

# Opvang in de regio: de feiten en de mythe

Alleen door de grenzen hermetisch af te sluiten voorkom je dat vluchtelingen op een gammal bootje stappen richting Lampedusa. Opvang in de regio is volgens velen de oplossing. Maar of het de stroom illegale migranten ook indamt, of de landen in de regio de komst van meer vluchtelingen aankunnen en of de vluchtelingen zelf wel de kans hebben op een menswaardig bestaan, is nog maar de vraag.

**CHRISTIAN MOMMERS & MYRTHE WIJNKOOP**

*Senior medewerker Politieke Zaken bij Amnesty International Nederland & senior strategisch adviseur bij Vluchtelingenwerk Nederland*

De massale komst van vluchtelingen naar Europa over de Middellandse Zee is volop in het nieuws. Deze bootvluchtelingen en -migranten zijn niet meer los te zien van de 'opvang in de regio'. Links en rechts achten dat dé oplossing voor de huidige crisis. Of het nu is om te voorkomen dat mensen in Europa aankomen of als uiting van internationale solidariteit: het idee van opvang in de regio heeft welhaast mythische proporties aangenomen.

Tijd om het fenomeen opvang in de regio in kaart te brengen en de feiten van de labels te scheiden:

- ▶ Welke uitgangspunten kent de vluchtelingenbescherming?
- ▶ Wat is de situatie in 'de regio' precies en in hoeverre zijn interventies daarin nog mogelijk?
- ▶ Wat zijn de verschillende vormen van opvang in de regio en hoe zijn deze vanuit het

perspectief van bescherming en het bieden van duurzame oplossingen voor vluchtelingen te duiden?

- ▶ En ten slotte: hoe verhoudt opvang in de regio zich tot het EU-asiel- en migratiebeleid en wat moet er nog meer gebeuren?

We stippen een aantal belangrijke ontwikkelingen aan om bij de beleidsdiscussie over opvang in de regio rekening mee te houden. Daartoe maken we onderscheid tussen beleid gericht op het verbeteren van de situatie van vluchtelingen en de wens van Europese lidstaten om vreemdelingen buiten de deur te houden.

Verder kijken we met name naar vluchtelingen: mensen die bescherming zoeken. Dit neemt natuurlijk niet weg dat ook migranten die om andere redenen naar Europa gaan bij de discussie over irreguliere migratie naar de EU horen.

### **De principes van het vluchtelingenrecht**

Het non-refoulement-beginsel waarin staat dat vluchtelingen niet mogen worden teruggestuurd naar een situatie waarin ze gevaar lopen is wellicht het bekendste principe uit het vluchtelingenrecht. Hoewel erg belangrijk is het slechts een van de vele bepalingen die voortvloeien uit het in 1951 gesloten VN-Vluchtelingenverdrag. Zo hebben vluchtelingen uitdrukkelijk het recht een nieuwe toekomst op te bouwen. Doordat hervestiging daarnaast slechts mondjesmaat plaatsvindt, komt de nadruk als vanzelf bij de lokale integratie te liggen.

Het is dus niet de bedoeling dat de vluchteling altijd vluchteling blijft. De UNHCR stelt uiteindelijk dat er gezocht moet worden naar duurzame oplossingen als integratie in het opvangland, een terugkeer naar het weer veilige land van herkomst of, wanneer de eerste twee varianten niet haalbaar zijn, hervestiging in vaak westerse landen.<sup>1</sup> Hervestiging is net als financiële ondersteuning een voorbeeld van de internationale solidariteit die als fundament onder het systeem van vluchtelingenbescherming ligt. Ondanks toenemende druk wil het kabinet het aantal vluchtelingen dat voor hervestiging in aanmerking komt niet verhogen. Met de toegenomen hoeveelheid asielzoekers hebben de gemeenten al genoeg op hun plaat, vindt men.<sup>2</sup>

De huidige discussie over opvang in de regio wordt dan ook veel te nauw aangevlogen. Veelal wordt uitgegaan van het absolute minimum aan non-refoulement al dan niet aangevuld met basale noodhulp.<sup>3</sup> De vraag naar opvang in de regio wordt in toenemende mate gereduceerd tot de vraag of er wordt gevocht in het opvangland. Eventueel aangevuld met: verhongeren mensen er?

Is het antwoord in beide gevallen 'nee', dan is het land volgens velen geschikt voor opvang in de regio. Veiligheid en toekomstperspectief zijn bij de vluchtelingenbescherming echter nauw met elkaar verbonden. Bescherming is meer dan opvang alleen.<sup>4</sup> Beleidsoplossingen

moeten dan ook aan beide issues recht doen. Vanuit die optiek spreken wij liever over 'bescherming in de regio'.

### **Bescherming in de regio**

Terugkeer wordt vaak gezien als ideale oplossing, maar is zeker op korte termijn vaak ijdele hoop. Volgens de UNHCR zijn er meer dan 10 miljoen vluchtelingen, verdeeld over dertig landen, die in een zogenaamde 'protracted refugee situation' zitten.<sup>5</sup> De gemiddelde duur van opvang is veertien jaar. Dat terugkeer hachelijk is, komt onder meer door instabiliteit in veel regio's en het feit dat de sterk verzwakte landen van herkomst nauwelijks in staat zijn hun gevluchte burgers weer te ontvangen. Hervestiging gebeurt bovendien maar mondjesmaat. Hierdoor komt de nadruk als vanzelf bij de lokale integratie te liggen.

Het is haast onmogelijk om vluchtelingen allemaal door lokale integratie toekomst te bieden. Allereerst gaat het om enorme aantallen: volgens de UNHCR zo'n 85% van het totaal. Soms ligt dit percentage nog hoger. In het geval van Syrië wordt maar liefst 97% in de regio opgevangen. Daar komt nog bij dat de landen in de regio zelden een toonbeeld van stabiliteit zijn. Zo vluchtten Oegandezen in de jaren tachtig en masse naar Soedan, terwijl Oeganda tien jaar later weer veel Soedanezen mocht ontvangen.

Opvanglanden hebben vaak weinig interesse in lokale integratie. Dat zie je ook terug in de per land sterk verschillende manieren van opvang. De meest in het oog springende is het vluchtelingenkamp. Vluchtelingenkampen lijken ten grondslag te liggen aan de meeste Nederlandse beleidsvoornemens en -interventies over opvang in de regio. Momenteel verblijven er zo'n 5,1 miljoen vluchtelingen.<sup>6</sup> Deze opvang kent voor gastlanden, de UNHCR en donorlanden een belangrijk voordeel: hij is makkelijk te beheersen. Bovendien zijn vluchtelingenkampen essentieel in de beginfase van een crisis wanneer de vluchte-

lingen centraal kunnen worden opgevangen en ze daar de meest noodzakelijke hulp geboden krijgen.

Maar vluchtelingenkampen hebben ook duidelijke nadelen, die maar mondjesmaat onderkend worden. Zo vinden er vaak mensenrechtenschendingen plaats. De bewegingsvrijheid van de vluchteling wordt veelal beperkt. Hierdoor is het voor hen vaak onmogelijk om te werken of zich verder te ontplooiën. Vluchtelingenkampen zijn in dat geval per definitie geen duurzame oplossing, omdat ze lokale integratie in de weg staan.

De kritiek zwelt daarom aan. Opvang komt in de praktijk neer op 'warehousing' (letterlijk: 'oppotten') van vluchtelingen. Bovendien bieden vluchtelingenkampen ook lang niet altijd een fysiek veilige omgeving. De massaliteit en de vaak absolute controle in de kampen werken geweld en misbruik van de kampleiding

## Opvang in kampen komt vaak neer op het oppotten van vluchtelingen

tegen vluchtelingen en van vluchtelingen onderling in de hand.<sup>7</sup> Sinds afgelopen jaar is de UNHCR om. De vluchtelingenorganisatie wil nu liever geen vluchtelingenkampen als primaire opvangplek meer.

Behalve in kampen woont nu al meer dan de helft van de vluchtelingen in stedelijke gebieden. UNHCR verwacht dat in 2030 het aandeel van deze 'urban refugees' 60% of meer zal zijn.<sup>8</sup> Het gaat grotendeels om mensen die hun eigen weg zoeken: qua woonruimte, werk en scholing. Soms formeel maar vaak ook in de informele economie, omdat veel opvanglanden nog stevige beperkingen opleggen aan vluchtelingen. In theorie kunnen deze urban refugees dus beter integreren dan wanneer ze in een gesloten kamp zouden zitten.

De praktijk is weerbarstiger. Organisaties als UNHCR ontwikkelen wel steeds meer programma's om hen bij te staan, maar de mate van toegang en controle is in vergelijking tot kampen veel kleiner, waardoor het maken van interventies lastiger is. Aangezien de lokale bevolking zelf vaak kansarm is, levert ingrijpen bovendien spanningen op tussen hen en de vluchtelingen.

### Verbeterpunten

Al zo'n jaar tien wordt er in Europees verband gewerkt aan Regionale Beschermingsprogramma's.<sup>9</sup> Op die manier probeert men de beschermingscapaciteiten in de regio te ondersteunen en te versterken. Nederland heeft hierbij altijd een voortrekkersrol vervuld.<sup>10</sup> Vanaf het begin is er echter ook kritiek geweest op deze aanpak. Het betrof vooral financiering van losse UNHCR-projecten, coherentie tussen verschillende beleidsterreinen ontbrak, de focus lag te veel op doorreislanden in plaats van de regio waar vluchtelingen daadwerkelijk verbleven, het budget was ontoereikend en er was te weinig draagvlak binnen de EU.<sup>11</sup>

Met de Syrische crisis lijkt hierin verandering te zijn gekomen. Deze voorlopig bescheiden kentering komt vooral doordat de lokale bevolking nu ook wordt ondersteund. Dat vergroot het draagvlak voor bescherming van vluchtelingen. Bovendien voorzien de programma's vluchtelingen niet meer alleen van hulp, maar stimuleren ze ook de zelfredzaamheid van vluchtelingen.

Overigens is het de vraag in hoeverre men het belang hiervan onderkent. Hoewel de aanpak in de recente Migratie-agenda van de Europese Commissie wel wordt genoemd, verhoogt men het budget nauwelijks en blijven de ambities laag.

Daarnaast zijn vluchtelingen ook beter beschermd wanneer de rechten die zelfredzaamheid en lokale integratie bevorderen beter gewaarborgd zijn. Zo kan Nederland zich jegens opvanglanden hard maken voor vrijheid van beweging en het opheffen van juridische en

praktische barrières voor toegang tot werk en naturalisatie.

Maar zo'n 'advocacy'-gerichte aanpak ontbreekt bijna geheel. Waar investeren in regionale beschermingsprogramma's vooral een technocratische aanpak vereist, is advocacy per definitie politiek en daarmee gevoeliger. Toch past het goed in de nieuwe aanpak van 'pleiten en beïnvloeden' zoals door minister Ploumen is uiteengezet. Een ultieme inzet zou kunnen zijn om met landen in de regio te werken aan het uitbannen van het fenomeen 'vluchtelingenkamp', zeker wanneer het gaat om langdurige opvang.<sup>12</sup> Daarvoor moet er wel meer aandacht komen voor de urban refugees die in het huidige beleid nauwelijks een rol spelen.

Uiteraard is de juridische kant van bescherming belangrijk: krijgen vluchtelingen in de regio ook echt de status die ze verdienen? Een groot probleem in met name doorreislanden aan de grenzen van de EU is dat vluchtelingen geen juridische status krijgen. Ze zijn hierdoor niet officieel erkend als vluchteling en kunnen geen aanspraak maken op andere rechten. Om aan deze praktijk een einde te maken is een grote investering in de asielsystemen van de eerste opvang- en doorreislanden nodig. Daarom moeten deze landen allereerst het VN-Vluchtelingenverdrag ratificeren, en moeten de asielprocedures, inclusief toegang tot rechtsbijstand en rechtsbescherming, beter gewaarborgd worden.

Zelfs als op al deze punten significante vooruitgang wordt geboekt, is het belangrijk realistisch te zijn. De economisch zwakke structuur in de opvanglanden bepaalt voor een groot deel in hoeverre er echt sprake kan zijn van bescherming van vluchtelingen. Het gaat hierbij om getallen die de internationale hulp ver overstijgen. De Wereldbank becijferde onlangs dat de opvang van vluchtelingen in Libanon inmiddels zeker € 6,8 mrd heeft gekost.<sup>13</sup> Nederland stuurde € 114 mln die bovendien over vijf landen is verdeeld. Een nuttige bijdrage, maar niet een die meer kan doen dan de allerergste noden lenigen. En zelfs op

dat vlak schiet de internationale bijdrage de laatste jaren structureel te kort.

Maar ook met een miljardeninjectie is het moeilijk te voorzien hoe een infrastructuur kan worden opgebouwd die vluchtelingen op lange termijn een echt perspectief biedt. De situatie varieert per land en per regio, maar de sociaal-economische en politieke beperkingen zijn enorm. Hierin veranderingen bewerkstelligen is een project van decennia. Dit verklaart ook mede waarom het een illusie is om te denken dat investeren in opvang in de regio kan leiden tot een significante daling van het aantal vluchtelingen dat naar Europa doorreist.

### ***Voorkomen van migratie door opvang in de regio***

Hiermee komen we op het tweede onderdeel van de discussie. Opvang in de regio wordt steeds vaker vertaald als 'exclusieve opvang in de regio'. Hierbij staat het ontlasten (of zelfs opheffen) van het eigen Europees asielsysteem en niet de bescherming van de vluchtelingen centraal. Geheel nieuw is deze zienswijze niet, al decennialang wordt het op de politieke agenda gezet, waarna het telkens weer wegens gebrek aan haalbaarheid stilletjes verdwijnt. De plannen zijn grofweg te verdelen in voorstellen om asielcentra in doorreislanden op te zetten om daar namens de EU asielprocedures te voeren en maatregelen om de Europese grenzen verder te sluiten.

Het idee om vluchtelingen op locaties buiten de EU asiel te laten aanvragen stamt uit 1986. Toen waren het de Denen, in 1993 staatssecretaris Kosto, in 2003 de Britten met hun 'transit processing centres' en een jaar later de Duitse Minister Schily die voorstelde om EU-centra in Afrika op te richten om aldaar asielverzoeken af te handelen.<sup>14</sup> Sindsdien steken deze ideeën nog regelmatig de kop op.<sup>15</sup> De kritiek op dergelijke voorstellen is altijd even hevig als omvangrijk geweest, en geldt nog onverminderd.<sup>16</sup>

Principiële bezwaren gaan met name over het beperken van de toegang tot bescherming,

het afschuiven van verantwoordelijkheden en het niet of nauwelijks betrekken van de landen in de regio bij dergelijke plannen. Juridisch ontbreekt een wettelijke basis in het EU-recht en zijn er vragen over de overdraagbaarheid van bevoegdheden (tot het terugsturen van individuen) en jurisdictie. In geen van de tot nu toe gepresenteerde plannen is duidelijk of EU-normen van toepassing zijn tijdens de procedures. Of de asielaanvrager toegang heeft tot rechtshulp en rechtelijke toetsing blijft eveneens in het midden. Bovendien is allerminst zeker dat degenen die een procedure succesvol doorlopen ook echt de kans krijgen om naar de EU te komen: alle (politieke) tekenen wijzen eerder op het tegendeel.

En wat te doen met degenen die geen status krijgen? Moeten die de poort weer uit en is het verder het probleem van het land waar het centrum staat? Ongeacht de vraag of iemand in aanmerking komt voor een vluchtelingenstatus zou dit op grote problemen stuiten, aangezien de meeste Noord-Afrikaanse landen een uiterst twijfelachtig track record hebben bij het respecteren van mensenrechten van asielzoekers en migranten.<sup>17</sup> Verder zijn er ook veel praktische bezwaren, zoals de noodzaak van afspraken met politiek weinig stabiele landen waar dergelijke centra zouden moeten komen. Krijgen asielzoekers wel toegang tot de centra, en daarmee de asielprocedure? Hoe wordt de opvang in afwachting van de beslissing geregeld? Allemaal zorgen waar nog geen oplossing voor is.

### **Fort Europa**

Een steeds populairdere optie is het Australische model: de 'Pacific Solution'. Deze 'oplossing' bevat verschillende elementen, variërend van het direct terugsturen van boten naar Indonesië tot het sturen van de vluchtelingen naar de afgelegen eilanden Nauru en Manus Island waar de autoriteiten hen in detentie plaatsen.

Het model is in Europa zowel juridisch als praktisch onhoudbaar.<sup>18</sup> Allereerst is het

terugslepen van boten onder het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens volstrekt illegaal. De uitspraak van het Europees Mensenrechtenhof tegen Italië, dat tot 2012 zulke afspraken had met Libië, is hierover glashelder. De terugsleeppraktijk zou niet alleen botsen met het non-refoulement-beginsel, maar ook met het verbod op collectieve uitwijzing. Verder zijn er vanuit mensenrechtelijk oogpunt bezwaren tegen de in principe ongelimiteerde detentie op de eilanden en de beroerde omstandigheden bij de opvang.

## **Dat opvang in de regio leidt tot een significante daling van het aantal migranten in Europa is een illusie**

Dan zijn er nog praktische beperkingen. De geografische ligging van Europa is niet te vergelijken met Australië. De Europese Unie kent landgrenzen aan de (zuid)oostkant en de afstand tussen Noord-Afrika en eilanden als Malta, Cyprus en Lampedusa is niet groot. Alleen al de kusten van Egypte, Libië en Tunesië beslaan een lengte die grofweg gelijk is aan de afstand tussen Den Helder en Gibraltar: praktisch onmogelijk dus om hermetisch dicht te houden. Het blokkeren van de Noord-Afrikaanse kust zou vooral betekenen dat de rol van mensensmokkelaars, die de EU juist wil bestrijden, alleen maar groter wordt, terwijl de risico's voor bootvluchtelingen door dit felle kat-en-muisspel enkel toenemen.

Bovendien is het de vraag wat het zou betekenen als het hermetisch sluiten van de grenzen wel lukt. Gezien de slechte reputatie van de Noord-Afrikaanse landen is het de vraag of vluchtelingen dan beter af zijn. Vooral in het geval van Libië, waar de plannen voor het blokkeren en onmogelijk maken van migratie zich primair op richten, is de situatie schrijnend.

Het blokkeren van de zeeroute veroordeelt vluchtelingen en migranten tot een breed scala aan mensenrechtenschendingen.<sup>19</sup> Hiermee ruil je het ene humanitaire probleem in voor het andere.

Zelfs als aan al deze bezwaren tegemoet wordt gekomen, bieden het externaliseren van de asielaanvragen en de Pacific Solution nog geen sluitende oplossing van het door Europa gevoelde probleem. Migratie laat zich niet geheel reguleren. Landen zijn en blijven verplicht om op grond van (internationale) wet- en regelgeving iedere asielaanvraag op inhoud te blijven toetsen. Met een extern asielzoekerscentrum kun je bovendien migranten die geen recht hebben op (vluchtelingen)bescherming, maar die wel op bootjes richting Europa stappen, niet tegenhouden.

### ***Wat dan wel?***

De multilaterale aanpak van onderliggende oorzaken van (gedwongen) migratie, forse investeringen in vluchtelingenbescherming in de regio en de opbouw van volwaardige asielsystemen in doorreislanden zoals Turkije en Noord-Afrika kunnen de noodzaak vermindern om in Europa te bescherming te zoeken. Maar het is niet realistisch te verwachten dat de toestroom hierdoor direct significant afneemt.

Tegelijkertijd zijn de beleidsmaatregelen die vluchtelingen en migranten zouden moeten tegenhouden, onder het mom van opvang in de regio, vaak praktisch moeilijk of niet uitvoerbaar. Vanuit het perspectief van het internationale vluchtelingenrecht en fundamentele mensenrechten brengen deze vaak ook grote risico's mee. Maar wat kan en moet dan wel gebeuren?

Dat mensen ervoor kiezen om op gamele bootjes te stappen en zich inlaten met mensensmokkelaars komt doordat de EU al jarenlang een 'non-entrée regime' hanteert. Het is momenteel voor vluchtelingen (en migranten) vrijwel onmogelijk om op een veilige en legale manier Fort Europa te bereiken. Dat moet veranderen. Europa moet nu echt werk

gaan maken van hervestiging: vluchtelingen die in de regio geen bescherming kunnen vinden uitnodigen via selectie door de UNHCR.

## **Het verder ophogen van de muur rondom Fort Europa is een miskennis van de realiteit**

Diverse landen hebben al een hervestigingsprogramma. De EU ook, maar slechts op vrijwillige basis. Het aantal moet substantieel omhoog. De UNHCR becijferde dat alleen al 380.000 extreem kwetsbare Syrische vluchtelingen moeten worden hervestigd.

Andere opties zijn humanitaire toelatingsprogramma's en het bieden van tijdelijke bescherming aan bepaalde groepen, zoals indertijd ook bij Kosovo-crisis gebeurde. Er moet weer de mogelijkheid komen om op ambassades humanitaire visa aan te vragen: een visum om 'legaal' naar Europa te reizen en vervolgens hier de asielprocedure te volgen. Dit kan al volgens het Europees recht, maar wordt zelden toegepast. Andere reguliere opties omvatten het vergemakkelijken en uitbreiden van gezinshereniging, het openstellen van meer mogelijkheden voor (circulaire) arbeidsmigratie, het faciliteren van mogelijkheden om voor studiedoeleinden naar de EU te komen, meer en beter gebruik van de optie voor medische evacuatie en het mogelijk maken van private sponsorships.<sup>20</sup>

### ***Evenwichtige verdeling van vluchtelingen***

Landen als Duitsland en Zweden vangen momenteel veel meer vluchtelingen op dan andere lidstaten. Het huidige Dublin-systeem, waar asielverzoeken alleen in het land van aankomst kunnen worden ingediend, functioneert niet.<sup>21</sup> In het kader van een toe-

komstbestendig Europees beleid moet voor vluchtelingen een systeem voor betere verantwoordelijkheidsverdeling komen.

Er zijn verschillende modellen met diverse criteria denkbaar, bijvoorbeeld het Duitse Lander-systeem en de Nederlandse taakstelling inzake huisvesting van vluchtelingen, bevolkingsdichtheid of het bnp.<sup>22</sup> Belangrijk is dat er bij zo'n model rekening wordt gehouden met de wensen van de vluchtelingen zelf. Op die manier is de bescherming duurzaam en wordt doormigratie voorkomen.

Zo'n systeem zal gepaard moeten gaan met verbetering van het asielbeleid in met name de Oost-Europese landen, onder meer via een quotumbeleid. Op die manier voorkom je dat landen als Duitsland en Zweden onevenredig veel verantwoordelijkheid dragen. Het denken hierover is in volle gang; het is een grote uitdaging, maar wel noodzakelijk voor een toekomstbestendig Europees beleid. Daarnaast moet Europa de realiteit onder ogen zien. Aangezien vluchtelingen de komende tijd de overtocht

zullen blijven wagen, is er een flinke investering nodig in de reddingsoperatie. Alleen zo vermindert het aantal drenkelingen substantieel.

### **Politieke moed, geld en geduld**

Europese leiders zullen moeten accepteren dat mensen altijd hun toevlucht blijven zoeken tot Europa. Ze kunnen daarom beter inzetten op een ambitieus pakket aan maatregelen voor de middellange en lange termijn. Alleen zo kan een positieve en constructieve wijze van opvang geleverd worden. Dat vereist nogal wat van politici en beleidsmakers, aangezien het sentiment tegen vluchtelingen, migranten en de EU momenteel onguur te noemen is. De repressieve aanpak, met het verder ophogen van de muren van Fort Europa, negeert de realiteit. De complexiteit van de huidige vluchtelingen- en migratiesituatie onder ogen zien, vergt daarentegen moed en zal naast geduld ook het nodige geld kosten. Lastig, maar het is de enige manier.

### **Noten**

- 1 UNHCR (1996), *Handbook on Voluntary Return*, Genève, [www.refworld.org/pdf/3ae6b3510.pdf](http://www.refworld.org/pdf/3ae6b3510.pdf).
- 2 Ministerie van Buitenlandse Zaken (2015), *Kamerbrief over schriftelijk overleg migratie en ontwikkeling*. Uit de preambule van het Vluchtelingenverdrag van 1951: 'OVERWEGENDE, dat het verlenen van asyl voor bepaalde landen onevenredig grote lasten kan medebrengen en dat derhalve een bevredigende oplossing van een vraagstuk waarvan de Verenigde Naties de internationale omvang en het internationale karakter hebben erkend, niet zonder internationale solidariteit kan worden bereikt'.
- 3 Zie UK Home Office (2003),

*New Approaches to Asylum Processing and Protection*. Dit volgt uit het voorstel van Groot-Brittannië over opvang in de regio in 2003.

- 4 Erika Feller (2004), *Speech tijdens de 55ste sessie van het Uitvoerend Comité*, Genève, 7 oktober 2004. De UNHCR verzet zich dan ook, in onze ogen terecht, tegen het gebruik van 'effective protection'.
- 5 UNHCR definieert zo'n situatie als een waarin een groep van minimaal 25.000 vluchtelingen meer dan vijf jaar achtereen in een bepaald land wordt opgevangen.
- 6 Zie [www.unhcr.org/pages/49c3646c1d.html](http://www.unhcr.org/pages/49c3646c1d.html).
- 7 Amnesty International (2013), *Early marriage and harassment of Syrian refugee women and girls in Jordan*, 5 september, [- cles/blogs/2013/09/early-marriage-and-harassment-of-syrian-refugee-women-and-girls-in-jordan/ en Lent Hirsch \(2012\), 'The safest prey: when refugee camps become sites of violence, in: \*Women under Siege\*, 21 februari, \[www.womenundersiegeproject.org/blog/entry/the-safest-prey-when-refugee-camps-become-sites-of-violence\]\(http://www.womenundersiegeproject.org/blog/entry/the-safest-prey-when-refugee-camps-become-sites-of-violence\).
  - 8 UNHCR \(2009\), \*Policy on Urban Refugees and Solutions\*, September 2009, p. 2, \[www.unhcr.org/4ab356ab6.pdf\]\(http://www.unhcr.org/4ab356ab6.pdf\).
  - 9 Zie European Commission Communication \(2004\), \*COM\(2004\) 410\*, 4 juni, en European Commission Communication \(2005\), \*COM\(2005\) 388\*, 1 september.
  - 10 Zie de brief van de staatssecretaris van Veiligheid en Justitie aan de Tweede Kamer,](http://www.amnesty.org/en/arti-</a></li>
</ol>
</div>
<div data-bbox=)

- 26 maart 2015.
- 11 M. Wijnkoop (2011), 'External Processing: de deur uit! Delen, niet afschuiven van verantwoordelijkheid voor vluchtelingenbescherming', in: *A&MR* 05-06/2011.
  - 12 Of dit ook kan lukken is overigens maar de vraag. In Libanon bijvoorbeeld, dat naar verhouding het hardst getroffen is door de Syrische vluchtelingencrisis, zijn vluchtelingenkampen niet toegestaan en wil de internationale gemeenschap, UNHCR inclusief, juist dat deze er wél komen, om zo vooral de eerste noodhulp te stroomlijnen.
  - 13 Reuters, *Syria war, refugees to cost to Lebanon \$7.5 billion: World Bank*, [www.reuters.com/article/2013/09/19/us-syria-crisis-lebanon-idUSBRE98IoT320130919](http://www.reuters.com/article/2013/09/19/us-syria-crisis-lebanon-idUSBRE98IoT320130919)
  - 14 M. Garlick (2006), 'The EU Discussions on Extraterritorial Processing: Solution or Conundrum?', in: *International Journal of Refugee Law* 2006, p. 619 e.v.
  - 15 Zie voor een overzicht Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken (2010), *External processing. Voorwaarden voor het in behandeling nemen van asielaanvragen buiten de Europese Unie*, Den Haag.
  - 16 Deze kritiek kwam o.a. van UNHCR, Amnesty International, House of Lords, European Union Committee, diverse NGO's en academici.
  - 17 Human Rights Watch (2014), *Libya: whipped, beaten and hung from trees: detained migrants, asylum seekers describe torture, other abuse in detention*, 22 juni 2014, [www.hrw.org/news/2014/06/22/libya-whipped-beaten-and-hung-trees](http://www.hrw.org/news/2014/06/22/libya-whipped-beaten-and-hung-trees). Libië, dat het belangrijkste doorreisland in Noord-Afrika is en daarmee dé focus van EU-plannen ten aanzien van het voorkomen van migratie, spant hierbij de kroon.
  - 18 K.F. Afeef (2006), 'The Politics of Extraterritorial Processing: Offshore Asylum Policies in Europe and the Pacific', *RSC Working Paper* no. 36.
  - 19 Amnesty International (2015), *Libya is full of cruelty: stories of abduction, sexual violence and abuse from migrants and refugees*, 11 mei, [www.amnesty.nl/nieuwsportaal/rapport/libya-is-full-cruelty-stories-abduction-sexual-violence-and-abuse-migrants-and-refugees](http://www.amnesty.nl/nieuwsportaal/rapport/libya-is-full-cruelty-stories-abduction-sexual-violence-and-abuse-migrants-and-refugees)
  - 20 Fundamental Rights Agency (2015), *Legal entry channels to the EU for persons in need of international protection: a toolbox*, 02-2015.
  - 21 ECRE (2013), *Dublin II Regulation: Lives on Hold*, [www.ecre.org](http://www.ecre.org)
  - 22 ICMPD (2014), *An effective Asylum Responsibility-sharing mechanism*, [www.icmpd.org/Publications.2424.o.html](http://www.icmpd.org/Publications.2424.o.html).