

Aan de Voorzitter van de
Tweede Kamer der Staten-Generaal
Binnenhof 4
Den Haag

Directie Personenverkeer, Migratie en
Vreemdelingen Zaken
Afdeling Asiel- en Migratiezaken
Bezuidenhoutseweg 67
Postbus 20061
2500 EB Den Haag

Datum 28 mei 2003
Kenmerk DPV/AM-270/03
Blad 1/16
Bijlage(n) -
Betreft Brief over bescherming in de regio

Behandeld drs. F. Wijnen
Telefoon 070-348 6375
Fax 070-348 4006
E-Mail friso.wijnen@minbuza.nl

Zeer geachte Voorzitter,

Tijdens de afgelopen begrotingsbehandelingen van de ministeries van Buitenlandse Zaken en Justitie heeft de regering toegezegd uw Kamer in de eerste helft van 2003 over haar standpunt inzake bescherming in de regio te informeren.¹ Met deze brief van de minister van Buitenlandse Zaken, de minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie, en de minister voor Ontwikkelingssamenwerking wordt deze belofte ingelost.

Inleiding

De regering streeft naar een versterking van bescherming van asielzoekers en vluchtelingen in de regio. Dit voornemen is mede ingegeven door de wens om de huidige vermenging van vluchtelingen en economische migranten in de asielprocedure in toenemende mate te scheiden en de druk op deze procedure te verlichten. Bestrijding van illegale migratie zal vervolgens eenduidiger en krachtiger kunnen zijn, terwijl bescherming kan worden toegespitst op diegenen die deze echt nodig hebben. Daarnaast beoogt de regering met internationale afspraken over bescherming in de regio ook de uitvoering van het terugkeerbeleid gunstig te beïnvloeden.

Tot dusverre is in het politieke en publieke debat over dit onderwerp meestal over opvang in de regio gesproken. Er is in deze brief echter voor gekozen de term bescherming in de regio te hanteren, omdat het bieden van bescherming het wezenlijke

¹ Behandeling begroting Buitenlandse Zaken 2003, nr. 28 600-V. Behandeling begroting Justitie 2003, 28 600, nr. 2 en 18.

element is in geval van vluchtelingensituaties. Deze keuze sluit ook aan bij de discussies zoals die zich in toenemende mate in internationaal verband afspelen.

Deze brief bevat geen blauwdruk voor een beleid voor bescherming in de regio. Daarvoor is meer tijd nodig; de materie is te complex en het aantal betrokkenen, zowel nationaal en internationaal, te omvangrijk om in dit stadium een geheel nieuw beleid voor bescherming in de regio te kunnen presenteren. De inhoud van deze brief kent derhalve een verkennend karakter.

Dat deze brief nu is opgesteld, heeft twee redenen. Allereerst is er, zoals gezegd, de belofte om uw Kamer in de eerste helft van 2003 over het regeringsstandpunt inzake bescherming in de regio te informeren. Daarnaast spelen internationale ontwikkelingen een rol. Het onderwerp bescherming in de regio maakt sinds enige maanden deel uit van besprekingen in EU-verband. Reden temeer om verder met uw Kamer van gedachten te wisselen over de Nederlandse inzet in deze besprekingen.

De brief is als volgt opgebouwd. Om te beginnen wordt de achtergrond van het streven naar bescherming in de regio aan de orde gesteld. Daarbij worden recente voorstellen van het Verenigd Koninkrijk en UNHCR toegelicht. Vervolgens wordt het standpunt van de regering op deze voorstellen uiteengezet en worden enkele uitgangspunten uitgewerkt waaraan een beleid voor versterkte bescherming in de regio, naar ons oordeel, zal moeten voldoen. Tot slot wordt gezien hoe dit beleid in de nabije toekomst kan worden geconcretiseerd en geïmplementeerd.

In deze brief wordt verwezen naar een motie van de leden Koenders, Hoekema en Verhagen. Deze motie over asiel en migratie in een geïntegreerd buitenlands beleid werd tijdens de begrotingsbehandeling van het ministerie van Buitenlandse Zaken voor het jaar 2002 ingediend.² Wij zijn van mening dat de uitgangspunten van beleid, zoals in deze brief uiteengezet, aan verschillende elementen van bovenstaande motie raakt.

1. Achtergrond van het streven naar bescherming in de regio

In het Hoofdlijnenakkoord stelt de regering dat Nederland bereid blijft vluchtelingen in de zin van het Vluchtelingenverdrag op te vangen. Tegelijkertijd acht de regering het tegengaan van oneigenlijk gebruik van de asielprocedure, door mensen die geen aanspraak op internationale bescherming kunnen maken, van groot belang. Verder

² Motie 28000-V, nr.22, behandeling van de begroting van Buitenlandse Zaken, 1 november 2001. In deze motie werd geconstateerd 'dat er een groeiende behoefte is aan integratie van beleid en initiatieven op het gebied van ontwikkelingssamenwerking, buitenlandse politiek, bilaterale en multilaterale remigratieprojecten, asielbeleid en economische stabilisering.'

verdient het, volgens de regering, de voorkeur dat vluchtelingen worden opgevangen in de regio en de asielprocedure door UNHCR wordt uitgevoerd. Daartoe wordt gestreefd naar versterking van de positie van UNHCR door aanvulling van het Vluchtelingenverdrag.

1.1. Bescherming in de regio: een bestaand concept

Het voornemen om bescherming in de regio te versterken is op zich geen nieuw idee. Het sluit aan bij het principe van UNHCR dat mensen die internationale bescherming zoeken deze bescherming zo dicht mogelijk bij huis zouden moeten vinden. Dit principe is door de UNHCR in de loop der jaren keer op keer bevestigd en het versterken van de beschermingscapaciteit van landen in de regio behoort nog altijd tot de prioriteiten van UNHCR.

Naast UNHCR hebben ook nationale staten bij herhaling op het belang van bescherming in de regio gewezen. Zo ook Nederland. In 1993 stelde de toenmalige staatssecretaris van Justitie, tijdens een conferentie van EU-ministers verantwoordelijk voor asiel- en migratiezaken, dat het nuttig zou zijn de haalbaarheid te onderzoeken om asielverzoeken zo veel mogelijk af te handelen in de regio waar asielzoekers vandaan komen. In de discussies die hierop volgden, werden verschillende mogelijkheden bekeken, maar concrete stappen naar een nadere uitwerking bleven uit.

Nederland heeft in de jaren daarna veelvuldig aandacht voor bescherming in de regio gevraagd. Bijvoorbeeld tijdens de Global Consultations van UNHCR in 2001 en 2002, en tijdens een ministeriële conferentie in Genève ter gelegenheid van het 50-jarig bestaan van het Vluchtelingenverdrag, op 12 december 2001. De toenmalige staatssecretaris van Justitie stelde bij die gelegenheid dat bescherming in de regio een essentieel uitgangspunt van het Nederlandse asielbeleid was en dat in het verlengde daarvan secundaire migratiestromen, meer dan voorheen, zouden moeten worden voorkomen.

1.2. Conventie Plus

Meer recent heeft het debat over bescherming in de regio een nieuwe impuls gekregen door een voorstel van UNHCR. Tijdens de informele Justitie en Binnenlandse Zaken-Raad van 13 en 14 september 2002 lanceerde Hoge Commissaris Lubbers zijn initiatief voor de Conventie Plus. Dit initiatief heeft als oogmerk multilaterale afspraken en overeenkomsten in het leven te roepen, die bedoeld zijn als aanvulling op het Vluchtelingenverdrag van 1951. Het idee is dat in de vorm van additionele instrumenten gestreefd wordt naar een multilaterale benadering voor de verdeling van verantwoordelijkheden en duurzame oplossingen. De aandacht spitst zich daarbij toe

op operationele maatregelen voor specifieke groepen van vluchtelingen, ontheemden, asielzoekers en terugkeerders in specifieke situaties.

Conventie Plus gaat uit van afspraken tussen onder meer landen van bestemming en landen in de regio over het bieden van internationale bescherming. Belangrijk is dat deze bescherming zo efficiënt mogelijk verloopt en dat secundaire migratiestromen zoveel mogelijk worden beperkt. UNHCR heeft een aparte unit in werking gesteld om de werkzaamheden van Conventie Plus te begeleiden. Op 24 juni 2003 zal de eerste bijeenkomst van het 'Forum on International Protection' plaatsvinden. In dit Forum zullen naast staten ook NGO's en andere relevante organisaties zitting hebben. Het proces van de Conventie Plus zal vanuit dit Forum worden begeleid.

1.3. Voorstel Verenigd Koninkrijk

Een ander initiatief dat bescherming in de regio uitdrukkelijk op de Europese agenda heeft geplaatst, is afkomstig van het Verenigd Koninkrijk. Op 10 maart 2003 stuurde premier Blair een brief naar het Voorzitterschap van de Europese Unie, waarin hij een voorstel voor een nieuw internationaal beschermingsregime ontvouwde. Dit voorstel vangt aan met de premisse dat het huidige regime niet naar tevredenheid functioneert. Veel geld en middelen worden besteed aan asielzoekers die het zich kunnen veroorloven om zich naar de Europa te begeven, terwijl lotgenoten die dichterbij huis blijven, bijvoorbeeld in Afrika of Azië, het in de regel met veel beperktere middelen moeten stellen.

Het Verenigd Koninkrijk heeft berekend dat in Europa per jaar gemiddeld 10.000 dollar aan een asielzoeker wordt uitgegeven, terwijl UNHCR wereldwijd ongeveer 50 dollar per persoon kan besteden. Bovendien, zo stelt het Verenigd Koninkrijk, komt een ruime meerderheid van de asielzoekers die Europa weten te bereiken niet in aanmerking voor internationale bescherming, en werkt het huidige systeem mensensmokkel en -handel in de hand. Op basis van bovenstaande analyse komt het Verenigd Koninkrijk met een voorstel dat in twee elementen uiteenvalt.

1.3.1 Verbetering van regionaal migratie-management

Het eerste element gaat uit van een verbetering van regionaal migratie-management. Dit door meer aandacht te besteden aan de oorzaken waarom mensen huis en haard verlaten. Met landen in de regio zullen, volgens het Britse voorstel, overname-overeenkomsten moeten worden afgesloten. Personen die bescherming in de eigen regio hadden kunnen zoeken, worden op grond van deze overeenkomsten teruggezonden, op voorwaarde dat ter plaatse effectieve bescherming kan worden geboden. Zonder sluitende afspraken op deze punten zal een versterkte bescherming in

de regio niet van de grond komen. Vluchtelingen die niet in de regio kunnen worden opgevangen, of die niet op redelijke termijn kunnen terugkeren naar hun land van herkomst, zullen volgens een quotasysteem over de lidstaten van de Europese Unie worden verdeeld.

1.3.2. Europese centra voor de behandeling van asielverzoeken

Het tweede element van het Britse voorstel, zoals verwoord in het voorstel van 10 maart jl., gaat uit van het opzetten van Europese centra voor de behandeling van asielverzoeken. Naar deze centra zouden al diegenen moeten worden overgebracht die op Europees grondgebied een asielaanvraag doen (evenals mogelijk uitgeprocedeerde asielzoekers en illegalen). Vanuit deze 'Transit Processing Centres' zouden door UNHCR dan wel door de Internationale Organisatie voor Migratie (IOM) alleen diegenen naar de Europese Unie worden doorgeleid die in aanmerking voor een vluchtelingenstatus komen. Het Verenigd Koninkrijk stelt voor deze centra vlak buiten de Europese Unie te plaatsen. Daarover zouden nauwsluitende afspraken met het desbetreffende land moeten worden gemaakt. Verder zouden terugname-overeenkomsten met de landen van herkomst moeten worden gesloten om personen wier asielverzoek wordt afgewezen naar het land van herkomst terug te kunnen sturen.

1.4 Reacties en initiatieven binnen de Europese Unie

In een reactie op het voorstel van het Verenigd Koninkrijk heeft de Europese Raad van Brussel van 20 en 21 maart 2003 de Commissie verzocht om de Britse ideeën, in samenwerking met UNHCR, verder uit te werken en het resultaat te presenteren aan de Europese Raad die op 19 en 20 juni 2003 in Thessaloniki bijeenkomt. Het voorstel is meer in detail besproken op ambtelijk niveau en kwam aan de orde tijdens de informele Justitie en Binnenlandse Zaken-Raad van Veria, op 28 en 29 maart 2003. Deze besprekingen hebben duidelijk gemaakt dat lidstaten geïnteresseerd zijn, maar ook dat er nog vele vragen leven over de praktische invulling van de Britse ideeën. Duitsland uitte in Veria vooral twijfels over de haalbaarheid van het concept, terwijl lidstaten als Nederland, Denemarken, Italië en Spanje voorzichtig positief reageerden. De posities van de lidstaten zullen, in aanloop naar de Europese Raad van Thessaloniki, ongetwijfeld vastere vorm krijgen. De regering zal ook de komende tijd ontwikkelingen op dit vlak aandachtig blijven volgen.

De Commissie zal, in reactie op het verzoek van de Europese Raad, haar bevindingen neerleggen in een Mededeling. Deze Mededeling zal eerst in de Justitie en Binnenlandse Zaken-Raad van 5 en 6 juni 2003 worden besproken alvorens later die maand door de Raad Algemene Zaken en Externe Betrekkingen en de Europese Raad te worden behandeld. Zodra deze Mededeling beschikbaar is, zal deze aan uw Kamer

worden aangeboden en zal de regering zo snel mogelijk haar standpunt terzake toelichten.

Vooruitlopend hierop kan over de positie van de Commissie al wel het volgende worden gezegd. In haar Mededeling over het gemeenschappelijk asielbeleid en de Agenda voor bescherming, van 31 maart 2003, uitte de Commissie enkele zorgen die ook in het Britse voorstel worden aangestipt. Zo brengt de Commissie naar voren dat “de crisis in het asielstelsel in een aantal lidstaten steeds duidelijker wordt en dat het onbehagen in de publieke opinie toeneemt.” De Commissie stelt verder dat: “er sprake is van toenemend misbruik van asielprocedures en van steeds grotere, vaak door mensenhandel en –smokkel gevoede gemengde migratiestromen, die deels bestaan uit personen die op legitieme gronden internationale bescherming zoeken, en deels uit migranten die de asielprocedures gebruiken om toegang te krijgen tot het grondgebied van de lidstaten om hun economische situatie te verbeteren. Daardoor blijft het percentage negatieve beslissingen na onderzoek van de internationale beschermingsbehoefte erg hoog. Dit vormt een ernstige bedreiging voor het instituut asiel en meer in het algemeen voor de Europese humanitaire traditie, en vraagt om structurele oplossingen.”

De Commissie ziet deze oplossingen in een verbetering van de kwaliteit van de besluiten in de lidstaten, maar ook in de consolidatie van beschermingsfaciliteiten in de regio en in de behandeling van asielverzoeken zo dicht mogelijk bij de behoefte. In de nog te verschijnen Mededeling over de Britse voorstellen zal de Commissie naar verwachting verder op deze punten ingaan.

1.5. Reactie UNHCR

UNHCR heeft inmiddels op het Britse voorstel gereageerd. UNHCR erkent dat een verbetering van regionale beschermingsmogelijkheden een belangrijke bijdrage kan leveren aan een beter en effectiever internationaal asielsysteem. UNHCR onderschrijft ook dat een dergelijke verbetering een gunstig effect kan hebben op het terugdringen van secundaire migratiestromen. UNHCR dringt er wel op aan dat een uitwerking van een versterkte bescherming in de regio in nauwe internationale samenwerking plaatsvindt. Een dialoog met de landen in de regio verdient hierbij bijzondere aandacht. UNHCR ziet verder een prominente rol voor de Conventie Plus weggelegd en zij gaat tevens uit van een sterke betrokkenheid van NGO's.

UNHCR acht het cruciaal dat daadwerkelijk effectieve bescherming wordt geboden aan mensen die deze bescherming behoeven. Een versterking van bescherming in de regio zal, volgens UNHCR, moeten bijdragen aan duurzame oplossingen voor het vluchtelingenvraagstuk. Dit betekent dat naast vrijwillige terugkeer, zodra de

omstandigheden daarvoor geschikt zijn, ook lokale integratie en, waar nodig, hervestiging van vluchtelingen in andere delen van de wereld moeten worden bevorderd. UNHCR erkent verder dat het sluiten van overname-overeenkomsten met landen in de regio deel van het geheel uitmaakt. UNHCR heeft aangegeven hieraan een bijdrage te willen leveren.

Voor wat betreft het idee om Europese centra voor de behandeling van asielverzoeken op te richten, stelt UNHCR dat deze centra niet buiten, maar binnen de Europese Unie zouden moeten worden geplaatst. Deze centra zouden voorzieningen moeten bieden in overeenstemming met internationale maatstaven en met de Europese richtlijn voor de opvang voor asielzoekers. De centra zouden tevens moeten voorzien in tolken en juridische bijstand voor alle asielzoekers. De centra zouden, waar nodig, een gesloten karakter moeten kennen en procedures dienen binnen een maand te worden afgerond.

Volgens UNHCR is dit alles alleen haalbaar als de centra zich beperken tot de behandeling van asielaanvragen uit enkele van tevoren vastgestelde landen. Dit zouden landen moeten zijn wier onderdanen in de praktijk nauwelijks voor internationale bescherming in aanmerking komen. Met deze landen zouden van tevoren terugname-overeenkomsten moeten worden gesloten voor diegenen die geen aanspraak op bescherming kunnen maken.

2. Inzet van de regering

2.1. Internationaal overleg

De regering is ingenomen met de toegenomen internationale aandacht voor het concept voor bescherming in de regio. De regering acht het veelbelovend dat bescherming in de regio prominent op de agenda van de Europese Unie staat en dat UNHCR een sterke betrokkenheid bij de praktische invulling van dit concept toont. Een sterke betrokkenheid van UNHCR maakt ook deel uit van de Nederlandse amendementen op het asiel-beleidsartikel van de Europese Conventie. Hierin is een zinsnede opgenomen die expliciet stelt dat samenwerking met zowel UNHCR als met landen in de regio van herkomst een belangrijk aspect moet zijn van de EU-verplichting bescherming te bieden aan vluchtelingen.

Reeds voor de presentatie van het Britse voorstel namen de ministeries van Buitenlandse Zaken en Justitie het initiatief voor een ambtelijke bijeenkomst over bescherming in de regio. Op 26 februari 2003 vonden in Den Haag informele besprekingen plaats met het Verenigd Koninkrijk en Denemarken. Aan dit overleg namen vertegenwoordigers van respectievelijk de Europese Commissie en de

‘Intergovernmental Consultations on Asylum, Refugee and Migration Policies’ (IGC) deel. Tijdens dit overleg werden ideeën en mogelijke modaliteiten ten aanzien van bescherming in de regio besproken. Op 17 maart 2003 vond een vervolgoverleg in Londen plaats, waaraan ook UNHCR deelnam. Op 23 april 2003 werd het gesprek voortgezet in Kopenhagen. Bij die laatste gelegenheid waren, naast eerdergenoemde deelnemers, ook vertegenwoordigers van de Verenigde Staten, Australië en de Internationale Organisatie voor Migratie (IOM) aanwezig.

In aansluiting op de gesprekken in Den Haag en Londen, organiseerde de IGC tijdens haar jaarlijkse ‘Full Round’, van 2 tot en met 4 april 2003, een debat over bescherming in de regio. Deelnemende landen werden uitgenodigd hun ideeën over dit onderwerp uiteen te zetten. De bijeenkomst toonde aan dat ook landen buiten Europa, zoals Canada, de Verenigde Staten en Australië, belangstelling hebben. Tijdens de ‘Full Round’ wisselden de deelnemers verder van gedachten met Hoge Commissaris Lubbers, waarbij de laatste andermaal benadrukte dat de Conventie Plus een goed platform biedt om nieuwe en reeds bestaande ideeën over bescherming in de regio nader te concretiseren.

Bovengenoemde besprekingen kennen tot dusverre een informatief en zeker geen concluderend karakter. Ideeën worden uitgewisseld en becommentarieerd. Tijdens deze besprekingen heeft Nederland ook een eerste informele reactie op de voorstellen van het Verenigd Koninkrijk en UNHCR gegeven.

2.2. Appreciatie van de voorstellen van het Verenigd Koninkrijk en UNHCR

2.2.1. Analyse

De regering deelt de analyse van het Verenigd Koninkrijk waar het de tekortkomingen van het internationale asielsysteem betreft. Een versterkte bescherming in de regio zou aanzienlijk kunnen bijdragen aan het verlichten van deze tekortkomingen. Dit concept heeft tot dusverre verschillende reacties opgeroepen. Ook in uw Kamer. Een veelgehoorde reactie is dat een concept naar voren wordt geschoven dat in de praktijk al lang en breed realiteit is. Daarbij wordt benadrukt dat de overgrote meerderheid van asielzoekers en vluchtelingen zich thans al in Azië en Afrika bevindt. Dit gegeven is juist, maar maakt het streven naar een versterkte bescherming in de regio volgens de regering niet minder relevant.

Een belangrijk argument hiervoor is van financiële aard. Zo telde het totale budget van UNHCR in 2002 circa 1 miljard dollar. In datzelfde jaar bedroegen de kosten van toelating en opvang, en van toezicht en terugkeer van asielzoekers in Nederland ruim 1,4 miljard euro. Ter illustratie: waar UNHCR zich in 2002 verantwoordelijk wist voor

het bieden van bescherming aan 20 miljoen mensen in de wereld, bood Nederland in 2002 opvang aan 81.000 asielzoekers.

Nog los van dit financiële aspect zijn er andere argumenten waarom de regering naar een versterkte bescherming in de regio streeft. Terugdringen van het oneigenlijk gebruik van de asielprocedure is een argument dat reeds genoemd is. Maar ook valt te denken aan terugkeer als de omstandigheden in het land van herkomst zich ten positieve wijzigen. Door bescherming in de regio te bieden, kan de aandacht van de internationale gemeenschap voor duurzame oplossingen, waaronder terugkeer, beter worden vastgehouden. Bovendien verloopt deze terugkeer makkelijker als men relatief dichtbij huis verblijft. De ervaringen met Kosovo zijn in dit verband illustratief. Een ander argument houdt verband met mensensmokkel. Door erop toe te zien dat er in de regio bescherming kan worden gevonden, zouden asielzoekers zich niet meer, meestal via mensensmokkelaars, op illegale wijze naar Europa hoeven te begeven.

2.2.2. De twee elementen uit het Britse voorstel

Voor wat betreft de twee elementen uit het voorstel van het Verenigd Koninkrijk ligt de opvatting van de regering genuanceerder. De regering steunt de gedachte om concrete initiatieven voor een versterkte bescherming in de regio verder uit te werken, het eerste element uit het Britse voorstel. Aan deze uitwerking zullen verschillende uitgangspunten ten grondslag moeten liggen. Deze punten komen in het vervolg van deze brief aan bod.

De regering plaatst wel enige kanttekeningen bij het tweede element van het Britse voorstel, daar waar het gaat om de Europese centra voor de behandeling van asielverzoeken. Met UNHCR meent de regering dat deze centra eerder binnen dan buiten de grenzen van de Europese Unie zouden moeten worden geplaatst. Op deze manier kan de continuïteit beter worden gewaarborgd, net als de vereiste standaarden waaraan de procedures zullen moeten voldoen. Ook is dit model juridisch beter vorm te geven indien dit binnen de Europese Unie wordt gerealiseerd. Daarnaast acht de regering het vanuit internationaal oogpunt - met name waar het gaat om het creëren van internationaal draagvlak voor bescherming in de regio - te prefereren dat de Europese Unie deze asielverzoeken binnen haar eigen grenzen behandelt. Voorts deelt de regering de opvatting van UNHCR dat deze Europese centra zich tot enkele nationaliteiten zouden moeten beperken. Praktische overwegingen, zoals de noodzaak van een gezamenlijke inschatting van de situatie in de landen van herkomst en de voorwaarde om van tevoren een terugname-overeenkomst met deze landen te hebben afgesloten, spelen hierbij een rol. Tevens geeft de keus voor centra binnen de Unie een dwingende impuls aan verdere harmonisatie van het Europese asielstelsel.

Inmiddels is gebleken dat het Verenigd Koninkrijk bereid is de suggesties van UNHCR in overweging te nemen. Het Verenigd Koninkrijk wordt hierin gesterkt vanuit de gedachte dat een breed draagvlak essentieel is om de voorstellen in praktijk te brengen. Zonder dit draagvlak, zo beseft het Verenigd Koninkrijk, zullen resultaten uitblijven. In gesprekken met Nederland en Denemarken heeft het Verenigd Koninkrijk laten weten prijs te stellen op verdere suggesties en aanbevelingen. De regering zal de dialoog met het Verenigd Koninkrijk en anderen voortzetten.

2.3. Uitgangspunten voor beleid

2.3.1. Effectieve bescherming

Belangrijk uitgangspunt van het Nederlandse beleid inzake bescherming in de regio is dat voldaan wordt aan het beginsel van non-refoulement zoals neergelegd in het Vluchtelingenverdrag, en dat voorts wordt gehandeld in overeenstemming met de bepalingen van het EVRM. Wat dit laatste betreft, is vooral artikel 3 EVRM van belang dat bepaalt dat personen niet onderworpen mogen worden aan marteling, of onmenselijke of vernederende behandeling.

De omstandigheden in de regio dienen zodanig te zijn dat vluchtelingen daadwerkelijk bescherming genieten tegen refoulement. Bovendien geldt dat, indien zij op grond van hun persoonlijke omstandigheden gegronde vrees voor vervolging hebben in het land van opvang, zij niet in die regionale opvang zullen kunnen worden ondergebracht. Ook zullen voorzieningen moeten worden getroffen die vluchtelingen beschermen tegen onmenselijke behandeling ter plaatse: dit betekent in het bijzonder dat hun fysieke veiligheid moet worden gegarandeerd en dat zij aanspraak kunnen maken op bepaalde minimum-voorzieningen op sociaal en economisch gebied.

Beide aspecten dienen in de bredere, regionale context te worden geplaatst. 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. Daarnaast zouden er dan ook spanningen kunnen optreden tussen de lokale bevolking en de vluchtelingen in de opvang. Indien de levensstandaard in de regio dermate laag is dat geen sprake is van een menswaardig niveau, kan ervoor worden gekozen een specifiek initiatief voor versterkte bescherming in die regio achterwege te laten.

2.3.2. Internationale samenwerking

De regering zal voldoende internationale steun moeten verwerven om een versterkte bescherming in de regio te realiseren. Daarbij gaat de voorkeur uit naar verdere uitwerking van het concept binnen EU-verband. Immers, de Unie is reeds op weg naar

een gemeenschappelijk asielbeleid. Bovendien zal Nederland op eigen kracht moeilijk in staat zijn voldoende invloed uit te oefenen en middelen bijeen te krijgen om dit te realiseren. De omstandigheden voor internationale samenwerking lijken gunstig. Recente ontwikkelingen, zoals het reeds genoemde initiatief voor de Conventie Plus van UNHCR, het voorstel van het Verenigd Koninkrijk en de eerste reactie van de Commissie tonen dit aan.

Naast steun van bestemmingslanden vereist een versterkte bescherming in de regio uiteraard ook medewerking van de landen waar deze bescherming plaats zal moeten vinden. Zonder deze medewerking, ook waar het gaat om het sluiten van overname-overeenkomsten, zal het streven van de regering een dode letter blijven. De situatie in deze landen is niet zelden fragiel. Een plotselinge vluchtelingenstroom kan hen voor grote problemen stellen. Daarbij valt te denken aan etnische spanningen en bedreigingen voor vrede en veiligheid, maar ook aan milieu-, sociaal-economische- of andere problemen. Voorstellen voor een versterkte bescherming zullen oog moeten tonen voor de belangen van deze landen.

De steun van UNHCR voor verdere initiatieven is cruciaal. In de afgelopen maanden hebben leden van de regering herhaaldelijk met de Hoge Commissaris over bescherming in de regio gesproken. Deze gesprekken hebben duidelijk gemaakt dat UNHCR bereid is een actieve rol te blijven spelen bij een verdere uitwerking van dit concept. Deze uitwerking dient volgens de Hoge Commissaris dan wel aan te sluiten bij lopende initiatieven van UNHCR. Eerder werd al de Conventie Plus genoemd. In dit verband speelt ook de 'Agenda for Protection' een belangrijke rol. Deze agenda staat voor een reeks aan activiteiten, die in 2001, tijdens een interministeriële conferentie ter gelegenheid van het 50-jarig bestaan van het Vluchtelingenverdrag is vastgesteld. De 'Agenda for Protection' bevat onder meer activiteiten als het versterken van asielsystemen in ontwikkelingslanden en het tegengaan van secundaire migratiestromen. Deze agenda is goedgekeurd door de landen die partij bij het Vluchtelingenverdrag zijn.

Tenslotte is de rol van UNHCR van essentieel belang waar het gaat om de toegang tot opvangvoorzieningen in de regio. Net als in het geval van de 'Comprehensive Plans of Actions', is het voor de haalbaarheid van bescherming in de regio een voorwaarde dat UNHCR verantwoordelijkheid neemt voor de opvang van personen die afkomstig zijn uit een specifiek land van herkomst. Hiermee worden betrokkenen 'mandaatsvluchtelingen', dat wil zeggen vluchtelingen wier bescherming UNHCR tot haar mandaat rekent. In principe zullen alle asielzoekers die worden doorgeleid naar opvangvoorzieningen in de regio ook daadwerkelijk tot de opvang moeten kunnen worden toegelaten. Daarbij wordt ervan uitgegaan dat UNHCR, behoudens in het geval van toepasselijkheid van artikel 1F (uitsluitingsgronden), in eerste instantie geen

andere toets aanlegt dan die op nationaliteit van betrokkenen: anders bestaat immers het risico dat bepaalde categorieën niet tot de opvang kunnen worden toegelaten, waarna zij alsnog het eerdere land van bestemming voor de behandeling van het asielverzoek verantwoordelijk kunnen stellen. Hierover zal, ook de komende tijd, verder met UNHCR moeten worden gesproken.

Behalve met UNHCR zal Nederland ook binnen IGC-verband verdere gesprekken over bescherming in de regio voeren. Voorts zal Nederland op dit vlak uiteraard een actieve opstelling van en binnen de Europese Unie bepleiten. De behandeling van de toegezegde Mededeling van de Commissie in de verschillende Raden in de maand juni vormt hiervoor een goed aanknopingspunt.

2.3.3. Geïntegreerd buitenlands beleid

Een beleid van bescherming in de regio zal deel moeten uitmaken van een breder buitenlands beleid. Zo vormt de regionale veiligheid een cruciaal element om rekening mee te houden. Een versterkte bescherming in de regio mag niet tot regionale instabiliteit leiden. Afgezien van de gevolgen voor eventuele demografische druk zal daarbij in het bijzonder aandacht moeten worden besteed aan de etnische en religieuze achtergrond van asielzoekers en vluchtelingen. Indien de komst van asielzoekers en vluchtelingen de lokale verhoudingen in zodanige mate verstoort dat gevreesd moet worden voor spanningen in de regio, zal dit niet alleen de veiligheid van de vluchtelingen ondermijnen, maar kan dit uiteindelijk zelfs tot weer nieuwe vluchtelingenstromen leiden.

Meer in het algemeen zal de internationale gemeenschap zich moeten blijven inzetten voor duurzame oplossingen voor vluchtelingensituaties. Bescherming in de regio kan immers niet ‘eindeloos’ zijn. Inspanningen om binnen een redelijke termijn terugkeer naar het land van herkomst mogelijk te maken door verbetering van de situatie aldaar, zijn van groot belang. Als dat op termijn niet uitvoerbaar is, zal bezien moeten worden in hoeverre lokale integratie van de vluchtelingen in de regio kan worden bevorderd, en in het bijzonder hoe vluchtelingen kunnen bijdragen tot de sociaal-economische ontwikkeling van de regio. Als laatste oplossing geldt tenslotte hervestiging. Elk van deze duurzame oplossingen vereist nauwe internationale samenwerking en een blijvende betrokkenheid van de internationale gemeenschap bij de regio waar bescherming wordt geboden.

Een initiatief van UNHCR dat in dit verband relevant is, is het zogeheten “4R”-initiatief (repatriation, reintegration, rehabilitation, reconstruction). Dit initiatief is gericht op terugkeer naar het land van herkomst. Hiermee poogt UNHCR als katalysator op te treden om de kloof tussen humanitaire hulp en

ontwikkelingssamenwerking in post-conflictsituaties te dichtten. Verdergaande samenwerking tussen UNHCR, UNDP, de Wereldbank, het Wereldvoedselprogramma en UNICEF dient de verschillende organisaties de mogelijkheid te bieden zich te concentreren op activiteiten binnen hun mandaatsgebied en ervoor te zorgen dat deze activiteiten goed op elkaar aansluiten.

Momenteel worden vier ‘pilots’ uitgewerkt, in Eritrea, Sierra Leone, Sri Lanka en Afghanistan. De regering ondersteunt de gedachte achter het “4R”-initiatief. Als een succesvolle en duurzame terugkeer naar landen van oorspong kan worden bevorderd, dan zal dit tevens een positief effect kunnen hebben op de bereidwilligheid van landen in de regio om vluchtelingen op te vangen. Deze landen zullen in dat geval minder bevreesd zijn dat mensen andermaal op de vlucht slaan en wederom aanspraak op hun gastvrijheid zullen maken.

Naast het “4-R”-initiatief heeft de Hoge Commissaris ook een zogeheten “DLI-initiatief” ontwikkeld (development through local integration). “4-R” en “DLI” vallen beide onder de noemer Development for Assistance for Refugees. Verschil is dat het eerstgenoemde concept zich, zoals gezegd, richt op een succesvolle terugkeer naar het land van herkomst, terwijl het tweede concept uitgaat van lokale integratie van vluchtelingen in een opvangland in de regio. Tijdens de JBZ-raad in Veria van maart jl. is HCR Lubbers op beide concepten ingegaan.

Het belang van een geïntegreerd beleid wordt ook in EU-verband onderkend. Zo stelde de Europese Raad van Tampere in oktober 1999 dat “de Europese Unie behoefte heeft aan een alomvattende aanpak van migratie, met aandacht voor de politieke, mensenrechten- en ontwikkelingsvraagstukken in de landen en regio’s van herkomst en doorreis.” En tijdens de Europese Raad van Sevilla, in juni 2002, concludeerden de regeringsleiders dat “de intensivering van de economische samenwerking, ontwikkeling van handel, ontwikkelingshulp en conflictpreventie evenzovele middelen zijn om de economische welvaart van de betrokken landen te bevorderen en aldus de oorzaken van de migratiestromen te verminderen.”

Zoals gezegd zal de Europese Raad van Thessaloniki op 20 en 21 juni 2003 over bescherming in de regio komen te spreken. Bij die gelegenheid zal de regering het belang van een geïntegreerd buitenlands beleid op dit vlak nogmaals benadrukken. Deze inzet sluit naar onze opvatting goed aan bij de motie die tijdens de begrotingsbehandeling van het ministerie van Buitenlandse Zaken voor 2002 door de leden Koenders, Hoekema en Verhagen werd ingediend.

2.3.4. Relatie tot nationaal en Europees vreemdelingenbeleid

Het realiseren van voorstellen voor een versterkte bescherming in de regio zal ongetwijfeld gevolgen voor het huidige vreemdelingenbeleid hebben. Dat zal nationaal gelden, maar gegeven de voortschrijdende harmonisatie, zal dit ook op Europees niveau zijn weerslag hebben.

Bij de uitwerking van verdere voorstellen zal goed moeten worden gezien hoe deze zich verhouden tot de nationale wet- en regelgeving, met name op het gebied van het vreemdelingenrecht. Daarbij zal de aandacht onder meer moeten uitgaan naar de procedures op de aanmeldcentra, de toepassing van de Dublin-verordening en de regelgeving met betrekking tot veilige landen van herkomst en verblijf. Verder zal rekening moeten worden gehouden met de lopende onderhandelingen over de richtlijn inzake minimumnormen voor de asielprocedure, de verordening veilige derde landen en de richtlijn betreffende minimumnormen voor de vluchtelingendefinitie en subsidiaire vormen van bescherming.

Voorts zal aandacht aan flankerende maatregelen moeten worden gegeven. Eerder werd al gesteld dat een versterkte bescherming in de regio impliceert dat asielzoekers zich niet meer, op illegale wijze, naar Europa hoeven te begeven. Dit betekent echter niet dat diegenen die primair om economische redenen naar Europa reizen zich vanaf dat moment niet meer tot mensensmokkelaars en -handelaars zullen wenden. Maar in dat geval zullen zij minder snel het middel van een asielprocedure aanwenden en veel eerder hun toevlucht tot het illegale circuit zoeken. Een voordeel van dit scenario is dat de huidige gemengde stromen van vluchtelingen en economische migranten, die aanspraak op het asielsysteem doen in toenemende mate zullen worden gescheiden. De bestrijding van illegale immigratie zal daardoor eenduidiger en krachtiger kunnen zijn, terwijl anderzijds bescherming beter kan worden toegespitst op hen die echt bescherming behoeven.

Er is, ook in uw Kamer, regelmatig gesproken over de vraag of een systeem van bescherming in de regio onderdeel zal uitmaken van ons nationale asielsysteem, of dat het dit geheel zal vervangen. Dit laatste zal niet het geval zijn. Er zal altijd een nationaal of Europees asielsysteem bestaan, al was het maar om de aanvragen vanuit de regio te behandelen. Versterking van bescherming in de regio zal tijd vergen en zal zorgvuldig, en in overeenstemming met internationale verplichtingen, moeten worden uitgewerkt. Naar ons oordeel is het daarbij realistisch uit te gaan van een stapsgewijze aanpak die allereerst gericht is op een bepaalde regio.

2.3.5. Inzet van financiële middelen

Een versterking van bescherming in de regio zal naar verwachting in het begin met een extra financiële inspanning gepaard gaan. Immers, initiatieven op dit vlak zullen niet ten laste kunnen komen van landen wier bevolking zich nu al grotendeels op of onder de armoedegrens bevindt. Op termijn zal een verminderde asielinstroom zeker gunstige effecten op de rijksbegroting hebben, maar naar verwachting zal hier enige tijd overheen gaan. Zolang het nog ontbreekt aan beleid gericht op een specifieke regio is het evenwel lastig een inschatting van de financiële lasten te maken. Temeer daar het streven erop gericht is een dergelijk beleid in samenwerking met andere betrokken landen, bij voorkeur in EU-verband, uit te werken.

In algemene zin is het zo dat financieringsbehoeften mede afhankelijk zullen zijn van de specifieke regio waar activiteiten uiteindelijk zullen plaatsvinden, alsook van de aard van deze activiteiten en van de partners en de gekozen vorm van samenwerking. De inzet van de regering is om het concept van bescherming in de regio met een zo breed mogelijke coalitie van bondgenoten in EU-verband verder uit te werken. Gegeven deze inzet zal eventuele financiering in eerste instantie in de context van Europese fondsen worden gezien. De Commissie zal naar verwachting de mogelijkheden hiervoor in de door haar toegezegde Mededeling uiteenzetten.

3. Nadere invulling van beleid

Uit het voorgaande is gebleken dat een versterking van bescherming in de regio een complex vraagstuk is. Het raakt aan vele elementen van zowel binnenlands als buitenlands beleid en het vereist een zorgvuldige afstemming met andere landen en internationale organisaties. Gegeven deze complexiteit zal een versterkte bescherming in de regio geleidelijk tot stand moeten komen. Daarbij gaan onze gedachten in eerste instantie uit naar het bereiken van internationale overeenstemming over de uitgangspunten, om vervolgens te participeren in de ontwikkeling van een pilot project in een specifieke regio.

Bij de keuze voor een regio zal de nationale instroom van asielzoekers een rol kunnen spelen. Hoe meer asielzoekers uit een bepaalde regio komen, hoe groter het belang van Nederland kan zijn om de beschermingsmogelijkheden in dat gebied te versterken. Maar dit criterium alleen is onvoldoende. Hierboven zijn andere uitgangspunten genoemd die evenzeer een rol spelen bij de keuze voor een pilot. Bovendien zal rekening moeten worden gehouden met ideeën en wensen van andere landen. Want als iets duidelijk is, dan is het dat Nederland verdere internationale steun zal moeten verwerven en niet eigenstandig kan opereren.

De regering zal zich actief opstellen in het Europese en het bredere internationale debat over bescherming in de regio en nieuwe vormen van een internationaal beschermingsregime. Daartoe zal Nederland de gesprekken in Europees verband en met andere geïnteresseerde nationale staten, internationale organisaties als UNHCR en NGO's voortzetten. Bij deze gesprekken zullen de bovengenoemde uitgangspunten als een rode draad door de Nederlandse inzet heenlopen. Deze punten zijn cruciaal om op termijn concrete en duurzame resultaten voor een versterkte bescherming in de regio te boeken. Uw Kamer zal van verdere ontwikkelingen op de hoogte worden gehouden.

De Minister
van Buitenlandse Zaken

De Minister
voor Vreemdelingenzaken en Integratie

Mr. J.G. de Hoop Scheffer

Drs. M.C.F. Verdonk

De Minister
voor Ontwikkelingssamenwerking

A.M.A. van Ardenne-van der Hoeven