De reactie van UNHCR

De UNHCR (United Nations High Commissioner for Refugees) heeft oog voor de problemen waar westerse staten mee te maken hebben, met name 'misbruik' van procedures waarbij ook economische migranten via asielprocedures proberen binnen te komen. De UNHCR wijst er echter ook op dat veel arme landen het grootste deel van de vluchtelingen wereldwijd opvangen. En de UNHCR wijst op de slechte situatie voor vluchtelingen in de regio: geen perspectief, gebrek aan veiligheid, etc. In de 'Agenda for Protection' van 2002 heeft de UNHCR een omvangrijke agenda opgesteld van onderwerpen waar een oplossing voor moet worden gezocht. De Hoge Commissaris, dhr. Lubbers, heeft daaraan het concept van 'Convention plus'

toegevoegd: een opzet om concrete vluchtelingenproblemen gericht aan te pakken door samenwerking van landen in de regio, westerse landen, internationale organisaties en de UNHCR. Over de plannen van 'toetsing in de regio' en specifiek de plannen van het Verenigd Koninkrijk heeft UNHCR in een aantal documenten geschreven, waaronder UNHCR 2004 (Working paper, 24 januari 2004). In *UNHCR's preliminary comments on UK proposals on regional protection and off territory processing zones* van februari 2003 gaat de UNHCR specifiek in op het voorstel van het VK.

De UNHCR wijst op een aantal positieve elementen in de plannen van het Verenigd Koninkrijk, zoals de bereidheid te investeren in de situatie van vluchtelingen in de regio en in uitbreiding van 'hervestiging' van vluchtelingen vanuit de regio naar de EU. De UNHCR ziet als zwakkere punten de grote focus om het aantal asielzoekers in het VK terug te dringen. De UNHCR vindt ook dat te snel gegrepen wordt naar middelen om buiten de EU oplossingen te vinden, terwijl binnen de EU een duidelijk gebrek aan 'serious responsibility- and burden-sharing' bestaat en een Gemeenschappelijk Europees asielbeleid niet van de grond komt.

- UNHCR vindt dat er altijd sprake moet zijn van nationale asielprocedures in de EU, omdat het uitsluiten van asielaanvragen in de EU in strijd kan komen met Vluchtelingenverdrag en Europees Verdrag voor de rechten van de mens.
- De UNHCR vreest bovendien 'onderscheppings-methodes' die het vluchtelingen moeilijk maken toegang te krijgen tot bescherming.
- Het zwakste punt ziet de UNHCR in de onduidelijke juridische positie van behandelcentra (ook als deze door UNHCR worden beheerd) op het grondgebied van een gastland. Het is alleen mogelijk om verantwoordelijkheden aan UNHCR over te dragen als de middelen die ter beschikking worden gesteld voldoende zijn, en er een duidelijke internationale overeenkomst is waarin echte en betrouwbare garanties voor samenwerking worden gegeven en duidelijke afsprake bestaan over verantwoordelijkheden voor 'oplossingen' voor asielzoekers inclusief afgewezen asielzoekers.
- UNHCR vindt dat 'effectieve bescherming' in de regio te beperkt wordt opgevat. De norm van het VK, art. 3 EVRM (het verbod iemand te onderwerpen aan foltering, een onmenselijke of vernederende behandeling), vindt UNHCR veel te laag. Er moeten hogere standaarden gelden, wil men asielzoekers naar de regio kunnen verwijzen om daar een asielprocedure te doorlopen.
- UNHCR verzet zich tegen het detentie-karakter van de door het VK voorgestelde centra in de regio. Ook een klein eiland mag daarom niet aangewezen worden als plaats voor een behandelkantoor.

UNHCR ziet verder veel praktische problemen: het maken van afspraken met landen die zelf worstelen met grote aantallen vluchtelingen, de aantrekkingskracht van behandelcentra op zowel asielzoekers als economische migranten, de aantrekkingskracht op mensensmokkelaars, veiligheidsproblemen ook voor personeel, het verplaatsen van ontwikkelingsgelden ten behoeve van vluchtelingen naar asielprocedures in de regio.

UNHCR geeft verder een juridisch kader aan waarbinnen overdracht aan 'gastlanden' en asielprocedures in gastlanden moeten worden geplaatst. In ieder geval moet toegang tot een eerlijke en doeltreffende asielprocedure bestaan. UNHCR geeft als alternatief een 'multipronged' benadering aan, waarbij genoemd worden:

- oplossingen binnen een Gemeenschappelijk Europees asielsysteem met name voor bepaalde herkomstlanden waar ook veel economische migranten vandaan komen. Het

gaat dan om speciale door de UNHCR gemonitorde centra in EU-landen, waar ambtenaren van de EU-lidstaat binnen een maand tot een beslissing komen. Terugkeer zou een gezamenlijke verantwoordelijkheid zijn van de EU-staten en UNHCR. De centra zouden uit gemeenschappelijke EU-middelen betaald moeten worden.

- kleinere speciale EU-centra buiten de EU waar asielzoekers die op weg naar de EU onderschept worden toch een asielverzoek kunnen indienen;

Volgens de UNHCR-plannen moet verder het volgende gerealiseerd worden:

- een verbeterde beschikbaarheid van middelen om vluchtelingen een zelfstandig bestaan in de regio te laten geven en een verbeterde 'burden sharing' met ontwikkelende landen;
- overgangsregelingen voor post-conflict situaties, waardoor mensen ook daadwerkelijk kunnen terugkeren;
- verbeterde integratie-mogelijkheden van vluchtelingen in landen van asiel in de regio;
- ruimere mogelijkheden voor hervestiging van vluchtelingen;
- het behandelen van asielverzoeken in landen van eerste ontvangst;
- verbeterde terugkeer;

In zijn verklaring aan de Raad van Ministers op 28 maart 2003 sprak UNHCR-commissaris Lubbers van een 'three pronged approach':

- Europese oplossingen;
- regionale oplossingen;
- verbetering van nationale asielprocedures;

Eerste reactie ECRE (bij de Raad van Ministers van 21 en 22 maart 2003)

ECRE heeft ernstige twijfels over de uitvoerbaarheid van asielprocedures in de regio. ECRE wijst op de instabiele situatie in landen in de regio. In Oost-Europese landen is vaak sprake van een vijandige houding van de plaatselijke bevolking en ambtenaren tegenover minderheden en asielzoekers. Vaak is sprake van grote werkloosheid in deze landen, waardoor de mogelijkheden werk te vinden voor asielzoekers gering zijn. Iedere investering in de situatie van asielzoekers kan leiden tot negatieve sentimenten onder de plaatselijke bevolking, die zelf geen ondersteuning krijgt. Asielprocedures in de regio kunnen hooguit als aanvulling gezien worden op asielprocedures in de EU. De EU zou meer moeten investeren in hervestiging van vluchtelingen in de regio. De EU moet werken aan een zichtbaar systeem van 'responsibility sharing.'

Reacties Amnesty International

Amnesty International's observations to UNHCR's Consultations on Convention Plus. Het eigenlijke doel van het plan van het Verenigd Koninkrijk lijkt het aantal asielzoekers terug te brengen. De plannen zijn duidelijk te zien als pogingen om belangrijke nationale en internationale rechtsinstrumenten te omzeilen. De plannen zijn juridisch twijfelachtig, bijvoorbeeld waar het gaat om de overdracht van verantwoordelijkheden van de staat aan internationale organisaties. Bovendien lijken er twee klassen van staten gecreëerd te worden: rijke landen die zelf mogen uitkiezen welke vluchtelingen zij binnen krijgen en arme, die de rest van de vluchtelingen moeten opvangen. Amnesty wijst op de 'Pacific Solution' van Australië, waarin een vergelijkbaar systeem was opgezet van asielprocedures in buurlanden waarna plaatsing van vluchtelingen in Australië plaatsvond. Een analyse van deze procedure zou moeten plaats vinden. Amnesty spreekt de hoop uit dat UNHCR's Convention plus niet wordt gedomineerd door de plannen van het VK.

Strengthening Fortress Europe in Times of War (28, 29 maart 2003). Amnesty wijst op de bovenstaande bezwaren en geeft aan dat de plannen zich niet verdragen met de harmonisatie

van asielbeleid in EU-verband. Amnesty wijst er bovendien op dat slechts 5% van alle vluchtelingen wereldwijd zich in de EU bevindt.

Reactie British Refugee Council

De Britse Refugee Council ('Unsafe havens, unworkable solutions') ziet een groot aantal problemen:

1. principiële aspecten;

- het risico van 'responsibility shifting'
- het dumpen van afgewezen asielzoekers naar derde landen;
- het plaatsen van asielprocedures in landen die zich zelf niet houden aan internationale verplichtingen; bijvoorbeeld de Oekraïne die al in 14 maanden geen asielverzoeken heeft behandeld;
- het bestraffen van vluchtelingen voor illegale binnenkomst: Dit is op grond van het Vluchtelingenverdrag verboden. Het VK echter zet op binnenkomst de straf dat asielzoekers worden uitgezet naar een land waar zij nooit verbleven hebben en waarmee zij geen enkele band hebben;
- de opstellers van het Vluchtelingenverdrag hebben nooit de bedoeling gehad dat een asielzoeker alleen in het dichtstbijzijnde land asiel kon aanvragen. Anders had dit wel in het verdrag gestaan.
- het VK dreigt een negatieve opstelling jegens vluchtelingen naar andere landen te exporteren; als ieder land, ook in de regio, zich zo zou opstellen jegens vluchtelingen, zou dit de instorting van het systeem van vluchtelingenbescherming betekenen;

2. juridische aspecten;

- het gebruik van detentie in de centra in de regio is in strijd met internationale verdragen;
- de standaard van bescherming in de regio: deze lijkt slechts beperkt tot 'niet-uitzetten', terwijl het Vluchtelingenverdrag rechten toekent aan de vluchteling;
- de bescherming in de kampen zelf wordt een probleem;
- juridische waarborgen worden weggenomen;

3. praktische problemen;

- het systeem lijkt 'super-Sangatte's' te creëren: centra die vollopen, procedures die vastlopen en jarenlang kunnen duren;
- het systeem zal leiden tot een toename van illegale migratie, ook van mensen die vluchteling zijn;
- er moeten gastlanden gevonden worden;
- het systeem zal ontzettend veel kosten;
- terugkeer zal net zo moeilijk vanuit de regio zijn te regelen, als vanuit EU-landen.

De Britse Refugee Council heeft verder vele vragen bij het voorstel. De Refugee Council wijst op de Australische 'Pacific Solutions'. De opvangsituatie in de 'uitbestede' Australische centra in de regio is schrikbarend. Willekeurige detentie wordt in deze centra routinematig opgelegd. Er is geen toegang van mensenrechtenorganisaties. De Refugee Council wijst ook op een IGC-studie van 1994 over 'internationally protected areas' in de regio, waarbij voorgesteld werd om asielzoekers uit deze gebieden niet meer asiel te laten aanvragen in nationale systemen. Dit idee werd in 1995 weer verworpen omdat het juridisch niet haalbaar, niet wenselijk en praktisch niet mogelijk werd geacht. De British Refugee Council wil voortbouwen op de positieve ideeën van het plan van het VK, namelijk versterking van de regio, bestrijding van 'root causes' en hervestiging van vluchtelingen.

4. Rapporten en artikelen van belang

Responding to the Asylum and Access challenge, ECRE en het US Committee for Refugees

Dit rapport van professor Gil Loescher bevat een verslag van een onderzoek in 2001 en 2002 naar de opvang van Somalische vluchtelingen in Oost-Afrika en van Iraakse vluchtelingen in het Midden-Oosten. Vluchtelingensituaties in de regio verschillen enorm. Het varieert van grote kampen tot vluchtelingen die illegaal in grote steden leven. Op basis van het onderzoek worden aanbevelingen gedaan over een positieve rol van westerse landen om vluchtelingen bescherming te geven.

Geconcludeerd wordt over de huidige situatie: *'the conditions to carry out refugee processing and resettlement in these regions are barely permissible by international standards and are extremely undependable'*. De landen in de regio zelf zijn ofwel niet aangesloten bij het Vluchtelingenverdrag of hebben geen enkele asielregelgeving. Turkije, buurland van Irak, erkent bijvoorbeeld slechts Europese - en dus geen Iraakse - vluchtelingen vanwege een clausule van 'regionale beperking' bij het Vluchtelingenverdrag. De veiligheidssituatie voor asielzoekers in de eerste landen van asiel is slecht. Gewezen wordt ook op etnische spanningen tussen vluchtelingen in kampen (zoals in Kenia).

UNHCR beoordeelt met beperkte middelen of de vluchtelingen in de regio onder het Vluchtelingenverdrag vallen en draagt een aantal voor 'hervestiging' in westerse landen voor. Er zijn echter maar weinig westerse landen die bereid zijn (een beperkt aantal) vluchtelingen op te nemen. Bovendien bestaan zorgen over de kwaliteit van UNHCR-asielprocedures in sommige landen (Jordanië en Syrië). Deze worden zeer restrictief en niet consistent genoemd. Er is geen afdoend bezwaarmechanisme: *...UNHCR does not provide rejected asylum seekers with an explanation of why their individual case was denied...UNHCR does not have an effective appeals mechanism...* De UNHCR-ambtenaren die naar een asielverzoek keken, waren vaak jong en onervaren en hadden geen specifieke training. In andere situaties (Kenia) was de UNHCR-procedure een procedure waarin hele groepen tegelijk 'vluchteling' beoordeeld werden. Daarbij werd niet altijd recht gedaan aan het individuele asielrelaas. Somaliërs die naar steden waren getrokken om de uitzichtloze situatie in de kampen te ontvluchten, werden uitgesloten van de UNHCR-asielprocedure.

De onderzoekers bevelen een uitbreiding van hervestigings-plaatsen en het opzetten van een EU-hervestigingsprogramma aan. EU-landen moeten de UNHCR en landen in de regio bijstaan bij hervestigingsprocedures. Speciale EU-focal points in de regio zouden vluchtelingen kunnen bijstaan en hervestiging kunnen faciliteren. NGO's in Europa zouden bij de integratie van hergevestigde (uitgenodigde) vluchtelingen moeten helpen. Er zou meer oog moeten komen voor de situatie van vluchtelingen die in de regio zelf uit de kampen zijn getrokken ('urban refugees'). Hoe meer westerse landen hun inzet tonen voor vluchtelingen, des te meer zullen ook landen in de regio bereid zijn vluchtelingen op te nemen en bij te staan. Voor plotselinge vluchtelingencrises of voor zeer lange vluchtelingencrises zouden aparte programma's kunnen worden opgezet, waarbij herkomstlanden, transitlanden en westerse landen gezamenlijk een 'comprehensive approach' vinden.

Jeff Crisp, No solutions in sight: the problem of protracted refugee situations in Africa, UNHCR Working Paper 75, January, 2003

De schrijver, werkzaam bij UNHCR, beschrijft de complexe realiteit van langdurige ('protracted') vluchtelingensituaties, waarvan met name in Afrika sprake is.

De oorzaak van het bestaan van 'langdurige vluchtelingen' is mede te vinden in de nadruk op terugkeer, waarbij lokale integratie in de regio achterwege bleef. Dit kwam weer omdat de landen in de regio te arm waren voor opvang en zelf vonden dat de vluchtelingenopvang slechts op hen neer kwam, terwijl de rijkste landen ter wereld niet hun aandeel namen in vluchtelingenbescherming. Omdat enerzijds terugkeer niet mogelijk was vanwege de aanhoudende oorlogen en repressie, en anderzijds onvoldoende gefocused werd op 'self-reliance' in het land van asiel, is sprake van een langdurig, perspectief-arm verblijf van vluchtelingen in de regio.

De factoren die een rol spelen bij de situatie van vluchtelingen zijn complex. De situaties kunnen ook sterk van elkaar verschillen. Zo is het voorgekomen dat vluchtelingen speelbal werden van politieke, militaire en economische belangen van de leiders in het land van asiel, de eigen leiders en de leiders van het land van oorsprong. Om deze redenen werden vluchtelingenkampen soms op de slechtst denkbare plaats voor vluchtelingenopvang geplaatst. Sommige vluchtelingenkampen zijn daarentegen centrum van economische activiteit worden. De vluchtelingenbevolking in de kampen wordt echter vaak gevormd door de zwaksten en kwetsbaarsten. De sterkeren verkozen weg te gaan, bijvoorbeeld om werk te zoeken, terug te keren of asiel aan te vragen. Veel vluchtelingen zijn op dit moment zelf geboren in kampen.

In bijna alle 'protracted situations' in de regio is sprake van beperkte rechten van vluchtelingen: veiligheid, bewegingsvrijheid, burger- en politieke rechten, verblijfsstatus en soms repressie van autoritaire politieke of gemeenschapsleiders. Toegang tot de arbeidsmarkt of toegang tot land voor landbouw wordt niet gegeven.

De algehele conclusie is dat: *'... The situation of most Africans living in protracted situation would appear to be dismal in a number of respects...'*. Genoemd worden de materiële nood, psychosociale en 'gender'-gerelateerde problemen en spanningen en geweld. Veel hulpverleners constateren psychische klachten, agressief gedrag, traumata en emotionele problemen bij vluchtelingen. In een onderzoek over Kenia werd bovendien gesteld: *'The refugees are obliged to remain in areas which have traditionally been insecure, where the rule of law is weak and where the perpetrators of violence can act with a high degree of impunity.'*

Om te overleven zijn vluchtelingen slachtoffer van seksuele uitbuiting en uitbuiting van hun situatie door werkgevers. Soms nemen zij hun toevlucht tot illegale en onrendabele landbouw, of doen een zo groot mogelijk beroep op humanitaire hulpinstanties. Soms gaan zij zelf over tot negatief gedrag, zoals diefstal en geweld. In toenemende mate zijn vluchtelingen afhankelijk van geld van familieleden in het buitenland. Veel vluchtelingen proberen uit hun situatie van 'limbo' weg te komen via mensensmokkelaars of via een passief wachten op hervestiging.

De schrijver beveelt een omvattende ('segmented' en 'targeted') aanpak aan waarbij veel meer wordt aangesloten bij de van geval tot geval verschillende situaties van vluchtelingen en de nadruk bij landen van asiel wordt gelegd op 'self reliance'. Een meer ambitieuze benadering is nodig: *'Simply calling on states to respect international law and to show solidarity with refugees is unlikely to prove very effective, particularly at a time when the world's more prosperous states are closing their doors to asylum seekers.'*

De Australische oplossing: toetsing in buurlanden

Australië heeft nu reeds een systeem van toetsing in de buurlanden opgezet. Spontane asielzoekers worden terugverwezen naar Indonesië of buurstaatjes (eilanden) waar hun asielverzoek door UNHCR of door de Australische DIMIA wordt beoordeeld en waarbij door IOM (International Organisation for Migration) opvang wordt geboden. Vervolgens worden de

erkende vluchtelingen hervestigd, maar niet noodzakelijk naar Australië. Bovendien geeft Australië bij hervestiging een wachtperiode van 54 maanden aan een ieder die vanuit het land van eerste asiel verder trekt. Over de Australische situatie bestaan enkele rapporten. Gewezen kan worden op *'Adrift in the Pacific'* van Oxfam (februari 2002) en een rapport van Human Rights Watch *'By invitation only'* van December 2002. De rapporten tonen zich uiterst kritisch over het Australische systeem. HRW wijst op de volgende problemen bij de 'Indonesië-procedure':

- IOM is niet in staat om asielzoekers te beschermen en UNHCR evenmin. Asielzoekers zijn inderdaad slachtoffer geworden van geweld van de kant van (extremistische groeperen binnen) de Indonesische bevolking.
- De opvang door IOM was over het algemeen ontoereikend en in sommige gevallen duidelijk 'substandaard'.
- IOM was veel meer gericht op terugkeer dan op bescherming.
- De UNHCR-asielprocedure was ondoorzichtig. Er waren geen rechtsbijstandverleners, hoewel het interview in de praktijk 'adversarial' was. Bovendien was er geen onafhankelijk beroep. Asielprocedures duurden soms lang en UNHCR wilde geen informatie geven over de stand van zaken. Desondanks werd de procedure voor UNHCR door Australië wel gezien als effectieve bescherming en dus als reden om asielzoekers in Australië af te wijzen en naar Indonesië te verwijzen.
- Wanneer de UNHCR een asielzoeker erkende, moest (soms jaren) gewacht worden op hervestiging. Australië zelf nam slechts 41 van 389 erkende vluchtelingen op tussen januari 2001 en oktober 2002.
- Vluchtelingen werd onvoldoende geld gegeven om in Indonesië in het levensonderhoud te voorzien. Bovendien werden vluchtelingen slachtoffer van prijsopdrijving.
- Het argument van bestrijding van mensensmokkel ging niet op, omdat de procedure in Indonesië geen adequate bescherming bood. Veel van de 'illegalen' die verdronken nadat hun smokkelboot op weg van Indonesië naar Australië zonk, waren door de UNHCR in Indonesië erkende vluchtelingen.

De procedures in de eilanden Nauru of Papoea-Nieuw Guinea kenden nog meer problemen:

- UNHCR wilde niet voor Australië asielverzoeken beoordelen.
- De IOM moest mensen opvangen in detentie-achtige en absoluut ontoereikende situaties. Om de kampen te verlaten moest toestemming worden gevraagd. Asielzoekers mochten niet of beperkt naar buiten bellen. De duur van deze vorm van detentie was niet duidelijk.
- De hutten waarin de asielzoekers moesten verblijven waren met ijzeren daken niet berekend op de extreme hitte van Nauru en Nieuw Guinea.
- De asielprocedures werden beschouwd als aparte procedures waarop het normale Australisch recht niet van toepassing was, hoewel de Australische IND (DIMIA) de procedures in handen had.
- Er was geen rechtsbijstand of informatie over de asielprocedure. IOM weigerde te bemiddelen bij rechtsbijstand.
- Tolken waren vaak bevooroordeeld (vanwege verschillende etnische afkomst) of incompetent.
- Australië was niet echt bereid om erkende vluchtelingen toe te laten, maar zocht eerst hervestigingsmogelijkheden elders ter wereld. Uiteindelijk hebben Nieuw-Zeeland, Zweden en Canada ook vluchtelingen uit de 'Pacific solution' toegelaten.
- Er was geen oplossing voor afgewezen asielzoekers die niet konden worden verwijderd. Volgens de afspraken met Nauru en Nieuw Guinea moesten deze door Australië worden overgenomen.

Frits Florin, Onderweg naar bescherming

In Hoofdstuk 3 van zijn boek gaat de schrijver in op 'opvang in de eigen regio'. De schrijver stelt dat de opzet van vluchtelingenbescherming is de fundamentele rechten van mensen die gedwongen vluchten te herstellen. In eerste instantie in het land van asiel, maar uiteindelijk in het land van herkomst. Er is volgens de schrijver een tendens om de activiteiten naar de regio van herkomst te plaatsen, door het voorkómen van doormigreren en door het streven naar herstel van de rechten in het land van herkomst (repatriëring en reïntegratie). De schrijver ziet hierin kansen maar ook risico's. Gewezen wordt op de voorgeschiedenis van het concept van opvang in de eigen regio. Reeds in 1984 werd in het uitvoerend comité van de UNHCR gesproken over 'irregular movements of asylum seekers and refugees'. De Excom-Conclusie die hieruit volgde (No. 58 (XL) was teleurstellend. Vluchtelingen en asielzoekers konden worden verwijderd naar een land waar ze reeds bescherming vonden als zij hier beschermd werden tegen refoulement en behandeld werden *'in accordance with recognized basic human standards'* totdat een duurzame oplossing zou zijn gevonden. Deze *'basic human standards'* werden echter niet uitgewerkt. De schrijver concludeert: *'eindeloos verblijf in desolate vluchtelingenkampen wordt als voorlopige oplossing voor onbepaalde tijd aanvaard, als er maar te eten en te drinken is.'* Hij stelt dat de normen van het Vluchtelingenverdrag voor de behandeling van vluchtelingen, zo volledig mogelijk herstel van rechten, dan wel heel ver weg zijn. De schrijver concludeert dat - na de conflicten waarin Europa zelf de regio was - niettemin de gerichtheid op mogelijke terugkeer naar de eigen regio gehandhaafd is. Hij wijst op interventies in Haïti, Somalië en Joegoslavië die mede ingegeven waren door de dreiging van massale immigratie.

Beleidsbrieven over opvang in de regio

Staatssecretaris Kalsbeek, 2 januari 2001: Tweede Kamer, vergaderjaar 2000–2001, 19 637 en 26 732, nr. 554 :

In de eerste plaats wil ik nogmaals benadrukken dat opvang van vluchtelingen in de regio reeds sinds lange tijd de praktijk is. Het merendeel van de vluchtelingen wereldwijd wordt opgevangen in landen, die in de Derde Wereld liggen. Als voorbeeld van landen in de Derde Wereld die een groot aantal vluchtelingen hebben opgenomen, kunnen Iran en Pakistan worden genoemd met een vluchtelingenaantal van 1,8 respectievelijk 1,2 miljoen vluchtelingen, met name uit Afghanistan.

In de tweede plaats acht ik het van belang in dit verband te vermelden dat het uitgangspunt van het Nederlands asiel- en vluchtelingenbeleid is dat opvang in de regio van vluchtelingen en andere personen die bescherming behoeven de voorkeur verdient. UNHCR draagt zorg voor vluchtelingen in hun eigen regio en tracht voor hen een duurzame oplossing te zoeken. Nederland draagt middels financiële ondersteuning hiertoe bij. Ik onderschrijf het uitgangspunt dat de aard en de omvang van het mondiale asielvraagstuk nopen tot een bezinning op de vormgeving van internationale afspraken hierover. Hiertoe zijn inmiddels een aantal initiatieven tot stand gekomen en ontwikkelingen geweest die hiertoe een bijdrage kunnen leveren. Deze mogen er echter niet toe leiden dat afbreuk wordt gedaan aan het Vluchtelingenverdrag van 1951.

Staatssecretaris Kalsbeek op 6 december 2001 (Tweede Kamer, vergaderjaar 2001–2002, 19 637, nr. 634):

In haar mededeling over een gemeenschappelijk

asielbeleid en een uniforme status kondigt de Commissie een nader onderzoek aan naar opvang en toetsing in de regio. Ik vind dit een uitstekend initiatief en wacht de uitkomsten van dit onderzoek met interesse af om van daaruit te bezien op welke wijze het draagvlak voor opvang in de regio verder kan worden versterkt. Vooruitlopend op dit onderzoek wil ik alvast benadrukken dat opvang en toetsing in de regio de internationale verplichtingen van Nederland onverlet laat. In die zin deel ik de opvatting van de UNHCR dat activiteiten gericht op een versterking van opvang en toetsing in de regio geenszins mogen leiden tot een beperking van de bescherming op basis van het Vluchtelingenverdrag hier te lande.

Krantenartikelen 19 en 20 november 1993: 'Plan Kosto mag niet tot gesleep met mensen leiden'
In 1993 bracht staatssecretaris Kosto het plan om asielzoekers die asiel aanvroegen in Europa terug te sturen naar de regio, waar zij hun asielverzoek zouden indienen. De Volkskrant citeert onder andere kamerleden Middel en Krajenbrink die het plan een goede gedachte vinden, maar vinden dat het niet moet leiden tot 'gesleep met mensen'. Volgens NRC Handelsblad twijfelen CDA en PVDA aan de uitvoerbaarheid. De Volkskrant citeert Kamerlid Krajenbrink: *..Buurlanden in de regio hebben zelf vaak problemen genoeg. Daar zijn dit soort projecten in het verleden op stuk gelopen'*. Staatssecretaris Kosto onderkende overigens volgens NRC Handelsblad: *'Opvanglanden herbergen vaak al grote groepen ontheemden uit omliggende gebieden. Er zijn signalen dat deze staten alleen bereid zullen zijn mee te werken als het Westen meebetaalt aan de opvang van reeds in die landen verblijvende vluchtelingen.'* De Nationale Adviesraad voor Ontwikkelingssamenwerking vond, volgens NRC, dat opvang in de regio ondersteuning verdient, met de aantekening dat voor sommige vluchtelingen de zogenoemde 'culturele' regio eerder in het Westen ligt, dan in de buurlanden van hun vaderland. VluchtelingenWerk vreesde dat het plan zou neerkomen op een heen en weer geschuif van mensen. Bovendien vond VluchtelingenWerk dat in de plannen van Kosto elke controle op rechtsbescherming ontbrak.

VluchtelingenWerk Nederland, 2 juni 2003