

Vergaderjaar 2003–2004

19 637

Vluchtelingenbeleid

Nr. 785

BRIEF VAN DE MINISTERS VAN BUITENLANDSE ZAKEN, VOOR VREEMDELINGENZAKEN EN INTEGRATIE EN VOOR ONTWIKKELINGSSAMENWERKING

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 29 oktober 2003

Tijdens het Algemeen Overleg van 25 juni 2003 (19 637, nr. 753), inzake bescherming in de regio, zegden wij toe uw Kamer op de hoogte te zullen houden van verdere ontwikkelingen ten aanzien van dit onderwerp.

Meer in het bijzonder stelden wij een schriftelijke reactie in het vooruitzicht op commentaren van enkele NGO's, waaronder VluchtelingenWerk Nederland. Daarnaast zegden wij toe uw Kamer te informeren over mogelijke pilotprojecten, zodra de plannen voor deze projecten meer vaste vorm zouden aannemen.

In de brief die voor u ligt, schetsen wij allereerst een beeld van recente internationale ontwikkelingen met betrekking tot bescherming in de regio. Aansluitend lichten wij de stand van zaken en de positie van de regering ten aanzien van mogelijke pilotprojecten toe. Tot slot gaan we in op enkele specifieke punten en vragen die door verschillende NGO's naar voren zijn gebracht.

1. Internationale ontwikkelingen

De internationale aandacht voor bescherming in de regio is onverminderd groot. De belangrijkste ontwikkelingen vonden plaats binnen de Europese Unie, tijdens bijeenkomsten in het kader van UNHCR en in een informele bijeenkomst met buitenlandse partners, met wie Nederland een interesse voor bescherming in de regio deelt.

De Europese Raad van Thessaloniki (19 en 20 juni 2003) verzocht de Europese Commissie «methoden en middelen te onderzoeken om de beschermingscapaciteit van de regio's van oorsprong op te voeren, zulks met het oog op een vóór juni 2004 aan de Raad voor te leggen compleet verslag waarin maatregelen worden voorgesteld en ook ingegaan wordt op de juridische implicaties.» Verder nam de Europese Raad er nota van

dat «een aantal lidstaten voornemens is om samen met UNHCR na te gaan hoe vluchtelingen een betere bescherming kan worden geboden in hun regio van oorsprong en dat dit zal gebeuren in volledig partnerschap met de betrokken landen op basis van aanbevelingen van de UNHCR.» Daarnaast verzocht de Europese Raad van Thessaloniki de Europese Commissie om «alle parameters te onderzoeken om te zorgen voor een beter gereguleerde en beheerde inreis in de EU van personen die internationale bescherming behoeven». Het Italiaans Voorzitterschap en de Europese Commissie organiseerden onlangs een seminar om voor dit punt concrete ideeën op te doen. De uitkomsten van het seminar zullen aan de JBZ-Raad van 6 november aanstaande worden voorgelegd.

Ten aanzien van de ontwikkelingen in het kader van UNHCR kan worden vermeld dat op 27 juni 2003 in Genève een eerste bijeenkomst van het Forum voor de Conventie Plus plaatsvond. Dit Forum is in het leven geroepen door de Hoge Commissaris voor de Vluchtelingen om de mogelijkheid van speciale overeenkomsten te bespreken, die met name zien op de internationale verantwoordelijkheidsdeling ten aanzien van vluchtelingen. Het initiatief «Conventie Plus» dankt zijn naam aan het feit dat dergelijke overeenkomsten niet in de plaats zullen treden van het Vluchtelingenverdrag, maar daar juist een aanvulling op zijn. Ze beogen het internationale beschermingsregime te versterken.

In het Forum werden drie onderwerpen gepresenteerd die zich zouden lenen voor het sluiten van dergelijke speciale overeenkomsten: (1) de strategische inzet van hervestiging, (2) het voorkomen van secundaire migratiestromen en (3) gerichte inzet van ontwikkelingshulp. Deze drie onderwerpen worden verder uitgewerkt door UNHCR en een faciliterende staat, t.w. respectievelijk Canada, Zwitserland en Denemarken. De Nederlandse regering verwacht veel van het initiatief voor de Conventie Plus en heeft aangegeven graag betrokken te worden bij alle drie de onderwerpen die in hun onderlinge samenhang kunnen bijdragen tot een alomvattende benadering van specifieke vluchtelingensituaties. Overigens ondersteunt Nederland het Conventie Plus initiatief zowel financieel als personeel.

Ook buiten het directe kader van het Forum voeren Nederland en UNHCR een intensieve dialoog over bescherming in de regio. Zo stuurde de Hoge Commissaris voor de vluchtelingen eind juni 2003 een brief over dit onderwerp naar de regering. Daarin zette de heer Lubbers uiteen dat bescherming in de regio verder zal moeten gaan dan het simpelweg uitbreiden van vluchtelingenkampen in de regio. Het gaat evenzeer om het nastreven van duurzame oplossingen voor vluchtelingen. De Hoge Commissaris benadrukte verder dat bescherming in de regio niets nieuws is: het behoort sinds jaar en dag tot de kerntaken van UNHCR. Om een versterkte bescherming in de regio tot een succes te maken zal de internationale gemeenschap meer financiële middelen aan UNHCR ter beschikking moeten stellen, aldus de Hoge Commissaris.

De regering onderschrijft dit commentaar van de Hoge Commissaris en werkt samen met UNHCR aan een verdere invulling van bescherming in de regio. Zo heeft Nederland een aantal concrete voorstellen van de vluchtelingenorganisatie ter versterking van bescherming in de regio ondersteund. Het gaat hier om voorstellen die UNHCR recentelijk onder de EU-begrotingslijn voor «samenwerking met derde landen op het gebied van migratie» bij de Europese Commissie heeft ingediend. Deze afzonderlijke voorstellen richten zich onder meer op duurzame oplossingen voor Somalische vluchtelingen, hoofdzakelijk in, maar ook buiten de regio, op de opbouw van asielsystemen in Noord-Afrika, en op een dialoog tussen Afrikaanse, en in een later stadium ook Aziatische, landen van eerste opvang enerzijds en westerse bestemmingslanden anderzijds.

Keurt de Europese Commissie de voorstellen goed, dan zullen naast Nederland ook het Verenigd Koninkrijk en Denemarken een aantal van deze voorstellen meefinancieren.

Een ander punt, dat de Hoge Commissaris in zijn brief aanhaalde, betreft de algemene financiering van UNHCR. Nederland is al jarenlang één van de grootste donoren van UNHCR. Dit toont het belang aan dat Nederland traditioneel aan het werk van UNHCR hecht, maar het laat tevens zien dat andere westerse landen in mindere mate bereid zijn de vluchtelingenorganisatie financieel te ondersteunen. Tijdens het Algemeen Overleg op 25 juni 2003 zegde de minister voor Ontwikkelingssamenwerking toe dat Nederland in internationaal verband de algemene bijdragen aan UNHCR aan de orde zou stellen. Naast Nederland hebben ook enkele Scandinavische landen hiervan een punt gemaakt tijdens de jaarlijkse algemene vergadering van UNHCR (EXCOM) die van 29 september tot en met 3 oktober 2003 in Genève plaatsvond. Samen met UNHCR en andere grote donoren zal Nederland zich ook de komende tijd blijven inzetten voor een hogere en meer evenwichtige internationale bijdrage voor UNHCR.

Om het belang van een verdergaande samenwerking met UNHCR te onderstrepen, bracht de minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie op 8 september 2003 een kennismakingsbezoek aan het Hoofdkantoor van UNHCR in Genève. Bij die gelegenheid spraken de minister en de Hoge Commissaris onder meer over bescherming in de regio.

Naast besprekingen binnen de Europese Raad en met UNHCR, overlegt Nederland ook in ander verband over bescherming in de regio. In de brief van 28 mei 2003 (TK, 2002–2003, 19 637, nr. 739) informeerden wij u over een reeks informele bijeenkomsten, waaraan naast Nederland, onder meer het Verenigd Koninkrijk, Denemarken, de Europese Commissie, UNHCR en IOM deelnamen. Op 10 en 11 september 2003 vond in Den Haag de laatste bijeenkomst in deze reeks plaats. Bij die gelegenheid nam ook Oostenrijk voor de tweede keer deel en waren Ierland en België voor de eerste keer als waarnemers aanwezig. Op initiatief van Nederland werd tijdens deze bijeenkomst onder meer over criteria voor toekomstige pilotprojecten gesproken alsook over de eerdergenoemde voorstellen die UNHCR kort na de bijeenkomst in Den Haag bij de Europese Commissie heeft ingediend. Het is de bedoeling dat dit informele overleg ook in de komende tijd met regelmaat bijeen zal komen. Naar verwachting zal een volgende bijeenkomst nog dit jaar plaatsvinden.

2. Pilotprojecten

Tijdens de Europese Raad van Thessaloniki ontstond enige verwarring over mogelijke pilotprojecten voor bescherming in de regio. Deze verwarring was ten dele toe te schrijven aan uiteenlopende interpretaties over bestaande dan wel ingetrokken Britse voorstellen. In de aanloop naar de Europese Raad had het Verenigd Koninkrijk laten weten dat het zowel streefde naar projecten voor bescherming in de regio als naar de oprichting van Europese centra voor de behandeling van asiolverzoeken. Dit laatste element van de Britse voorstellen werd nog voor de Europese Raad ingetrokken, aangezien enkele lidstaten hierop onverhulde kritiek hadden geuit en een meerderheid van lidstaten, waaronder Nederland, hier vraagtekens bij had gezet. In de brief die wij op 28 mei aan uw Kamer stuurden, lichtten wij de positie van regering ten aanzien van de Britse voorstellen reeds toe. Daarbij werd duidelijk dat de aandacht van Nederland zich concentreert op een versterking van bescherming in de regio en niet op de Europese centra voor de behandeling van asiolverzoeken. Deze inzet sluit achteraf goed aan bij de uitkomst van de Europese Raad van

Thessaloniki. Toekomstige pilotprojecten zullen zich, naar oordeel van de regering, dan ook volledig op bescherming in de regio moeten toeleunen.

In een fase die aan mogelijke pilotprojecten voorafgaat, een fase die reeds is ingezet, dient de aandacht zich vooral te vestigen op een generieke versterking van bescherming van vluchtelingen in regio's van herkomst. De voorstellen die UNHCR voor financiering bij de Commissie heeft ingediend en het streven van de regering voor een meer evenwichtige internationale bijdrage aan UNHCR passen hierin. Er is in deze fase nog geen sprake van een direct verband tussen het nationale vreemdelingenbeleid en versterking van bescherming in de regio. De regering gaat er wel van uit dat de mogelijkheden voor effectieve bescherming in deze fase kunnen worden vergroot, waardoor een groter deel van de vluchtelingen in staat zal zijn bescherming in de eigen regio te vinden.

In een volgende fase is het streven erop gericht de bereidheid van landen in de regio te vergroten om het zogenaamde principe van veilig derde land toe te passen. Deze landen zullen bescherming moeten bieden aan asielzoekers die worden overgedragen. Het principe van veilig derde land is in de praktijk vaak niet eenvoudig toe te passen, omdat er niet zelden sprake is van onvoldoende bereidheid om asielzoekers daadwerkelijk over te nemen. Door het element van overname nu op te nemen in een bredere internationale afspraak over bescherming in de regio, bij voorkeur in het kader van de Conventie Plus, zal de praktische toepassing van dit principe naar verwachting beter verlopen. In verdere besprekingen zullen de verschillende belangen van de betrokken partijen moeten worden meegewogen en zal het uitgangspunt van effectieve bescherming voor vluchtelingen voorop moeten staan.

Een andere, verdergaande, variant zou zich kunnen richten op asielzoekers die, hoewel zij niet eerder in het betreffende land hebben verbleven, daarnaar worden doorverwezen om aldaar bescherming te krijgen. Ook in dat geval is internationale overeenstemming een vereiste. Bovendien zal voor deze variant de nationale wet- en regelgeving moeten worden aangepast. Zover is het echter nog niet. De regering onderzoekt momenteel de haalbaarheid van deze variant, waarbij uitdrukkelijk wordt meegewogen dat UNHCR hier voorlopig vraagtekens bij plaatst. Verdere ontwikkelingen op dit punt zullen aan uw Kamer worden meegedeeld.

De toepassing van het principe van veilig derde land wordt, zoals bekend, op dit moment ook in het kader van de onderhandelingen over de concept-richtlijn betreffende minimumnormen voor de asielprocedure binnen de JBZ-Raad besproken. Het Italiaans Voorzitterschap streeft ernaar deze onderhandelingen voor het eind van het jaar af te ronden. De Nederlandse inzet is uiteraard om samen met gelijkgezinde landen er zorg voor te dragen dat het principe van veilig derde land spoort met onze visie op bescherming in de regio.

De komende maanden zal de regering in internationaal verband de meer algemene besprekingen over bescherming in de regio voortzetten. Pas als over de invulling van dit concept internationaal meer overeenstemming bestaat, komt de mogelijkheid van een pilotproject concreet in beeld. En ook pas dan zal kunnen worden bezien in welke regio een eventueel project zou kunnen plaatsvinden.

Aan de keuze voor een regio, land en/of een specifieke groep asielzoekers en vluchtelingen zullen diverse criteria ten grondslag liggen. In de afgelopen weken heeft de regering hierover met verschillende lidstaten alsook met UNHCR en de Commissie verkennende gesprekken gevoerd. Het is de bedoeling om met de genoemde partners tot een zo breed mogelijk

gemeenschappelijk kader te komen, zodat een uitgangspositie kan worden bepaald voor toekomstige besprekingen met landen van eerste ontvangst. Zonder de bereidheid tot medewerking en actieve betrokkenheid van deze laatste landen zullen de pilotprojecten geen kans van slagen hebben.

De criteria die de regering thans voor ogen staan hebben onder meer betrekking op de mate van internationale steun voor een specifiek pilotproject, op de mogelijkheden om effectieve bescherming in de betreffende regio te garanderen, op de gevolgen voor de sociale en economische ontwikkeling van en stabiliteit in de regio, en op de relevantie van de doelgroep voor de betrokken westerse bestemmingslanden.

Mede met het oog op toekomstige pilotprojecten kijkt de regering met belangstelling uit naar de plannen voor een versterking van de opvangcapaciteit in regio's van herkomst, die de Commissie vóór juni 2004 aan de Raad zal voorleggen. In hoeverre pilotprojecten deel van deze plannen kunnen uitmaken, zal nader moeten worden bezien. De regering zal hierover ook de komende tijd met de Commissie in gesprek blijven, mede met het oog op het Nederlandse voorzitterschap van de Europese Unie vanaf juli 2004.

3. Commentaar van NGO's

In de aanloop naar de Europese Raad van Thessaloniki hebben verschillende NGO's, waaronder VluchtelingenWerk Nederland, ECRE en Amnesty International, zich over het concept van bescherming in de regio uitgesproken. Met bovenstaande toelichting op de inzet van de regering ten aanzien van toekomstige pilotprojecten zijn verschillende van de gestelde vragen beantwoord. Een ander deel van de vragen heeft direct betrekking op de Britse voorstellen voor een nieuw internationaal asielregime. De positie van de regering ten aanzien van deze laatste voorstellen is, zoals gezegd, in de brief van 28 mei 2003 uiteengezet. Het moge duidelijk zijn dat wij niet ingaan op de opmerkingen van NGO's die zien op het deel van de voorstellen dat door het Verenigd Koninkrijk zelf is ingetrokken, nog voor de Europese Raad van Thessaloniki.

Een fundamentele vraag die steeds opduikt in het debat over bescherming in de regio is de vraag of het hier om een verschuiving van de lasten naar landen van eerste opvang gaat dan wel om een betere verdeling van verantwoordelijkheden. Deze vraag is door verschillende NGO's gesteld. Het uitgangspunt moet zijn dat er een geïntegreerde aanpak wordt ontwikkeld die alle belanghebbenden ten goede komt: de vluchteling, de landen in de regio's van herkomst en bestemmingslanden als Nederland. Dit is meer dan een streven: het is ook een noodzaak. Indien de betrokken partijen, waaronder UNHCR, niet tot een gezamenlijke aanpak kunnen besluiten, zullen verdere initiatieven stranden.

Dit impliceert onder meer dat er ook een Nederlands nationaal belang is. Het is niet nodig daar schimmig over te doen. Juist in een volwaardig partnerschap met derde landen, dienen ook de Nederlandse belangen niet verdoezeld te worden of pas later onthuld. Als het slechts zou gaan om de versterking van vluchtelingenbescherming in regio's van herkomst, onder andere door grotere inspanningen ten opzichte van UNHCR, is Nederland al vele jaren een van de voornaamste spelers. Als onze inspanningen hierop groter worden, ligt het in de rede dat hier ook een Nederlands belang mee wordt gediend. Zoals in de brief van 28 mei 2003 is gesteld, zijn deze belangen het in toenemende mate scheiden van vluchtelingen en economische migranten die een beroep doen op de asielprocedure, de druk op de asielprocedure te verlichten, de facilitering van terugkeer en

een meer doeltreffende inzet van financiële middelen die ten goede komen aan vluchtelingenbescherming.

De NGO's merken verder op dat dit initiatief twee verschillende soorten staten doet ontstaan: rijke landen die het geld leveren en arme landen die de vluchtelingen fysiek opvangen. In alle realiteit dient hierbij opgemerkt te worden dat dit niet een situatie is die zal ontstaan naar aanleiding van dit initiatief, maar een situatie is die al vele jaren bestaat: het merendeel van de 20 miljoen vluchtelingen bevindt zich in de arme landen.

VluchtelingenWerk Nederland heeft voorts de vraag gesteld of de asielverzoeken van personen die naar een veilig derde land worden gezonden wel dan niet zullen worden getoetst. Naar oordeel van de regering zal dit mede afhankelijk zijn van de situatie ter plaatse. Mocht het niet direct tot een toetsing komen, dan zal de persoon een behandeling van «prima facie» vluchteling ten deel moeten vallen. Het oordeel van UNHCR zal in deze afweging van groot belang zijn. Voor de regering staat, zoals gezegd, voorop dat er sprake van effectieve bescherming moet zijn en dat duurzame oplossingen dichterbij worden gebracht.

Een vraag die zowel door VluchtelingenWerk Nederland als door Amnesty International naar voren is gebracht, betreft de definitie van effectieve bescherming. In de brief die wij op 28 mei aan uw Kamer zonden, wordt nader op dit punt ingegaan. 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. Afhankelijk van de regio zal worden bezien welke nadere invulling het begrip effectieve bescherming behoeft. Vaststaat dat op dit punt overeenstemming zal moeten bestaan tussen de verschillende internationale partners, waaronder UNHCR.

Een ander punt dat VluchtelingenWerk Nederland naar voren brengt, betreft de toepassing van het concept veilig derde land. VluchtelingenWerk wijst in dit verband naar EXCOM-conclusie No. 15 (1979), waarin staat dat zoveel mogelijk rekening moet worden gehouden met de wensen van een asielzoeker om in een bepaald land asiel aan te vragen. De regering ziet dit echter niet als een beperking voor een beleid van bescherming in de regio. Toepassing van het veilig derde landen principe is al sinds geruime tijd de praktijk in de Nederlandse wet- en regelgeving. Overigens valt ook op te merken dat de gedachtevorming van UNHCR sinds deze conclusie zich verder heeft ontwikkeld. Dit blijkt bijvoorbeeld uit latere EXCOM conclusies zoals conclusie No. 87 uit 1999, waarin het veilige derde landen principe, mits zorgvuldig toegepast, door de EXCOM wordt aanvaard.

VluchtelingenWerk Nederland en Amnesty International hebben voorts gevraagd of het tegenwerpen van bescherming in de regio een regionale beperking van het Vluchtelingenverdrag betekent en of het gelijkheidsbeginsel mogelijk in gevaar komt. Noch het eerste, noch het tweede is het geval. Wat betreft een regionale beperking van het Vluchtelingenverdrag wijst de regering erop dat dit verdrag bepaalt dat bescherming tegen vervolging moet worden geboden, niet wáár deze bescherming moet worden geboden. Ook het gelijkheidsbeginsel levert geen problemen op: er mag wel degelijk onderscheid worden gemaakt tussen groepen asielzoekers, mits dat op basis van objectieve criteria gebeurt. Dit is al de praktijk bij de toepassing van derde-landen-excepties.

Naarmate het beleid van bescherming in de regio verder invulling krijgt, zullen er ongetwijfeld aanvullende vragen rijzen. De regering zal uw Kamer van verdere ontwikkelingen op de hoogte houden en zal hierover graag met uw Kamer van gedachten wisselen.

De Minister van Buitenlandse Zaken,
J. G. de Hoop Scheffer

De Minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie,
M. C. F. Verdonk

De Minister voor Ontwikkelingssamenwerking,
A. M. A. van Ardenne-van der Hoeven