

External processing: de deur uit! Delen, niet afschuiven van verantwoordelijkheid voor vluchtelingenbescherming

Al decennia worden er door verschillende – met name Europese – landen voorstellen op tafel gelegd tot het ‘externaliseren’ van de behandeling van asiolverzoekers. Bijna altijd verdwijnen deze voorstellen na enige tijd in de prullenbak, om er enkele jaren later weer uit geplukt te worden. Zo blijft het onderwerp op de politieke agenda, terwijl er vanuit juridisch, praktisch en principieel oogpunt veel vraagtekens te plaatsen zijn bij zowel de haalbaarheid als de wenselijkheid van *external processing*. Vluchtelingenbescherming wereldwijd is meer gebaat bij het nadenken over op welke wijze capaciteitsopbouw van nationale asielsystemen gerealiseerd kan worden.

Een van de meer recente, en voor Nederland relevante, publicaties over *external processing* betreft het advies van de Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken (verder: ACVZ) aan de Nederlandse regering in december 2010.¹ Dit advies was gevraagd door voormalig staatssecretaris van Justitie Albayrak in september 2009:

‘[...] Omwille van een evenwichtig asiel- en vluchtelingenbeleid met aandacht voor opvang in de regio, is het van belang na te gaan in hoeverre external processing en het opzetten van transit-centra in derde landen een bijdrage aan burden-sharing zou kunnen leveren. Ik wil u verzoeken het advies uit te brengen in het licht van de wens na te gaan aan welke voorwaarden external processing dient te voldoen.[...]’²

De adviesaanvraag richtte zich dus met name op de vraag naar de voorwaarden waaronder *external processing* mogelijk zou kunnen zijn. Het verzoek richt zich expliciet op *external processing* in de context van *burden-sharing*, of liever gezegd, de verdeling van verantwoordelijkheid voor vluchtelingenbe-

scherming. Dit is een van de pijlers van de externe dimensie van het EU asiel- en migratiebeleid zoals vormgegeven vanaf de Raad in Tampere in 1999, met name in het Haags Programma.³ Naast betere bescherming voor vluchtelingen (en het ondersteunen van derde landen daarbij), richt deze strategie zich op het ‘managen’ van migratiestromen, oftewel het voorkomen van irreguliere migratie.⁴ Voorstellen en initiatieven die in het verleden zijn gedaan ten aanzien van *external processing*⁵ waren in praktijk echter met name gericht op het laatste: de mogelijkheid om zo een restrictiever toelatingsbeleid te voeren.⁶ Kortom: de inzet om vluchtelingen zoveel mogelijk in de eigen regio te houden om te voorkomen dat zij hun toevlucht zoeken in Europa,⁷ en daarmee gericht op het afschuiven van verantwoordelijkheid voor vluchtelingenbescherming naar de regio, in plaats van het delen van deze verantwoordelijkheid. In dat opzicht was deze adviesaanvraag behoorlijk genuanceerd en gebalanceerd opgesteld.

1 Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken, External processing. Voorwaarden voor het in behandeling nemen van asielaanvragen buiten de Europese Unie (Verder: ACVZ-advies), Den Haag, december 2010.
2 Brief van de staatssecretaris van Justitie aan de Voorzitter van de Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken, kenmerk 5620017/09, 29 september 2009.

3 Raadsconclusies 4-5 november 2004, Annex I, ‘The Hague Programme: Strengthening Freedom, Security and Justice in the European Union.’
4 Zie hierover nader M. den Heijer, Europe and Extraterritorial Asylum (diss.), Leiden 2011, para. 5.2.1. en 5.2.3., p. 177 e.v.
5 Zie verder in dit artikel para. 2.3.
6 Zie noot 1, p. 17.
7 K. de Vries, ‘An Assessment of ‘Protection in Regions of Origin’ in relation to European Asylum Law’, EJML 2007/9, p. 84.

Voor dit artikel over *external processing* neem ik het ACVZ-advies als uitgangspunt. Na een korte weergave van de bevindingen en aanbevelingen, zal ik trachten aan te geven waarom *external processing* een zinloze (en onwenselijke!) exercitie is, en waarom het van de Nederlandse en Europese politieke beleidsagenda dient te worden afgehaald.⁸ Tot slot zet ik uiteen waar Nederland en de EU volgens de letter en geest van het Vluchtelingenverdrag wél op zouden moeten inzetten om te komen tot betere mondiale vluchtelingenbescherming.

Ten behoeve van dit artikel wordt bedoeld met de term *external processing* de behandeling van een asielverzoek door of onder verantwoordelijkheid van (een lidstaat van) de EU op een locatie buiten de EU. Dit is grosso modo ook de definitie die de ACVZ hanteert. In het advies wordt ook uitgebreid aandacht besteed aan zogenoemde 'verwante begrippen'.⁹ Vaak wordt ook gesproken over 'bescherming in de regio' hetgeen een veel positievere connotatie kent, maar waaronder mijns inziens ook iets heel anders moet worden verstaan. Het concept van (versterking van) 'bescherming in de regio' ziet veeleer op het voorzien in effectieve bescherming voor vluchtelingen als duurzame oplossing en omvat daarmee (veel) meer dan de enkele behandeling van een asielverzoek. Het gaat daarbij bijvoorbeeld ook om toegang tot bepaalde rechten en voorzieningen.

External processing

'External processing gaat uit van de veronderstelling dat er een veilig gebied buiten het grondgebied van de EU is, waar een EU-lidstaat of de EU verzoeken om internationale bescherming in behandeling kan (laten) nemen en beoordelen. Hiertoe kunnen centra voor external processing of transitcentra worden opgezet, waar de verzoeken worden afgehandeld en een rechtsgang tegen een eventuele afwijzing openstaat. Na inwilliging van het verzoek kunnen de betrokken vreemdelingen voor bescherming naar een lidstaat van de EU of naar een veilig derde land worden overgebracht. Afgewezen asielzoekers worden teruggestuurd naar het land van herkomst of elders ondergebracht.'¹⁰

1 ACVZ-Advies over *external processing*

In haar advies van december 2010 stelt de ACVZ de vraag centraal of en hoe *external processing* juridisch en praktisch gezien mogelijk is en wat de obstakels zijn bij de uitvoering ervan. Alvorens deze vraag te beantwoorden, geeft het advies eerst een mooie uiteenzetting van het concept *external processing*, de belangrijkste elementen en de achterliggende doelstellingen. In het advies is ook een compact overzicht te vinden van initiatieven en voorstellen voor (vormen van) *external processing* uit het afgelopen decennium.¹¹

8 Zie voor voorbeelden en initiatieven van 'external processing' buiten de EU: M. den Heijer, *Europe and Extraterritorial Asylum*, para 7.2, p. 277 e.v.; Th. Gammeltoft-Hansen, *Access to Asylum. International Refugee Law and the Globalisation of Migration Control*, Cambridge University Press 2011, p.75 e.v.

9 ACVZ-advies, p. 14-15, p. 55-56.

10 ACVZ-advies, p. 14-15

11 ACVZ-advies, hoofdstuk 2.

1.1 Juridisch kader

De ACVZ stelt al snel vast dat het relevante juridische kader afhangt van de vormgeving waarvoor gekozen zou worden. Aangezien *external processing* door de EU of Europese lidstaten nog nooit daadwerkelijk is toegepast en er dus geen sprake is van een voorbeeldmodel, probeert de ACVZ een totaalplaatje te schetsen. Als lezer van het advies kan dit wat verwarrend zijn, omdat er daardoor met verschillende kaders wordt gewerkt. Maar grosso modo spelen er juridisch gezien de volgende vraagstukken:

- de (volkenrechtelijke) individuele dan wel collectieve verantwoordelijkheid van staten voor de asielzoeker;
- de relevante internationaal- en Europeesrechtelijke verplichtingen die de voorwaarden vormen voor *external processing*, zoals het *non-refoulement*beginsel, normen voor statusverlening en asielprocedure en rechtsbescherming. Deze kaders zijn neergelegd in het Vluchtelingenverdrag, IVBPR, Anti-Folterverdrag, EVRM en Unierecht.

De ACVZ concludeert dat er een aantal juridische obstakels is die *external processing* juridisch problematisch maken. Als belangrijkste obstakel wordt gezien het ontbreken van een duidelijke juridische grondslag voor *external processing* in het Unierecht. Artikel 78 Verdrag van de Werking van de Europese Unie (VWEU) inzake het gemeenschappelijk Europees asielbeleid biedt hierbij onvoldoende houvast. Ook de Procedurerichtlijn 2005/85/EG werpt een belemmering op. Hierin is immers geregeld dat een asielzoeker het recht heeft om de beslissing in eerste aanleg op zijn asielverzoek af te wachten *in de lidstaat* die het verzoek behandelt (artikel 7). Ander voorbeeld: artikel 27 sub 2 lid a Procedurerichtlijn stelt dat een asielzoeker alleen mag worden overgedragen aan een veilig derde land als hij een *betekenisvolle* band heeft met dat land. Meer in het algemeen: het huidige, toepasselijke Unierecht is niet geschreven met het oog op extraterritoriale werking ervan.

De ACVZ komt tot de conclusie dat het toepasselijke, juridische kader aan *external processing* in de weg staat. Er bestaat geen duidelijke wettelijke grondslag voor zo'n procedure in het Europese recht en de juridische verantwoordelijkheid van staten voor asielzoekers is niet goed geregeld. Hiertoe zijn aanvullende overeenkomsten en verdragen met derde landen nodig, waar de behandeling van asielverzoeken vervolgens zou moeten plaatsvinden. Vaak zal ook nationale wetgeving van EU-lidstaten (bijvoorbeeld ten aanzien het overbrengen van asielzoekers) aangepast moeten worden.

1.2 Praktische aspecten en voorwaarden

De ACVZ noemt zes praktische voorwaarden waaraan *zprocessing* zou moeten voldoen: de locatie van een centrum in een derde land moet geregeld worden, de toegang tot de procedure, de opvang van asielzoekers, de procedurele waarborgen rondom de asielprocedure, en de vraagstukken die zien op wat te doen met 1) erkende vluchtelingen of subsidiair beschermden (herverdeling), en 2) afgewezen asielzoekers (terugkeer).¹²

Bij bespreking van elke van deze 'voorwaarden' wordt duidelijk dat ook hier het juridisch kader een belangrijke rol speelt.

12 ACVZ-advies, hoofdstuk 4.

Internationaal- en Europeesrechtelijke verplichtingen vereisen een bepaald niveau van randvoorwaarden qua procedures en voorzieningen in het kader van internationale vluchtelingenbescherming. Hierdoor, alsmede door de complexiteit van het in praktijk brengen van *external processing* zijn er volgens de ACVZ aanzienlijke inspanningen en investeringen nodig om aan de praktische voorwaarden te voldoen. Daarnaast moeten er op allerlei gebieden, zoals opvang, verdeling, huisvesting

EU. De conclusie is hiermee in overeenstemming: er wordt niet aan de voorwaarden voldaan, en het is op onderdelen zeer de vraag of het überhaupt haalbaar is. Bij mij rijst dan de vraag of de daaropvolgende aanbeveling niet had moeten luiden 'en dus stop er in godsnaam mee!' De ACVZ heeft daar duidelijk niet voor gekozen. Volgens de ACVZ wordt nu ('thans') niet aan de voorwaarden voldaan, maar zou het dus in de toekomst wel mogelijk kunnen worden (blijkbaar op 'enkele onderdelen' na).

Te proberen overeenstemming te bereiken over external processing is een onwenselijke exercitie, en dient dan ook van de Nederlandse en Europese beleidsagenda te worden geschrapt.

van een centrum inclusief personeel, rechtbanken en tolken, veel afspraken met derde landen gemaakt worden.¹³ En hierbij is het maar de vraag of en hoe derde landen bewogen kunnen worden om überhaupt een dergelijk centrum op hun grondgebied op te zetten, gezien potentieel aantrekkingskracht van zo'n centrum op niet alleen asielzoekers en vluchtelingen, maar ook op andere migranten, mensensmokkelaars etc.¹⁴

1.3 Conclusies en aanbevelingen

De ACVZ concludeert uiteindelijk dat op dit moment in zowel juridisch als praktisch opzicht niet wordt voldaan aan de voorwaarden voor toepassing van *external processing*. Sommige onderdelen zouden mogelijk zelfs onhaalbaar zijn. Niet wordt precies duidelijk op welke onderdelen de ACVZ doelt. Vervolgens doet de ACVZ twee, in mijn ogen, opmerkelijke, aanbevelingen:

1. Als er wordt gekozen om *external processing* te ontwikkelen, doe dat dan in EU-verband.
2. Richt, zolang er nog geen duidelijkheid is over de rechtsbasis van EU-handelen op het gebied van *external processing*, de aandacht op realisering van voorwaarden voor *external processing*, waaronder harmonisatie van het Europees asielbeleid en een quotaregeling voor de verdeling van vreemdelingen die internationale bescherming behoeven.

Waarom vind ik deze aanbevelingen opmerkelijk? Allereerst zijn de aanbevelingen een open deur. Het ligt, gezien de Europese samenwerking en het diplomatieke krachtenveld, niet alleen ten aanzien van asiel- en migratiebeleid maar zeker ook ten aanzien van extern EU-beleid, niet in de rede om *external processing* op eigen houtje te gaan regelen. En harmonisatie is een voorwaarde. Ten tweede vind ik de aanbevelingen weinig specifiek, terwijl het advies en de conclusies voldoende aanleiding bieden voor meer toegespitste aanbevelingen aan de Nederlandse regering.

1.4 Commentaar

Maar mijn belangrijkste kritiekpunt is het volgende: het advies zelf geeft een (juist) beeld van moeilijk oplosbare, juridisch knelpunten en praktische problemen waar het gaat om het uitvoeren van *external processing* door Europese landen en/of de

Daarmee houdt de ACVZ de optie open dat dit concept verder uitgewerkt wordt, en stimuleert dat zelfs enigszins door de formulering van de aanbevelingen.

Had de ACVZ het anders kunnen doen in de context van dit advies? De adviesaanvraag van de regering ziet op het in kaart brengen van de voorwaarden van *external processing*, en daarmee op de haalbaarheid, niet de wenselijkheid ervan. De ACVZ had zich naar mijn mening hier over kunnen en moeten uitlaten. Naast het feit dat de ACVZ eigenstandig (en ook ongevraagd) advies geeft,¹⁵ biedt ook de adviesaanvraag de ruimte om nader op de wenselijkheid in te gaan: *in hoeverre kan external processing een bijdrage leveren aan burden-sharing, omwille van een evenwichtig asiel- en vluchtelingenbeleid?*¹⁶ Dat dit is nagelaten, terwijl de kern van het adviesrapport goed onderbouwd is en belangrijke aspecten van dit vraagstuk bespreekt. Dit leidt tot een onvolledige, onevenwichtige en daardoor onbevredigende uitkomst.

Want impliciet is de boodschap van het ACVZ-advies wel dat *external processing, off limits* is. Er moet eerst sprake zijn van een geheel geharmoniseerd EU-beleid, inclusief afspraken over verantwoordelijkheidsverdeling, alsmede aanpassing van het Unierecht, inclusief het VWEU. Ondanks dat er sinds de Raad van Tampere in 1999 flinke stappen zijn gezet richting een Gemeenschappelijk Europees Asielbeleid (GEAS), is het tempo waarin deze stappen worden gezet, tanende. De deadline van de 'eerste fase'-richtlijnen werd in 2004 ternauwernood gehaald, terwijl de deadline van 2010 voor de tweede fase van de harmonisatie verschoven is naar 2012. En desondanks verwoede pogingen van onder andere de Europese Commissie positief te blijven, wordt in diverse hoofdsteden al hardop getwijfeld aan de haalbaarheid van deze datum. Ook is het huidige herzieningsproces van de 'eerste fase'-richtlijnen, dat bij de Opvang- en Procedurerichtlijn zelfs heeft geleid tot de situatie waarin de Europese Commissie zich genoodzaakt zag terug te gaan naar de tekentafel om haar wijzigingsvoorstellen te herzien (de zogenoemde '*redraft*' van de '*recast*'), een politiek mijnenveld gebleken met moeizame onderhandelingen en weinig eensgezindheid binnen de Europese instellingen.

Het valt dus redelijkerwijs niet te verwachten dat hierin gedurende de eerstkomende (tientallen) jaren zodanige stappen kunnen worden gezet, dat van een geharmoniseerd Europees

¹³ Ibid.

¹⁴ Ibid., para. 2.4.

¹⁵ Zie www.acvz.org/nl/organisatie.

¹⁶ Zie noot 2.

asielrecht (in materiele en procedurele) zin sprake zal zijn. Daarenboven, eerdere pogingen om te komen tot een vorm van *external processing* zijn op niets uitgelopen, en niet valt in te zien waarom dat de komende decennia anders zal zijn.

2 Het verleden: eerdere pogingen

In het verleden zijn er diverse initiatieven en voorstellen geweest om te komen tot alternatieve vormen van statusdeterminatie en asielverlening. Deze pogingen variëren van aanvulling tot herziening van het Vluchtelingenverdrag; van integrale aanpak van mondiale vluchtelingenbescherming tot exclusieve behandeling van asielverzoeken in de regio. Alhoewel de doelstelling en opzet van deze voorstellen in meerdere of mindere mate verschillen (de wens voor een betere bescherming voor vluchtelingen kent een andere insteek dan de wens om tot een lagere instroom van asielzoekers te komen); veel is er in concreto niet van terecht gekomen. Hierna zullen enkele van deze initiatieven en voorstellen aan bod komen,¹⁷ om te illustreren wat de redenen zijn voor het uitblijven van uitwerking en uitvoering in de praktijk. Ik noem naast Europese voorstellen, die met name waren gericht op *external processing*, ook enkele bredere internationale initiatieven, omdat de redenen voor mislukking even illustratief zijn.

2.1 Mondiale initiatieven: *burden-sharing* in aanvulling op Vluchtelingenverdrag

In 1977 is geprobeerd om in VN-verband te komen tot een Verdrag over Territoriaal Asiel, in aanvulling op het Vluchtelingenverdrag van 1951.¹⁸ Het ontwerpvoorstel ging in op een aantal vraagstukken zoals het recht op asiel(verlening); reikwijdte van het verdrag; recht op verblijf gedurende de asielprocedure en verantwoordelijkheidsverdeling in geval van *particular pressure* op een of meerdere lidstaten. Slechts een aantal artikelen werd door de 92 deelnemende staten daadwerkelijk besproken en overeenstemming werd niet bereikt. Waarom niet? Omdat staten huiverig waren voor inperking van hun soevereiniteit in combinatie met het ontbreken van de politieke wil om extra inspanningen te leveren voor de bescherming van vluchtelingen.

In 2003 startte UNHCR met onderhandelingen over *Convention Plus*, als onderdeel van de *Agenda for Protection*. Het doel was om via speciale overeenkomsten, aanvullend aan het Vluchtelingenverdrag van 1951 en het Protocol van 1967, te komen tot samenwerkingsverbanden tussen landen in de regio, asiellanden zoals de EU-lidstaten, internationale organisaties en UNHCR, ten behoeve van concrete verbetering van vluchtelingenbescherming wereldwijd.¹⁹ De toenmalige Hoge Commissaris Lubbers verwoordde het doel als volgt: '*special agreements to build an effective system of burden-sharing that would also enable refugees to find adequate protection or assistance as close as home as possible.*'²⁰ Uiteindelijk bleek het initiatief te ambitieus, te om-

vangrijk (veel details) en was er sprake van tegengestelde belangen tussen de betrokken actoren. Organisaties wantrouwen de insteek van met name asiellanden en zagen het traject als een poging om vluchtelingenbescherming te ondermijnen en de positie van vluchtelingen verder te verzwakken. Landen in de regio toonden geen bereidheid zelf te investeren in vluchtelingenbescherming als asiellanden in het westen niet over de brug kwamen met allerlei toezeggingen en vreesden een afschuiven van verantwoordelijkheden door deze landen op de regio (gevoed door de stemmen uit Europese landen om het Vluchtelingenverdrag op te zeggen). Westerse staten waren op hun buurt weinig genegen de reikwijdte van hun internationale vluchtelingenrechtelijke verplichtingen te verruimen. Kortom: de internationale overeenkomsten kwamen niet tot stand en een alomvattende oplossing bleef uit.²¹

2.2 Europese voorstellen: *external processing*

In 1986 werd het onderwerp voor het eerst op de Europese agenda gezet door Denemarken, en daarna door Nederland in 1993, toen staatssecretaris van Justitie Kosto tijdens de *Inter-Governmental Consultations* (IGC) voorstelde om asielzoekers die in Europa asiel vragen, terug te sturen naar de regio waar zij hun verzoek zouden kunnen indienen.²² Een verdere uitwerking ontbrak en de plannen werden niet uitgevoerd.

In januari 2003 baarde de Britse regering opzien met de *New Vision for Refugees*, waarin gepleit werd voor exclusieve opvang in de regio.²³ Asielzoekers moesten direct worden teruggestuurd van de regio van herkomst; statusdeterminatie zou niet essentieel zijn en de beoordeling van asielverzoeken door staten moest zoveel mogelijk worden vermeden en vooral door UNHCR worden uitgevoerd. Het opzetten van *Regional Protection Centres* en *Transit Processing Centres* buiten de grenzen van de EU vormde de kern van het Britse betoog. Ondanks enige bijval van andere EU-lidstaten, waaronder Denemarken, Italië, Spanje en Nederland,²⁴ oogstte het plan met name veel kritiek.²⁵ Het voorstel deed geen recht aan bestaande internationale- en Europeesrechtelijke verplichtingen, deed afbreuk aan de bescherming van vluchtelingen, was juridisch en praktisch gezien onvoldoende uitgedacht en in het geheel niet tot stand

17 Zie voor een uitgebreid overzicht ACVZ-advies, para 2.4, p. 17 e.v.; zie ook M. den Heijer, *Europe and Extraterritorial Asylum* (diss.), Leiden 2011, para 5.2.1, p. 177-181.

18 UN.doc.A/10177.

19 Zie voor meer informatie over en handig overzicht van het Conventie Plus initiatief: UNHCR, *Convention Plus at a glance*, 2005, via www.unhcr.org/403b30684.html.

20 Toespraak van Lubbers (UNHCR) tijdens de EU Justitie en Binnenlandse Zaken Raad van 13 september 2002 te Kopenhagen.

21 Zie voor een uitgebreide analyse van *Convention Plus* o.m. M. Zieck, 'Doomed to Fail from the Outset. UNHCR's Convention Plus Initiative Revisited', *International Journal of Refugee Law* 2009/21, p. 387-420; A. Betts en J.F. Durieux, 'Convention Plus as a Norm-Setting Exercise', *Journal of Refugee Studies* 2007, p. 509-535.

22 F. Florin, *Onderweg naar Bescherming. Een rondgang door het vluchtelingenbeleid, VluchtelingenWerk Nederland* 1995, p. 21.

23 Brief van premier Blair aan het Grieks Voorzitterschap van de EU, 10 maart 2003. Zie ook UK Home Office, *New Approaches to Asylum Processing and Protection*, 2003; Amnesty International, *Niemandland*, Amsterdam 2003.

24 Overigens niet ten aanzien van het hele Britse plan. De Nederlandse regering vond, ondanks een positieve grondhouding ten opzichte van 'bescherming in de regio' de plaatsing van EU-centra buiten de EU op dat moment te ver gaan en zag liever dat aansluiting werd gezocht met de voorstellen van UNHCR. Zie TK 2002-2003, 19 637, nr. 739, ve03001188.

25 UNHCR, *Preliminary comments on UK proposals on regional protection and off territory processing zones*, februari 2003; Amnesty International, *Observations on UNHCR's consultations on Convention Plus*, 2003; Amnesty International, *Strengthening Fortress Europa in times of War*, 28-29 maart 2003; ECRE *Statement on the Asylum and Access Challenge*, 7 april 2003; Brief van VluchtelingenWerk Nederland aan de Tweede Kamer t.b.v. het Algemeen Overleg d.d. 3 juni 2003 inzake bescherming in de regio, 2 mei 2003; House of Lords European Union Committee, 'Handling EU Asylum Claims: New approaches examined: Report with evidence', Session 2003-2004 Report 11, Londen 2004; G. Noll, 'Visions of the Exceptional: Legal and theoretical issues raised by Transit Processing Centers and Protection Zones', in *European Journal of Migration Law* nr 5, 2003, p. 303-341.

gekomen in samenspraak met de landen in de regio zelf. Ondanks al deze kritiek en gebrek aan concrete uitwerking, bleef het onderwerp rondzingen in Brusselse vergaderzalen en Europese hoofdsteden. Een jaar later kwamen Duitsland en Italië met voorstellen om in Noord-Afrika centra op te richten om de beschermingsvraag van onderschepte asielzoekers die op weg waren naar Europa te behandelen. Hoewel dit voorstel iets wat verschilde van het Britse, kwamen hier ook dezelfde kritiek en dezelfde vraagstukken naar boven.²⁶

Omdat *external processing* nu eenmaal op de politieke agenda van Europese lidstaten stond, beïnvloedde dit ook de agenda van diverse Europese gremia. In de context van de Raad van Europa werd door het Migratie Comité nagedacht over 'nieuwe vormen van vluchtelingenbescherming', die neerkwamen op *transit-* en *processingcentra* in de regio (rapport-Jonker).²⁷ Uit de hierop volgende resolutie van de Parlementaire Assemblée en

2.3 Gedoemd om te mislukken³²

Kort gezegd zijn er dus de volgende redenen waarom *external processing*, gezien vanuit welke doelstelling dan ook, niet van de grond komt:

- er is sprake van complexe juridische en praktische vraagstukken, die óf onoplosbaar zijn (omdat vastgehouden dient te worden aan principiële uitgangspunten als het *non-refoulement*beginsel), óf zeer veel tijd en geld kosten;
- er is een gebrek aan gedeelde mondiale visie ten aanzien van het op te lossen 'probleem' en de te nemen maatregelen. Dit wordt versterkt door een situatie van onderling wantrouwen en het hebben van (schijnbaar) tegengestelde belangen van staten. Dit bemoeilijkt bijvoorbeeld het sluiten van overeenkomsten tussen de EU of lidstaten van de EU met derde landen;
- de voorstellen ten aanzien van *external processing* die feitelijk

In hun partijprogramma's zijn de regeringspartijen en gedoogpartner PVV duidelijk: opvang van asielzoekers gebeurt bij voorkeur in de regio.

het antwoord van het Comité van Ministers volgde dat, gezien alle implicaties van dergelijke centra, dit onderwerp op de voet gevolgd diende te worden.²⁸ Verder zijn er geen ontwikkelingen vanuit de Raad van Europa te melden.

Waar de agenda van de Europese Unie inzake de externe dimensie van het asielbeleid vanaf de Raad van Tampere in 1999 veeleer gericht leek te zijn op het versterken van bescherming van vluchtelingen in de regio in samenwerking met derde landen en een veilige toegang tot Europa,²⁹ werd in het EU-Justitie en Binnenlandse Zaken Meerjarenprogramma dat de Raad op 5 november 2004 aannam (het zogenaamde 'Haags Programma') voor het eerst melding gemaakt van een onderzoek naar *external processing*. De Commissie werd hierbij verzocht om een studie te verrichten, in nauwe samenwerking met UNHCR, naar de haalbaarheid en mogelijkheden voor een gezamenlijke behandeling van asielaanvragen buiten de EU. Ook van deze studie is het tot dusverre niet gekomen. Het duikt nog even op in het EU-beleidsplan asiel van de Commissie van 17 juni 2008 als voornemen voor 2009, maar verder blijft het stil.³⁰ Naast het feit dat de Commissie het onderwerp steeds voor zich uitschuift,³¹ lijkt men in Brussel, net als in Straatsburg, geen reden te zien om hier haast mee te maken. En dat wekt geen verbazing.

door enkele EU-landen zijn gedaan, waren veeleer bedoeld om de publieke opinie intern te beïnvloeden dan wel een stem te geven aan de onrust van kiezers over de instroom van vreemdelingen. Ze waren in ieder geval onvoldoende uitgewerkt en/of boden geen concrete oplossingen voor de in reactie op eerdere gesignaleerde problemen, zodat niet gesproken kan worden van serieuze pogingen tot verbetering van het mondiale vluchtelingenbeleid, wat men daar ook onder moge verstaan.

3 Het heden: nog altijd op de agenda

En toch wordt *external processing* levend gehouden in een soort (illusoire) hoop dat dit idee de oplossing is voor alle 'problemen' rondom het asielvraagstuk, nationaal en Europees gezien. In het Actieplan dat door de Commissie is opgesteld ter uitvoering van het meest recente Meerjarenprogramma van de Justitie- en Binnenlandse Zaken Raad (het 'Stockholm Programma') wordt gesproken over een uit te brengen Commissiemededeling 'over een nieuwe aanpak betreffende toegang tot asielprocedures met een focus op de voornaamste landen van doorreis.'³³ Een wat cryptische omschrijving, maar *external processing* zou hieronder kunnen vallen.

3.1 De Nederlandse agenda: volharding

Ook in Nederland is het nog altijd een onderwerp van debat.³⁴ In de standpuntverkennde notitie 'Visie op Bescherming' van voormalig staatssecretaris van Justitie Albayrak wordt de behandeling van asielverzoeken buiten de grenzen van de EU genoemd in combinatie met een verdeelsleutel van erkende vluchtelingen over Europa als mogelijk systeem van vluchte-

26 M. Garlick, 'The EU Discussions on Extraterritorial Processing: Solution or Conundrum?', *International Journal of Refugee Law*, 2006.

27 Raad van Europa: Report Committee on Migration, Refugees and Population, Assessment of transit and processing centres as a response to mixed flows of migrants and asylum seekers, Doc 11304, 13 juni 2007.

28 Parlementaire Assemblée van de Raad van Europa, Resolutie 1569 (2007); Parlementaire Assemblée van de Raad van Europa, Aanbeveling 1808(2007).

29 COM (2003) 152, 26 maart 2003; COM(2003) 315, 3 juni 2003 (Naar toegankelijker, rechtvaardiger en betere beheerde asielstelsels); Raadsconclusies Thessaloniki 19-20 juni 2003, 11638/03 POLGEN 55, para. 24-27, Brussel 1 oktober 2003; COM (2004) 410, 4 juni 2004.

30 COM(2008) 360, 17 juni 2008, para 5.2.

31 Ibid. De Commissie geeft in het beleidsplan aan dat de uitkomsten van het onderzoek gebruikt zullen worden voor toekomstige discussies en beleidsvorming op Europees niveau, met het oog op verbetering van de toegang tot Europa, complementair aan GEAS en in naleving van internationale standaarden.

32 Vrij naar de titel van een artikel van M. Zieck in *International Journal of Refugee Law* uit 2009 ('Doomed to Fail from the Outset? UNHCR's Convention Plus Initiative Revisited').

33 COM(2010) 171, p. 61-62.

34 Zie voor eerdere brieven van de Nederlandse regering: TK 2000-2001, 19 637, nr. 554; TK 2001-2002, 19 637, nr. 634; TK 2002-2003, 19 637, nr. 739, ve03001188.

lingenbescherming op de lange termijn.³⁵ Tegelijkertijd worden ook hier fundamentele (juridische) vragen opgeworpen ten aanzien van de wettelijke basis, garanties voor toepassing van het *non-refoulement*beginsel en respect voor mensenrechten, de terugkeer van afgewezen asielzoekers, afspraken met derde landen en hun bereidheid om samen te werken. Jammer genoeg wordt ook hier geen poging gedaan deze vragen te beantwoorden of te komen met een concreet voorstel tot uitwerking.³⁶ De bal wordt in de lucht gegooid en niet opgevangen. En zo stuitert hij maar door.

Want ook in de asielparagraaf van het regeer- en gedoogakkoord van het huidige minderheidskabinet VVD-CDA met gedoogsteun van de PVV, staat dat de opvang van asielzoekers bij voorkeur in het land of de regio van herkomst plaats heeft. Nederland dient actief bij te dragen aan de opvang elders en de behandeling van asielverzoeken door de verantwoordelijke lidstaat door samenwerking met betrokken landen en UNHCR.³⁷ In hun eigen partijprogramma's zijn de regeringspartijen en gedoogpartner PVV ook duidelijk: opvang van asielzoekers bij voorkeur in de regio.³⁸ Het CDA is het meest expliciet: 'Voor de langere termijn streeft het CDA naar een gemeenschappelijk Europees asielbeleid waarbij asielaanvragen en opvang enkel in de regio plaatsvinden en erkende asielzoekers zo nodig via hervestiging naar de EU-landen komen.' Maar ook de VVD heeft in het verleden meerdere malen expliciet gepleit voor *external processing*, onder meer bij monde van de heer Kamp tijdens het debat over het EU-beleidsplan asiel in de Tweede Kamer op 24 september 2008, waar hij pleitte voor een ander asielsysteem in lijn met de Britse voorstellen uit 2003.³⁹

3.2 Noodzaak tot voortschrijdend inzicht

Deze vasthoudendheid, ook van politiek Den Haag, is toch enigszins bevreemdend in vergelijking met de huidige actuele asiel- en vluchtelingensituatie in Europa en daarbuiten.

3.2.1 Transitlanden zonder adequaat asielsysteem

Op dit moment kennen de meeste (transit)landen in de periferie van de Europese Unie geen nationale asielwetgeving en (goed werkende) asielsystemen. Libië is geen partij bij het Vluchtelingenverdrag. Er zijn zeer schrijnende verhalen bekend over mensen die zonder eten of drinken zijn gedumpt in de woestijn door de Libische politie.⁴⁰ Turkije heeft nog altijd het Protocol van 1967 niet ondertekend en erkent officieel nog altijd geen verantwoordelijkheid voor vluchtelingen, anders

dan afkomstig uit Europa. Turkije stuurt vluchtelingen zonder pardon terug naar landen van herkomst als Afghanistan en Irak, of stuurt ze gedwongen de zee op in niet zeewaardige bootjes met de verdrinkingsdood tot gevolg.⁴¹ Ook andere landen ten zuiden en ten oosten van Europa blijven niet buiten schot.

Vluchtelingen vinden in transitlanden geen volwaardig bescherming en kunnen hun rechten niet geldend maken. Ze worden aan hun lot overgelaten of verjaagd. Transitlanden waar geen bescherming kan worden gekregen, omdat deze landen dat niet willen of niet kunnen wegens capaciteitsgebrek of 'interne problemen', kampen met een soort 'free-riders'gedrag: zij nemen geen vluchtelingen op en schuiven de verantwoordelijkheid voor vluchtelingenbescherming af op andere landen, namelijk de regio van herkomst, dan wel Europese landen. En waarom zouden ze ook anders handelen? Als zij serieus werk maken van asielsystemen die leiden tot adequate bescherming, dan worden zij verantwoordelijk voor alle asielverzoeken van mensen die momenteel doorreizen naar Europa. Met andere woorden: er is, onder de huidige omstandigheden, een perverse prikkel om de bescherming van vluchtelingen vooral niet te verbeteren, zolang daar niet iets tegenover staat.

3.2.2 Geen veilig derde land

Ondertussen is er, ondanks het werk van bijvoorbeeld UNHCR in deze regio's ter promotie van vluchtelingenbescherming, in de verste verte geen sprake van dat deze transitlanden op voorzienbare termijn bestempeld kunnen worden als 'veilig derde land' waarnaar een EU-lidstaat een asielzoeker of vluchteling kan overdragen. Voor de toepassing van het 'veilig derde landen'-concept moet namelijk minstens sprake zijn van een statenpraktijk die in overeenstemming is met het Vluchtelingenverdrag,⁴² dat wil zeggen dat toegang tot een eerlijke en zorgvuldige asielprocedure gewaarborgd is, evenals een adequaat voorzieningenniveau.⁴³ Zolang deze landen redelijkerwijs niet beschouwd kunnen worden als veilig derde land, is het ontwikkelen van (vormen van) *external processing* geen begaanbare weg.

3.2.3 Ook niet veilig in Europa?

Niet alleen buiten Europa is de bescherming van asielzoekers en vluchtelingen verre van op orde en kan er niet zonder meer op worden vertrouwd dat er sprake is van volwaardig functionerende asielsystemen, ook binnen de EU kunnen hierbij vraagtekens worden gezet.

Het interstatelijk vertrouwensbeginsel vormt de hoeksteen van het Gemeenschappelijk Europees Asielsysteem (GEAS). Nu er gezamenlijk minimumnormen zijn afgesproken ten aanzien van de erkenning van internationale bescherming, asielprocedures en opvangvoorzieningen⁴⁴ – op basis van verdragen waar alle EU-lidstaten partij bij zijn – zouden we er toch vanuit mogen gaan dat in de bescherming van asielzoekers

35 TK 2009-2010, 19 637, nr. 1314, p. 12, ve10000188.

36 Ibid.

37 Regeerakkoord VVD-CDA, Vrijheid en verantwoordelijkheid, 30 september 2010, para 6, p. 21; Gedoogakkoord VVD-CDA-PVV, 30 september 2010, para 1, p. 4. Beide te vinden via Migratieweb: ve10001956 en www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/rapporten/2010. De coalitiepartijen hebben vermoedelijk bij het schrijven van deze tekst enkele zaken door elkaar gehaald; er had waarschijnlijk 'verantwoordelijke staat' in plaats van 'verantwoordelijke lidstaat moeten staan (toepassing van de Dublinverordening wordt immers elders in de tekst besproken).

38 VVD: Orde op Zaken. Verkiezingsprogramma 2010-2014, p. 37 (via www.vvd.nl); CDA: Slagvaardig en Samen. Verkiezingsprogramma 2010-2015, p. 15, para 2.3.5 (via www.cda.nl); PVV: Agenda van hoop en optimisme. Een tijd om te kiezen. Verkiezingsprogramma 2010-2015, p. 15 (via www.pvv.nl).

39 TK 2008-2009, 22 112, nr. 716.

40 Rapporten van o.m. Amnesty International ('Libya of tomorrow, what hope for human rights?' 23 juni 2010) en Human Rights Watch, ('Pushed Back, Pushed Around', 21 september 2009).

41 Zie rapport van Amnesty International, 'Stranded Refugees in Turkey denied Protection', april 2009.

42 Zie ook artikel 27 van Richtlijn 2005/85/EG, 1 december 2005, ve06001289.

43 Zie ECRE, *The Way Forward. Guarding Refugee Protection Standards in Regions of Origin*, Brussels, December 2005, p. 7.

44 Artikel 78 Verdrag van de Werking van de Europese Unie (VWEU), ve08000709.

en vluchtelingen binnen de EU gelijkelijk wordt voorzien, en dat elk land binnen de EU dus veilig is voor elke asielzoeker. Dit is immers ook de gedachte achter de Dublinverordening. Maar de praktijk heeft toch anders uitgewezen. Het toelatings-

in bijvoorbeeld Italië is aan stevige kritiek onderhevig. Niet alleen vanwege de bilaterale afspraken met landen als Libië en Tunesië en het collectief terugsturen van asielzoekers naar deze landen,⁵³ maar ook vanwege de asielprocedure en de op-

Volgens de letter en de geest van het Vluchtelingenverdrag zijn staten zelf verantwoordelijk voor het bieden van bescherming aan vluchtelingen, maar is samenwerking met andere staten onontbeerlijk.

percentage van vluchtelingen en subsidiair beschermden kan tussen de lidstaten wezenlijk verschillen. De richtlijnen met minimumnormen zijn vaak dusdanig geformuleerd dat ze veel ruimte laten voor lidstaten om ze naar eigen wens in te vullen en uit te voeren. Van een daadwerkelijk geharmoniseerd EU-asielbeleid is nog geen sprake, hoe groot de stappen die het afgelopen decennium zijn gezet, ook zijn.

Op zich is het voortbestaan van verschillen binnen EU-lidstaten in deze context nog niet het grootste probleem. Veel problematischer is dat sommige landen in praktijk het Unierecht schenden en verdragsverplichtingen niet nakomen, en dat de overige lidstaten zich blijven verschuilen achter het interstatelijk vertrouwensbeginsel. Het meest prangende en bekende voorbeeld is Griekenland. Pas na jarenlang protest van organisaties, UNHCR, rechtsbijstandverlening, vele rapporten en getuigenissen van asielzoekers,⁴⁵ diplomatieke druk vanuit de Europese Commissie,⁴⁶ klachtenprocedures⁴⁷ en (gemotiveerde) *interim measures*, afgegeven door het Europees Hof voor de Rechten van Mens (EHRM) in Straatsburg, schortten enkele lidstaten overdrachten naar Griekenland onder de Dublinverordening op.⁴⁸ En pas nadat zowel Griekenland als België in de zaak M.S.S. door het EHRM veroordeeld werden wegens schending van het EVRM,⁴⁹ zagen EU-lidstaten in dat er echt geen andere keuze meer was dan het stopzetten van overdrachten naar Griekenland en over te gaan tot het zelf behandelen van de aanvragen van betrokken asielzoekers.⁵⁰ Maar veeleer uit vrees voor veroordeling door het EHRM dan vanuit de gedachte van vluchtelingenbescherming.

Nu wordt Griekenland neergezet als een 'uitzonderlijke' situatie binnen Europa. Deels is dat zo: Griekenland heeft te maken met hoge instroomcijfers van migranten. Weliswaar vragen velen geen asiel (meer) aan (in 2010 'slechts' 10.300);⁵¹ de achterstand in de behandeling van asielaanvragen bedraagt toch zo'n 50.000 zaken. En Griekenland kent feitelijk nog altijd geen functionerend asielsysteem.⁵² Maar ook de asielpraktijk

vangvoorzieningen.⁵⁴ En de over de landen aan de oostgrenzen van de Europese Unie valt ook nog wel het een en ander te zeggen. In Bulgarije bijvoorbeeld worden asielzoekers langdurig gedetineerd zonder wettelijk basis.⁵⁵ Ook zijn de opvangvoorzieningen vaak verre van voldoende.⁵⁶

Gezien het disfunctioneren van het huidige systeem van verantwoordelijkheidsverdeling binnen de EU, valt er ook weinig verbetering te verwachten. Immers, de Dublinverordening legt een onevenredig hoge druk op de landen aan de buitengrenzen van de EU, waar de meeste asielzoekers feitelijk binnenkomen. Dat in een aantal van deze landen de asielcijfers in 2010 niet hoger zijn dan in bijvoorbeeld Nederland (Griekenland: 10.300; Italië: 8.200) of zelfs een stuk lager (Spanje: 3.000; Polen: 6.400; Hongarije: 2.500),⁵⁷ kent een andere reden. Juist omdat het niveau van bescherming in landen aan de buitengrenzen lager ligt, kiezen asielzoekers ervoor door te reizen en zich niet in deze landen te melden. Deze omstandigheid maakt de situatie niet minder verlamdend. De landen aan de zuid- en oostgrenzen willen meer solidariteit en een meer evenredige verdeling van verantwoordelijkheden, de landen in West- en Noord-Europa verwachten dat de overige landen hun beschermingsniveau opkrikken (zodat zij niet belemmerd worden door rechterlijke uitspraken die overdrachten tegenhouden). Hierdoor ontstaat een patstelling en houden de EU-lidstaten elkaar in een pervers evenwicht, waarin het Dublinsysteem, met al zijn tekortkomingen, de hoeksteen blijft van het EU-asielbeleid.⁵⁸

3.2.4 Conclusie

Als we er binnen de EU al niet vanuit kunnen gaan dat andere landen per definitie veilig zijn en als we binnen de EU al niet in staat zijn te komen tot een evenwichtige en evenredige verdeling van de verantwoordelijkheid voor vluchtelingenbescher-

45 Zie voor een overzicht www.vluchtweb.nl, afwijzingsgronden, Dublin, informatie van organisaties.

46 Al op 31 januari 2008 begon de Europese Commissie een eerste inbreukprocedure tegen Griekenland wegens schending van Unierecht: brief van Europese Commissie aan ECRE d.d. 1 april 2008.

47 Klacht van VluchtelingenWerk Nederland c.s. tegen Griekenland bij de Europese Commissie, ingediend d.d. 10 november 2009.

48 Nederland: TK 2010-2011, 19 637 nr 1363, ve10001811, 13 oktober 2010; Verenigd Koninkrijk: Brief van UK Home Office (Border Agency) aan het Nationaal Asylum Stakeholders Forum, d.d. 20 september 2010, te vinden via www.vluchtweb.nl in de Dublinmap.

49 EHRM 21 januari 2011, M.S.S. t. Griekenland en België, nr. 30696/09, JV 2011/68 m.nt. H. Battjes, ve11000149.

50 TK 2010-2011, 19 637, nr. 1397, 10 februari 2011, ve11000349.

51 UNHCR Asylum Levels and Trends in the Industrialized Countries: Statistical Overview 2010, 28 maart 2011.

52 UNHCR, Asylum situation in Greece including for Dublin II Transferees, 31 januari 2011, via www.unhcr.org/refworld/country_GRC.4562d8b62,4d76103e2,0.html.

53 Zie bijvoorbeeld Amnesty Internationaal, 'Libya of tomorrow, what hope for human rights?' 23 juni 2010; Rapport van het CPT inzake bezoek aan Italië in juli 2009, CPT/Inf (2010) 14, 28 april 2010; Human Rights Watch, 'Pushed Back, Pushed Around', 21 september 2009.

54 Zie onder meer NOAS, 'The Italian Approach to Asylum – System and core problems' 1 april 2011; Proasyl, 'Zur Situation von Flüchtlingen in Italien', 28 februari 2011; Save the children Italy, 'Factual reception conditions for refugees in Italy and returns under Regulation 343/2003/EC', 1 januari 2011; A. Ricci Ascoli, 'Het Italiaanse asielsysteem in het kader van EU wetgeving' in NAV 2009/3, p. 176-186.

55 Rapport van Amnesty International 2009 inzake Bulgarije; EHRM 22 mei 2008, *Sadaykov t. Bulgarije*, nr. 75157/01, JV 2008/265 m.nt. Cornelisse, ve08000928. Zie ook HvJEU 30 november 2009, *Said Shamilovich Kadzoev (Huchbarov)*, C-357/09, JV 2010/30 m.nt. Cornelisse, ve09001685.

56 Zie U.S. Department of State rapport van 11 maart 2008 over de tekortkomingen in de opvangvoorzieningen voor asielzoekers in Bulgarije.

57 UNHCR Asylum Levels and Trends in the Industrialized Countries: Statistical Overview 2010, Table 1, 28 maart 2011

58 Zie voor een uitgebreidere analyse van het falen van het Dublinsysteem de brief van VluchtelingenWerk Nederland aan de staatssecretaris van Justitie d.d. 11 februari 2009, te vinden op www.vluchtweb.nl in de bibliotheek onder brieven van VluchtelingenWerk Nederland. Zie ook ECRE, 'Sharing responsibility for refugee protection in Europa: Dublin reconsidered', 31 maart 2008.

ming, wat maakt dan dat beleidsmakers en politici blijven denken dat dit (op termijn) wel buiten de EU lukt? Het is een fictie dat er bij voorbaat van kan worden uitgegaan dat landen wel veilig zijn voor asielzoekers en vluchtelingen. En dat is toch wel een primair uitgangspunt van *external processing*.

Kortom: dit onderwerp zou nu voor eens en voor altijd van de agenda moeten worden gehaald. Alles in ogenschouw genomen is het de eerstkomende decennia juridisch niet haalbaar, praktisch onmogelijk en principieel gezien zeer onwenselijk. Het is een veel beter idee om de inspanningen van de EU, inclusief Nederland, in het kader van mondiale vluchtelingenbescherming te richten op initiatieven die naar verwachting wel uitvoerbaar zijn en een verschil kunnen maken.

4 De toekomst: samenwerking

Het Vluchtelingenverdrag van 1951 is de bakermat van mondiale vluchtelingenbescherming. De kern van vluchtelingenschap op basis van het verdrag is dat de vluchteling de bescherming van zijn of haar eigen staat niet kan of wil inroepen en dat andere staten die partij zijn bij het verdrag, die bescherming daarom overnemen. Hiermee werd een fundamentele plicht van iedere staat (het beschermen van de rechten van de eigen onderdaan) bij het in gebreke blijven van die staat, omgezet in een verplichting voor andere staten. Dat was, en is, een zeer wezenlijke en verregaande stap in het internationale recht.

De preambule van het Vluchtelingenverdrag bevat daarnaast nog een zeer relevante passage, met name bezien in de huidige context:

'Overwegende, dat het verlenen van asiel 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,

De wens tot uitdrukking brengende, dat alle Staten, het sociale en humanitaire karakter van het vluchtelingen-vraagstuk erkennende, al het mogelijke zullen doen om te voorkomen, dat dit vraagstuk een oorzaak van spanningen tussen Staten wordt.'

Kortom, de letter en geest van het Vluchtelingenverdrag vragen om twee zaken. Eén: het zijn de staten zelf die verantwoordelijk zijn voor het bieden van bescherming aan vluchtelingen. Twee: vluchtelingenbescherming is een internationale kwestie, waarbij samenwerking tussen staten onontbeerlijk is. Cruciaal hierbij is het geven van invulling aan *internationale solidariteit*: het in staat stellen van staten om zelf de verantwoordelijkheid te dragen voor bescherming van vluchtelingen die op hun grondgebied verblijven, en deze verantwoordelijkheid evenredig te verdelen over de gehele internationale gemeenschap.

Wat betekent dit in praktijk? Capaciteitsopbouw is het sleutelwoord. Meer dan 80% van de vluchtelingen wereldwijd worden nu al opgevangen in de regio van herkomst: Pakistan, Iran, Thailand, Kenia, Jemen, Grote Meren gebied. Landen zonder (goed) functionerend asielsysteem, waar UNHCR niet alleen de statusdeterminatie doet, maar zich ook opwerpt als huma-

nitair crisismanager en niet zelden de verantwoordelijkheid voor immense vluchtelingenkampen draagt. Dit zijn taken die eigenlijk niet bij UNHCR thuishoren: de organisatie is toezichthouder op naleving van het Verdrag, en niet de uitvoerder zelf. Om daar verandering in te brengen en om deze landen te ondersteunen en te stimuleren om zelf de verantwoordelijkheid te dragen, is het noodzakelijk dat de rijkere landen in de wereld, die veel minder vluchtelingen ontvangen, hun steentje bijdragen. Overigens zonder dat zij zelf de deuren sluiten!

4.1 Regionale beschermingsprogramma's

Het zou niet eerlijk zijn om te doen voorkomen dat er op dit vlak niets gebeurt. Capaciteitsopbouw in derde landen en versterking van de beschermingscapaciteit voor vluchtelingen in de regio maakt al jaren onderdeel uit van de Europese externe asielaenda. De Europese Commissie heeft er diverse Mededelingen aan gewijd, gericht op het opzetten van regionale beschermingsprogramma's (*Regional Protection Programme's* of RPP's).⁵⁹ Er zijn *pilot*programma's uitgevoerd in Tanzania, Moldavië, Oekraïne en Belarus. Andere regio's die mogelijk in aanmerking zouden komen voor toekomstige programma's zijn Noord-Afrika, de hoorn van Afrika, het Midden-Oosten en Afghanistan.⁶⁰ Daarnaast werden er onder andere door de Commissie en door Nederland zogenoemde '*partnerships*' aangegaan met landen als Tunesië, Algerije en Marokko in het kader van capaciteitsopbouw van nationale asielsystemen. In 2009 heeft er een evaluatie van de *pilot*-RPP's plaatsgevonden. Deze evaluatie is niet openbaar gemaakt, maar vormt volgens het Stockholm Programma wel de basis van verdere ontwikkeling van de programma's.⁶¹

Ondanks dat de formele evaluatie niet openbaar is, valt er meer in het algemeen wel het een en ander af te dingen op deze RPP's. Opvallend is bijvoorbeeld dat 'targetlanden' met name transitlanden en niet de landen van eerste opvang betreft. Verder zijn de bedragen die er mee gemoeid zijn laag (in 2010 ongeveer 50 miljoen⁶²), zeker in vergelijking met bijvoorbeeld de investeringen in de bewaking van de buitengrenzen van Europa: het Frontexbudget is in vijf jaar tijd gegroeid van zes miljoen naar bijna 90 miljoen.⁶³ Ook kan in de uitvoering niet echt gesproken worden over grootschalige, samenhangende programma's, maar eerder over de financiering van onder meer (losstaande) NGO- en UNHCR-projecten.⁶⁴ Tot slot, ondanks dat de Europese Commissie ook in haar meest recente Mededeling te kennen geeft de RPP's te willen continueren: erg concreet wordt het niet,⁶⁵ en het is maar de vraag in hoeverre de EU-lidstaten, afgezien van een klein groepje 'voortrekkerslanden' waaronder Nederland, hier nu prioriteit aan geven.

Er zijn de afgelopen jaren dus wel stappen gezet vanuit de EU, maar deze zijn bij lange na niet voldoende om het verschil te

59 Zie COM(2003) 152, 26 maart 2003; COM(2003) 315, 3 juni 2003; COM(2004) 410, 4 juni 2004; COM(2005) 388, 1 september 2005; COM(2008) 360, 17 juni 2008, ve09000422.

60 COM(2008) 360, 17 juni 2008, para 5.2.1, ve09000422.

61 Raadsdocument 17024/09, 2 december 2009, para 6.2.3, ve09001712.

62 Europese Commissie, 'Strategy Paper for the Thematic Programme of Cooperation with Third Countries in the Areas of Migration and Asylum 2007-2010, p. 5.

63 www.frontex.europa.eu/budget_and_finance

64 Zie www.unhcr.org.ua voor meer informatie over de RPP in Moldavië, Oekraïne en Belarus.

65 COM (2011) 248, 4 mei 2011, para 4.

maken voor vluchtelingen wereldwijd. Het doel is uiteindelijk dat aan elke vluchteling op effectieve wijze bescherming wordt verleend. Over wat nu onder 'effectieve bescherming' precies moet worden verstaan, wordt al jarenlang gediscussieerd: dat varieert van bescherming tegen *refoulement* tot volledige aanspraken op alle mogelijke (mensen)rechten.⁶⁶ Basis is dat aan hen de rechten toekomen die volgen uit het Vluchtelingenverdrag en dat deze bescherming duurzaam is.

5 Versterking van vluchtelingenbescherming

Wat is er nu nodig om effectief invulling te geven aan wat het Vluchtelingenverdrag vraagt, namelijk het in staat stellen door de internationale gemeenschap van staten om hun verantwoordelijkheid voor vluchtelingenbescherming te dragen? Om daadwerkelijk een bijdrage te leveren aan meer en betere bescherming van vluchtelingen in de regio, is het volgende van belang:

5.1 Overeenstemming met landen van eerste opvang: samenwerken

Om te bereiken dat staten in de regio van herkomst zelf bereid en in staat zijn effectieve bescherming te bieden aan vluchtelingen, is de kritische succesfactor tweeledig. Eén: er moet sprake zijn van daadwerkelijke samenwerking tussen de EU-lidstaten) en de landen in de regio, van zeggenschap over invulling en uitvoering van activiteiten en van betrokkenheid bij de totstandkoming van programma's ten behoeve van capaciteitsopbouw. Het gaat immers om de situatie in hun landen, waarover zij de meeste kennis hebben. Ten tweede: om de landen in de regio, waarvoor het vaak al lastig genoeg is te voorzien in een bepaalde levensstandaard voor de eigen onderdanen, te bewegen tot het waarborgen van rechten, waaronder socio-economische rechten en toegang tot de samenleving (in plaats van 'warehousing' in grootschalige vluchtelingenkampen), zullen westerse landen – met name de EU – moeten laten zien dat zij niet alleen met geld, maar ook in praktijk solidair zijn. Daarvoor is het bijvoorbeeld heel belangrijk dat het EU-

5.2 Meer samenhang

Veel van de landen waar grote groepen vluchtelingen *de facto* worden opgevangen, vormen ook de 'doelgroeplanden' van ontwikkelingssamenwerking en EU-ontwikkelingsbudgetten. Om de inzet ter versterking van vluchtelingenbescherming goed te laten aansluiten bij bestaande (ontwikkelings)programma's zodat het één het ander niet ondermijnt, is een goede afstemming vereist tussen deze 'beleidsterreinen'.⁶⁹ Bijvoorbeeld: bij een onderdeel van een beschermingsprogramma dat ziet op de zelfredzaamheid van vluchtelingen, moet ook rekening worden gehouden met de belangen en de ontwikkeling van de lokale bevolking.

5.3 Voldoende financiële middelen

Activiteiten in het kader van samenwerking met derde landen en versterking van beschermingscapaciteit voor vluchtelingen, zoals de RPP's, worden gefinancierd onder het *Thematic Programme for the cooperation with third countries in the areas of migration and asylum*, voorheen het Aeneasbudget. In 2010 was ongeveer 50 miljoen beschikbaar voor allerlei losse projecten. Voor de uitvoering van de RPP door UNHCR in Moldavië, Ukraine en Belarus met een looptijd van twee jaar is bijvoorbeeld één miljoen beschikbaar gesteld.

Grootschalige en samenhangende programma's rondom het opzetten van asielsystemen vereisen een forse investering.

5.4 Hoezo anders?

Want maakt deze inzet anders dan bijvoorbeeld het *Convention Plus*-Initiatief? Ook daar is toch gepoogd om te komen tot speciale overeenkomsten om concrete vluchtelingenproblemen aan de te pakken en vluchtelingenbescherming te verbeteren door intensieve samenwerking en een effectief systeem van verantwoordelijkheidsverdeling? En dat is mislukt.

En het ondersteunen van de opbouw van goed functionerende asielsystemen overal ter wereld kost toch evengoed heel veel tijd, inspanningen, geld en overeenstemming met derde landen?

Versterking van bescherming voor vluchtelingen in de regio als vorm van internationale solidariteit komt veel meer tegemoet aan de eisen van het Vluchtelingenverdrag dan external processing.

hervestigingsprogramma ook echt gaat functioneren.⁶⁷ In 2010 zijn door EU-landen slechts 5.000 vluchtelingen hervestigd, terwijl de behoefte vele malen groter is.⁶⁸ Een coöperatieve houding vanuit de EU is cruciaal. Uitspraken als 'blijf vooral in regio' en 'de buurlanden moesten dat maar oplossen' van verschillende Europese ministers en regeringsleiders, waaronder de Nederlandse, in reactie op de recente crises in Noord-Afrika, zijn niet erg behulpzaam.

Dus waarom wel inzetten op versterking van beschermingscapaciteit en niet op *external processing*? Uiteindelijk leidt het eerste toch ook tot de behandeling van asiolverzoeken elders dan in de EU?

De les uit *Convention Plus* is ten eerste dat een meer praktische, programmatische, stap-voor-stap aanpak met concrete doelstellingen meer hanteerbaar en tastbaarder is dan de inzet te komen tot alomvattende internationale overeenkomsten. De tweede les is dat er minder moet worden uitgegaan van regionale belangen en het gezamenlijk belang van de internationale gemeenschap en de vluchtelingen centraal wordt gesteld. Landen moeten hun nationale belangen ontstijgen en wer-

66 Zie voor een overzicht van deze discussie M. Wijnkoop, 'Vluchtelingenbescherming: een noodzaak, nu en in de toekomst.', Visie van VluchtelingenWerk Nederland over bescherming in internationaal, Europees en nationaal perspectief, december 2009, para 2.5.

67 COM(2009) 447, 2 september 2009.

68 Zie ook de oproep van de Europese Commissie hier haast mee te maken: COM(2011) 248, 4 mei 2011, p. 16.

69 Ingevolge het Verdrag van Lissabon is ontwikkelingssamenwerking een gedeelde competentie van de Unie en de lidstaten (zie onder Titel III, hoofdstuk 1, art. 208-211).

kelijk samen willen investeren in meer en betere vluchtelingenbescherming wereldwijd. Dit klinkt het huidige politieke wereldklimaat misschien utopisch, maar het is wel nastrevenswaardig, en uiteindelijk ook de enige sleutel tot succes.

En ja, ook de insteek om staten in staat stellen om zelf zorg te dragen voor de bescherming van vluchtelingen vergt veel investeringen en een lange adem. Maar het verschilt in allerlei opzichten van het concept van *external processing* en zou in ieder geval makkelijker, en daardoor eerder grootschalig uitvoerbaar moeten zijn. Neem alleen al de juridische vraagstukken, die bij capaciteitsopbouw niet spelen. Het gaat hierbij immers om het ondersteunen van andere landen (in de regio) om hun eigen verantwoordelijkheid te dragen binnen de kaders van wat er van dat land verwacht mag worden. Hier dus geen ingewikkelde juridische constructies over bevoegdheden en overdracht daarvan, maar gewoon het instellen van nationale wetgeving, beleid en praktijk. Daarnaast wordt bij versterking van beschermingscapaciteit in de regio uitgegaan van een gedeelde, collectieve verantwoordelijkheid voor vluchtelingenbescherming, waarbij staten elkaar ondersteunen in het voldoen aan vluchtelingenrechtelijke verplichtingen. Indien op de juiste manier toegepast, zullen landen in de regio eerder geneigd zijn mee te werken en zelf ook te investeren. In het geval van *external processing* gaat het om een zuiver 'westers' concept, waarbij er eerder sprake is van afschuiven van verantwoordelijkheid. Dit hangt af van de precieze vormgeving van het concept (de formele verantwoordelijkheid voor de asielzoeker kan immers bij de EU-(lidstaat) blijven liggen) maar praktisch gezien komt het daar toch op neer.

5.5 Vluchtelingenverdrag

Kortom, versterking van bescherming voor vluchtelingen in de regio als vorm van internationale solidariteit komt veel meer tegemoet aan de letter en geest van het Vluchtelingenverdrag dan *external processing*. Overigens is niet gezegd dat *external processing* per definitie in strijd is met het Vluchtelingenverdrag. Het verdrag zegt immers niets over welke staat zorg moeten dragen voor de bescherming van vluchtelingen, en verbiedt ook niet de overdracht van de verantwoordelijkheid voor een vluchteling. Staten mogen hierover afspraken maken: dit past ook in de gedachte van internationale samenwerking die uit de preambule van het verdrag voortvloeit. Echter de wijze waarop uitvoering gegeven wordt aan *external processing*, kan wel degelijk in strijd komen met het Vluchtelingenverdrag waar het gaat om de beschermingverlening. Als de procesgang onvoldoende waarborgen biedt, kan dit in strijd opleveren met het *non-refoulement* principe (artikel 33). Ook de overige (materiële) rechten die voortvloeien uit het verdrag moeten gewaarborgd worden. De ACVZ gaat hier in haar advies ook op in bij het bespreken van de voorwaarden voor *external processing*.⁷⁰

6 Conclusie

Het ACVZ-advies over de voorwaarden voor het in behandeling nemen van asielaanvragen buiten de Europese Unie (*external processing*) geeft een goed beeld van dit vraagstuk en de juridische en praktische problemen die hiermee gepaard gaan.

Impliciet zegt de ACVZ dat uitvoering hiervan geen haalbare kaart is (en tussen de regels door wellicht ook onwenselijk). Toch wordt niet de aanbeveling gedaan om deze discussie nu eens te beëindigen. En dat is jammer. Want het op de politieke agenda houden van het idee om het behandelingen van asielverzoeken te 'externaliseren' leidt namelijk nergens toe, en zeker niet tot een verbetering van de bescherming van vluchtelingen wereldwijd. De tijd, geld en denkkraft kan beter worden besteed aan een inzet van de EU en EU-lidstaten om overheden in landen die nu al de meeste vluchtelingen opvangen, in staat te stellen daadwerkelijke bescherming te verlenen. Tegelijkertijd dienen zij ook zelf bescherming te blijven geven aan vluchtelingen die op zoek zijn naar veiligheid vanuit de gedachte van een eerlijke verdeling van de verantwoordelijkheid voor vluchtelingenbescherming. Hiermee vervullen zij hun verplichtingen onder het Vluchtelingenverdrag beter dan door het bakkeleien over onuitvoerbare ideeën, die (mogelijk) indruisen tegen het Vluchtelingenverdrag.

Voor het zomerreces komt de regering met een strategie voor de komende jaren ter versterking van de beschermingscapaciteit van vluchtelingen in de regio, in samenwerking met UNHCR en voorzien van een financieel plaatje. Misschien vormt dit een eerste aanzet. Ik ben benieuwd.

⁷⁰ ACVZ-advies, para 3.2, 3.3.