

## ‘Safe zones’ in het licht van internationaal vluchtelingenrecht

# Veilig in een onveilig land?

Naarmate het conflict in Syrië langer duurt en de humanitaire situatie prangender wordt, klinkt de roep om het inrichten van een ‘veilige haven’ in Syrië luider. Hoe zou een dergelijke ‘veilige haven’ kunnen werken? Biedt het werkelijk een oplossing? En voor wie? Myrthe Wijnkoop toetst de notie van ‘veilige haven’ aan het internationale recht en aan beginselen van het vluchtelingenrecht. Ze laat zien dat zeker in Syrië de pogingen in het verleden weinig hoop bieden voor de toekomst.

**M**eer mensen hebben huis en haard moeten verlaten dan ooit tevoren: in 2015 lag het aantal op 65,3 miljoen. Dat betekent dat 1 op de 113 mensen op de vlucht is geslagen voor vervolging, conflicten, onderdrukking en mensenrechtenschendingen, van wie de helft kinderen. Nog altijd zorgt het conflict in Syrië voor de grootste vluchtelingenstroom van deze tijd (bijna 5 miljoen vluchtelingen tegenover 3,9 miljoen eind 2014), en het einde is nog niet in zicht. Er is een wereldwijde trend van voortdurende conflicten en instabiliteit: naast Syrië ook Afghanistan, Burundi, DRC, Mali, Somalië, Zuid-Sudan, Oekraïne.<sup>1</sup> En steeds minder vluchtelingen keren terug naar huis.<sup>2</sup> Ook het aantal ontheemden, oftewel *internally displaced persons (IDP's)*, als gevolg van conflict en geweld, was niet eerder zo hoog: 40,8 miljoen eind 2015.<sup>3</sup> Ook hier springt Syrië er in negatieve zin uit. Ongeveer 6,6 miljoen Syriërs hebben huis en haard verlaten, maar verblijven nog altijd ergens in Syrië, vaak verstoken van veiligheid, hulp en ondersteuning.<sup>4</sup>

Zoals meestal het geval is, worden de Syriërs die hun land veelal wel ontvlucht zijn, opgevangen in de buurlanden: Libanon, Jordanië, Turkije. Turkije vangt momenteel zelf het grootste aantal vluchtelingen wereldwijd op: 1,84 miljoen geregistreerde vluchtelingen. Naar schatting gaat het in totaal om 2,8 miljoen. Het scheidt dan ook geen verbazing, ook vanwege de (gevoeligheid rondom) Koerdische aanwezigheid in het Turks-Syrisch grensgebied, dat de Turkse regering al in een vroeg

stadium na het uitbreken van het conflict in Syrië (maart 2011) pleitte voor het creëren van een bufferzone of ‘veilige havens’ in Syrië. Hier zouden Syrische vluchtelingen en ontheemden hun toevlucht kunnen zoeken tegen de bommen en tanks van het leger van Assad. Ook daarna hebben de Turken geen gelegenheid onbenut gelaten om hun wens te berde te brengen. Recent kondigde de Turkse minister voor EU-zaken Bozkir aan dat de 1 miljard euro die Turkije in juli 2016 van de EU ontvangt (als onderdeel van het pakket van 6 miljard dat de EU in het kader van de EU-Turkije deal heeft toegezegd, vóór het eind van 2018) besteed zal worden aan ‘improving the infrastructure of the residential places and the settlements to be constructed in safe zones to be formed inside Syria’.<sup>5</sup>

Behalve de Turkse overheid hebben ook anderen opgeroepen tot het realiseren van ‘safe havens’ in Syrië, zoals de Franse president Hollande,<sup>6</sup> de Britse Labour party<sup>7</sup> en het Europees Parlement.<sup>8</sup> In Nederland heeft onder anderen CDA fractieleider Buma gepleit voor het inzetten van (Nederlandse) grondtroepen in Syrië, om daar orde op zaken te stellen en om veilige gebieden in te richten waarin militairen onder de vlag van de VN of de EU bescherming aan burgers moeten bieden.<sup>9</sup> In reactie op deze pleidooien stelde voormalig Hoge Commissaris Guterres (UNHCR) dat wat voor zone of buffer dan ook wordt gecreëerd, dit het recht van mensen om asiel te zoeken en te ontvangen in een ander land dan het eigen, nooit mag ondermijnen.<sup>10</sup>

1 UNHCR, *Mid-Year Trends 2015*, Geneve 20 juni 2016, , [www.unhcr.org/statistics](http://www.unhcr.org/statistics).

2 Ibid.

3 Internal Displacement Monitoring Centre, *Global Report on Internal Displacement 2016*, mei 2016, <http://www.internal-displacement.org/globalreport2016/>.

UNHCR bericht dat er halverwege 2015 34 miljoen IDP's onder het mandaat van UNHCR vielen, tegenover 32,2 aan het begin van het jaar, maar geeft zelf al aan dat het precieze aantal lastig in te schatten valt: ‘UNHCR's statistics do not provide a comprehensive picture of global internal displacement.’ Supra noot 1, p. 13. Landen waar al sinds 2003 sprake is van omvangrijke interne ontheemding zijn Colombia, DRC, Irak, (Zuid-)Sudan.

4 Ibid., p. 27.

5 Zie <http://bit.ly/28OI9fd>, 28 april 2016.

6 <http://reut.rs/Qwh6lb>, 25 september 2012.

7 Zie: <http://gu.com/p/4cn29/sbl>, 27 september 2015

8 Zie onder meer: European Parliament resolution on recent attacks and abductions by ISIS/Da'esh in the Middle East, notably of Assyrians (2015/2599(RSP)) 12 maart 2015; European Parliament resolution on the situation in Iraq and Syria, and the IS offensive, including the persecution of minorities (2014/2843(RSP)), 18 september 2014.

9 Interview [www.nu.nl](http://www.nu.nl), 1 september 2015.

10 Interview *Hurriyet Daily News*, 19 juni 2015.



De term 'veilige haven' kan op meerdere manieren worden ingevuld. In de voorstellen van de regering Blair uit 2003 rondom de externalisatie van het EU asielbeleid, werden de voorgestelde 'transit processing centers' ook aangeduid als 'safe havens.' En, vergelijkbaar, in ogen van sommigen worden de huidige 'hotspots' in Griekenland en Italië ook zo bestempeld.<sup>11</sup> In dit artikel echter gaat het om gebieden *binnen* het land van herkomst (in dit geval Syrië) zelf. Hoewel ik ook zal ingaan op het concept van het binnenlands vestigingsalternatief in relatie tot de 'veilige haven', bevat dit artikel geen uitgebreide toetsing aan het Unierechtelijke asielsysteem.<sup>12</sup> Ook uitgebreide (geo)politieke overwegingen en analyses rondom het Syrische conflict en vraagstukken rondom vrede, veiligheid en militair ingrijpen laat ik buiten beschouwing.

## 2. Juridisch kader

### 2.1 Internationaal vluchtelingenrecht

Belangrijke principes van internationaal vluchtelingenrecht, waaraan de notie van 'veilige havens' zal worden getoetst, zijn: het recht om te vluchten, het recht op asiel en het beginsel van non-refoulement. Hierbij zijn direct twee kanttekeningen te plaatsen.

#### 'Right to flee'

De, niet-bindende, Universele Verklaring voor de Rechten van de Mens (UVRM) uit 1948 vormt het fundament voor het hedendaagse mondiale mensenrechtensysteem. Artikel 13 (2) UVRM bepaalt dat eenieder het recht heeft welk land ook, met inbegrip van het zijne, te verlaten en naar zijn land terug te keren. Dit recht is gelinkt aan het recht op vrijheid van beweging<sup>13</sup> en is neergelegd in tal van internationale mensenrechtenverdragen.<sup>14</sup>

## Over het recht op een asielprocedure bestond minder discussie dan op het recht op het genieten van asiel.

Het recht om het eigen land te verlaten is niet absoluut, maar de rechtvaardigingsgronden voor het inperken van dit recht zijn wel beperkt tot omstandigheden 'die het voortbestaan van de natie bedreigen'.<sup>15</sup> Verder houdt dit recht niet automatisch een corresponderend recht tot toelating in een ander land in. En daarmee komen we direct op het volgende kernprincipe binnen het vluchtelingenrecht: het recht op asiel.

#### Recht op asiel<sup>16</sup>

Artikel 14(1) UVRM zegt: 'Eenieder heeft het recht om in andere landen asiel te zoeken en te genieten tegen vervolging'. De totstandkomingsgeschiedenis van dit artikel laat zien dat over het eerste deel ('asiel te zoeken') weinig verschil van mening

bestond. Er was hiermee een procedureel recht beoogd voor het individu, namelijk het recht op een oordeel van de staat over de noodzaak tot asiolverlening: het recht op een asielprocedure. Over het tweede, meer materiële, deel van het artikel ('te genieten') bestond meer discussie. De invulling ervan mocht in ieder geval niet gaan betekenen dat er een plicht van staten tot asiolverlening zou ontstaan. Asiel moest een 'statelijke' aangelegenheid blijven en mocht alleen zien op de plicht de asiolverlening door een andere staat te respecteren. Uiteindelijk werd de frase 'te genieten' puur cosmetisch: met deze formulering kon worden gesteld dat, in combinatie met het recht asiel te zoeken, kon worden gesproken over een recht op asiel dat een individu bescherming gaf tegen vervolging, zonder individuen uitdrukkelijk dat recht zelf te geven.

In algemene zin wordt wel gezegd dat artikel 14 is gecodificeerd in het Vluchtelingenverdrag van 1951. Dit is echter maar ten dele het geval. Het verdrag kent geen expliciet recht op asiel. Wel heeft het procedurele recht op asiel, het recht asiel te zoeken, een plek gekregen via het non-refoulement beginsel in artikel 33 van het verdrag (zie hieronder), namelijk de beoordeling of daar al dan niet sprake van is.

Als toezichthouder op het Vluchtelingenverdrag heeft UNHCR in niet-bindende, interpretatieve documenten getracht nader invulling te geven aan dit procedurele recht op asiel. Het *Handbook* geeft een aantal procedurele waarborgen aan, en noemt richtlijnen ten aanzien van de wijze van beoordeling van feiten en omstandigheden.<sup>17</sup> In de EXCOM Conclusie 82 inzake 'Safeguarding Asylum' geeft UNHCR echter aan dat 'asiel' meer omvat dan alleen de beoordeling van het risico op refoulement, maar vult ook de notie van 'te genieten' in: er wordt expliciet aandacht gevraagd voor het verlenen van toegang aan het grondgebied; behandeling van asielzoekers en vluchteling in lijn met internationale normen en veilige vestiging.

Tot op heden is de internationale gemeenschap er niet in geslaagd nadere overeenstemming te bereiken over de precieze inhoud van 'asiel' en corresponderende verplichtingen van staten. Op regionaal niveau zijn er wel relevante ontwikkelingen te noemen, zoals het bindende recht op asiel in artikel 18 van het EU Handvest van de Grondrechten.<sup>18</sup>

#### Non-refoulement

Het beginsel van non-refoulement, zoals neergelegd in artikel 33 van het Vluchtelingenverdrag (en artikel 3 van het Anti-Folterverdrag), is een derde kernprincipe in het regime van internationale vluchtelingenbescherming, en maakt onderdeel uit van het internationale gewoonterecht. Het beginsel verbiedt niet alleen het terugzenden van personen naar gebieden waar zij moeten vrezen voor leven, veiligheid en vrijheid, maar ziet ook op een verbod op grensweigerig: een situatie waarbij iemand die bescherming zoekt, niet wordt toegelaten tot desbetreffend grondgebied.<sup>19</sup>

11 In een aantal daartoe aangewezen locaties in Griekenland en Italië vindt het registratie- en identificatieproces ten behoeve de relocatieprocedure (het overbrengen van asielzoekers die zeer waarschijnlijk kunnen worden aangemerkt als beschermingsgerechtigde van deze naar andere EU lidstaten) plaats. Zie o.a. Europese Commissie, COM(2016)141 (voortgangsrapportage).

12 Dit leent zich overigens wel voor een separaat (vervolg)artikel door deze of gene.

13 Artikel 13(1) UVRM: Eenieder heeft het recht zich vrijelijk te verplaatsen en te vertoeven binnen de grenzen van elke Staat.

14 Zie artikel 12(2) IVBPR; artikel 12(3) Afrikaans Handvest van Rechten van Mensen en Volken; Artikel 22(7) Amerikaans Verdrag voor de Mensenrechten.

15 Zie onder meer artikel 4(1) IVBPR; Human Rights Committee's General Comment Nr 4 on derogation of rights, paragraaf 3, 1981.

16 Zie uitgebreid M. Wijnkoop, 'Zoeken, genieten en/of garanderen. Het recht op asiel nader beschouwd,' A&MR 2013-7, p. 327-336.

17 Ibid., voetnoot 32 e.v.

18 Ibid.

19 Zie Najam U Din, *Safe havens. Compromising human rights protection for the displaced?* Master thesis, Faculty of Law, University of Lund, 2005, p. 43.

Artikel 33 zelf kent geen absoluut karakter. De inbreuk die erop gemaakt mag worden is echter beperkt, namelijk alleen in geval van nationale veiligheid (zie lid 2). In het gewoonterecht wordt het overigens wel beschouwd als absoluut principe, evenals het refoulement verbod zoals dat in Europeesrechtelijke kader is ontwikkeld.<sup>20</sup>

#### *Algemene (materiële) mensenrechten*

Tot slot hebben vluchtelingen een aantal materiële rechten, waarin het land van asiel dient te voorzien. Deze vloeien in ieder geval voort uit het Vluchtelingenverdrag zelf,<sup>21</sup> zoals het recht op onderwijs, medische zorg, toegang tot de arbeidsmarkt, naturalisatie. Hierbij moet sprake zijn van een behandeling mogelijk gelijk aan die van onderdanen.<sup>22</sup> Daarnaast kunnen vluchtelingen ook rechten ontleen aan de algemene mensenrechtenverdragen.

#### *Kanttekeningen*

Er moeten direct ook de volgende kanttekeningen worden geplaatst.

Allereerst biedt dit rechtskader in theorie volwaardige bescherming aan vluchtelingen, maar de toepassing ervan in praktijk kent duidelijke beperkingen. Veel staten houden zich niet aan hun eigen verplichtingen en voeren vanuit nationale politieke motieven en overtuigingen een (zeer) restrictief asielbeleid. Dit geschiedt via: non-entry regimes door middel van visarestricties, *carrier* sancties, veilige landen excepties (Europese Unie); 'outsourcing' (Australische Pacific Solution); en hekken en muren (Hongarije, Ceuta en Melilla, VS-Mexico, Israël). Alhoewel juridisch bindend, kent het vluchtelingenrecht geen internationale juridische instantie waar een individuele vluchteling naleving kan afdwingen. UNHCR is toezichhouder, maar niet bij machte een vuist te maken bij schendingen van het vluchtelingenrecht. Het Internationaal Gerechtshof is weliswaar aangewezen in het verdrag als instantie om geschillen te beslechten, maar alleen staten kunnen elkaar aanspreken. En dat is vanuit politiek oogpunt vaak een 'no go' waar het gaat om vluchtelingen en asielverlening. Juridische afdwingbaarheid van naleving van rechten is in de regionale, met name Europese, context wel mogelijk, maar het voorkomt schendingen vaak niet, en verhaal halen is een kwestie van (zeer) lange adem.

Ten tweede ziet het internationale beschermingsregime met name op vluchtelingen in de strikt juridische zin, namelijk op degenen die voldoen aan de definitie van artikel 1A van het Vluchtelingenverdrag. Inzake de vluchtmotieven is het UNHCR *Handbook* daar zelfs zeer expliciet over: 'persons compelled to leave their country of origin as a result of international or national armed conflicts are not normally considered refugees under the 1951 Convention or 1967 Protocol'.<sup>23</sup> Echter, de maatregelen die door de strijdende conflicten richting een of meerdere groepen worden getroffen zijn veelal wel gerelateerd aan een van de vijf vervolgingsgronden, waardoor de toepassing van het Verdrag alsnog getriggerd wordt. Zo stelt de

20 Alhoewel het Hof van Justitie daar gezien het arrest H.T. ook wel vraagtekens bij lijkt te plaatsen: HvJ EU, 26 mei 2015, *JV* 2015/258, noot Battjes. Het Hof ziet argumenten voor het maken van uitzonderingen op het beginsel van non-refoulement, zie r.o. 70 jo 42.

21 Zie in Unierechtelijk verband Richtlijn 2011/95/EU.

22 Zie de artikelen 3,4, 15-19, 21, 24, 25, 31 en 34.

23 UNHCR, *Handbook and Guidelines on Procedures and Criteria for Determining Refugee Status under the 1951 Convention and the 1967 Protocol Relating to the Status of Refugees*, december 2011, HCR/1P/4/ENG/REV. 3, para 164, via <http://www.refworld.org/docid/4f33c8d92.html>.

#### **IDP's in Syrië<sup>1</sup>**

Het Syrische conflict is het zesde jaar ingegaan, en inmiddels zijn er vier van de vijf permanente leden van de VN Veiligheidsraad op de een of andere manier actief bij betrokken. Afgelopen jaar is de humanitaire situatie in het land verder verslechterd. Meer dan de helft van de bevolking is op de vlucht geslagen of ontheemd: dit betekent dat sinds 2011 elk uur van elke dag gemiddeld 50 families huis en haard hebben verlaten. De redenen: willekeurige aanvallen op de burgerbevolking; vernietiging van basisinfrastructuur als scholen en ziekenhuizen; belegeringen van dorpen en steden waardoor aan de bevolking voedsel, water, medische zorg en elke vorm van hulp wordt onthouden. Vaak worden mensen gedwongen om zich meerdere keren te verplaatsen.

De meeste aandacht gaat uit naar al die vluchtelingen die hun leven riskeren in wankelende bootjes om een veilig Europa te bereiken of hun heil hebben gezocht in de buurlanden. Maar inmiddels, na jarenlange genereus Syrische vluchtelingen te hebben verwelkomd, sluiten deze landen hun grenzen meer en meer. Als gevolg daarvan zitten meer dan honderdduizend mensen vast in de grensgebieden, in kampen of bij lokale gemeenschappen, onder vaak onmenselijke omstandigheden.

1 Supra noot 3, p. 37.

UNHCR dat Syriërs in beginsel in aanmerking zouden moeten komen voor een vluchtelingenstatus.<sup>24</sup>

Deze 'hedendaagse' interpretatie van vluchtelingenschap is ook meer in lijn met de beschermingsgronden die volgen vanuit de regionale instrumenten, zoals de uitgebreidere vluchtelingen-definitie vanuit het Afrikaanse Verdrag en subsidiaire bescherming in de Unierechtelijke context.

Ook het feit dat iemand formeel pas recht heeft op bescherming als vluchteling als hij zich buiten het eigen land bevindt, is in deze context relevant. Het bestaande beschermingsregime ziet derhalve niet op mensen die weliswaar gedwongen zijn, vanwege verdragsredenen of in ieder geval daaraan gerelateerd, huis en haard te verlaten, maar zich nog wel in het eigen land bevinden: IDP's. Voor hen bestaat nog altijd geen vergelijkbaar internationaal rechtskader.

#### 2.2 IDP's

De situatie van Internally Displaced Persons (IDP's) is op z'n zachtst gezegd problematisch. Het gaat om enorme aantallen (40,8 miljoen tegenover 20,2 miljoen vluchtelingen). Dit komt omdat conflicten de laatste decennia meer intern dan internationaal van karakter zijn. Daarnaast is er ook een tendens dat landen hun grenzen sluiten om te voorkomen dat vluchtelingen in grote aantallen het land binnenkomen. IDP's komen vervolgens in zeer schrijnende situaties terecht. Omdat zij hun land, om wat voor reden dan ook, niet hebben verlaten, is en blijft de eigen overheid verantwoordelijk voor hun bescherming. En vaak is het juist het handelen van deze overheid

24 UNHCR, *International Protection Considerations with regard to people fleeing the Syrian Arab Republic, Update II*, 22 oktober 2013, via <http://www.refworld.org/docid/5265184f4.html>.



die aanleiding vormde voor de ontheemding, en is juist die overheid niet in staat of niet bereid de juridisch verplichte bescherming te bieden. Kortom: in situaties van (intern) conflict en geweld, moeten IDP's nog dagelijks vrezen voor hun leven en hebben zij geen duidelijke rechten in het internationale recht. Daarmee vormen zij een zeer kwetsbare groep met zeer dringende behoeften.

#### *Beleidskader en praktische inzet*

In een poging aan de noden van IDP's tegemoet te komen, zijn er onder auspiciën van de VN (niet-bindende) richtlijnen ontwikkeld: *Guiding Principles on Internal Displacement*.<sup>25</sup> Dit is het belangrijkste internationale beleidsdocument inzake IDP's en omvat een opsomming van 30 beginselen inzake hun rechten, waarborgen en bescherming. Daarnaast zijn er nog meer beleidsstukken, praktische richtlijnen en handboeken ontwikkeld ten behoeve van de bescherming van IDP's.<sup>26</sup> Maar afgezien van een enkel regionaal verdrag (Conventie van de Afrikaanse Unie inzake de bescherming en ondersteuning van IDP's in Afrika; Kampala Conventie; oktober 2009) hebben al deze documenten geen dwingend karakter.

### *Bij gewelddadige conflicten hebben Internally Displaced Persons geen duidelijke rechten in het internationale recht.*

Het oorspronkelijk mandaat van UNHCR omvat ook geen inzet ten behoeve van de bescherming van IDP's. Omdat de omstandigheden waarin IDP's in praktijk verkeerden naar de mening van de VN wel noopten tot betrokkenheid van UNHCR, vanwege van hun kennis en ervaring in het vluchtelingendomein, werd via een VN-resolutie het mandaat uitgebreid<sup>27</sup> en zet de UNHCR zich nu ook formeel in voor IDP's, voor zover dit mogelijk is. Immers, IDP's bevinden zich vaak in onveilige gebieden of gebieden die moeilijk toegankelijk zijn. Daarbuiten moet vaak ook toestemming voor humanitaire activiteiten ter plaatse worden verleend door de overheid (aangezien er sprake is of kan zijn van een inbreuk op de nationale soevereiniteit), en in geval van gebrek aan centrale controle over een bepaald deel van een land, ook door de lokale autoriteiten of degenen met effectieve controle over dat gebied. Het gebeurt dan ook niet zelden dat humanitaire organisaties die zich inzetten voor IDP's zich weer moeten terugtrekken<sup>28</sup> en geen toestemming voor toegang krijgen.<sup>29</sup> Kortom, niet alleen juridische leemten maar ook praktische belemmeringen leiden tot een gebrek aan bescherming van IDP's.

#### *'Right to remain'*

In de preambule van de *Guiding Principles* staat dat internationaal humanitair recht, internationale mensenrechten en, analoog, internationaal vluchtelingenrecht de basis vormen voor de beginselen.<sup>30</sup> Afgezien van het cruciale verschil dat IDP's de grens niet hebben overgestoken, zijn de overeenkomsten met vluchtelingen duidelijk: ze hebben hun leven,

gedwongen door vervolging, conflict of geweld, achtergelaten en hebben bescherming nodig die hun eigen overheid niet meer kan bieden.<sup>31</sup> In de *Guiding Principles* komen dan ook de kernprincipes uit het internationaal vluchtelingenrecht terug. Beginsel 15: 'Internally displaced persons have: a) the right to seek safety in another part of the country; b) the right to leave their country; c) the right to seek asylum in another country; and d) the right to be protected against forcible return to or resettlement in any place where their life, safety, liberty and/or health would be at risk.'

Na de Koude Oorlog, in een wereld met veranderende geopolitieke verhoudingen en andere manieren van denken over vraagstukken van vrede en veiligheid, ontwikkelde zich nog een ander beginsel. Namelijk: het *recht* van eenieder om in het eigen land te blijven en daar bescherming en ondersteuning te vinden ('right to remain'). UNHCR pleitte hier als eerste voor, in de zoektocht naar concrete oplossingen voor de immer groeiende vluchtelingenproblematiek. Actie vanuit de internationale gemeenschap moest preventief zijn in plaats van reactief; grootschalige vluchtelingencrisis konden worden

voorkomen als grondoorzaken voor vlucht werden weggenomen en bedreigingen van leven en veiligheid verminderd. De toenmalige Hoge Commissaris Sadako Ogata legde het principe van 'right to remain' uit als een recht om niet in gedwongen ballingschap te hoeven gaan. Het maakte impliciet onderdeel uit van het recht het eigen land te verlaten en daar ook weer terug te keren: het recht op bewegingsvrijheid. Ze stelde: 'If I (...) emphasize the right not to become a refugee, it is because I know that the international protection that my Office, in cooperation with countries of asylum can offer to refugees is not an adequate substitute for the protection that they should have received from their own Governments in their own countries. The generosity of asylum countries cannot fully replace the loss of a homeland or relieve the pain of exile. (...) The basic right not to be forced into exile implies the concomitant duty of the State to protect people against coerced displacement.'<sup>32</sup>

Het beginsel bleek van meet af aan controversieel, onder andere omdat als gevolg van deze nieuwe manier van denken over bescherming, 'safe havens' werden ingesteld in Bosnië en Irak. Kritiek was van ook niet van de lucht, en de inhoud ervan niet heel verrassend. Want waar Ogata benadrukte dat pogingen om de problemen de noodzaak tot vluchten te voorkomen het recht op asiel niet mochten ondermijnen,<sup>33</sup> interpreteerden veel staten het 'right to remain' als een mogelijkheid om de toegang van vluchtelingen te beperken. Het gevolg was dat zij een nog restrictiever asielbeleid gingen voeren en in plaats van ruimhartig asiel te verlenen aan mensen in nood, gingen

25 *Guiding Principles on Internal Displacement*, UN Doc. E/CN.4/1998/53/Add. 2, 17 april 1998.

26 Zie [www.unhcr.org/internally-displaced-people.html](http://www.unhcr.org/internally-displaced-people.html)

27 United Nations General Assembly Resolution 53/125 (1998), para 16. Zie verder ook uitgebreid UNHCR EXCOM Informal Meeting, 'Protection of Internally Displaced Persons and the Role of UNHCR', 27 februari 2007.

28 Zie bijvoorbeeld <https://artsenzondergrenzen.nl/projecten/syrië> en <https://www.artsenzondergrenzen.nl/3-jaar-burgeroorlog-syrië>.

29 Half maart 2016 werden diverse hulpkonvooien van Internationale Rode Kruis en Syrische Rode Halve Maan tegengehouden.

30 Supra noot 23, onder 'Introduction and scope' punt 3.

31 Ibid., punt 2: 'For the purposes of these Principles, internally displaced persons are persons or groups of persons who have been forced or obliged to flee or to leave their homes or places of habitual residence, in particular as a result of or in order to avoid the effects of armed conflict, situations of generalized violence, violations of human rights or natural or human-made disasters, and who have not crossed an internationally recognized State border.'

32 Speech Mrs Sadako Ogata, UNCHR, 49<sup>e</sup> sessie Commission on Human Rights, Genève, 3 maart 1993.

33 UNHCR Note on International Protection, UN Doc. A/AC.96/799, 25 augustus 1992.

inzetten op de politiek aantrekkelijke optie van 'veilige havens' elders.<sup>34</sup>

De kritiek richtte zich dan ook op het feit dat dit beginsel geen effectieve bescherming bood en statelijk non-entry beleid rechtvaardigde.<sup>35</sup> Het was in strijd met het 'right to flee' en funest voor de borging van fundamentele mensenrechten: 'the prevention of refugee movements, in particular where the emphasis is on stopping flight rather than removing causes, is no solution and, so far as it follows from the actions of other States, will often amount to an abuse of rights'.<sup>36</sup> Hathaway merkte op: 'to enforce the "right to remain" suggests that this so-called "right" is essentially a means to rationalise denying at-risk persons the option to flee'.<sup>37</sup>

De vraag is: op welke wijze en onder welke voorwaarden kan het idee van 'veilige havens' wel bescherming bieden en aan wie? Hoe verhoudt zich dit tot het internationaal vluchtelingenrecht? Om antwoord te kunnen geven op deze vraag, kijk ik nu eerst naar wat er precies onder 'veilige haven' kan worden verstaan.

*'To enforce the "right to remain" suggests that this so-called "right" is essentially a means to rationalise denying at-risk persons the option to flee'.*

### 2.3 Veilige haven: internationaal humanitair recht

Een duidelijke internationaal erkende definitie van 'veilige haven' ontbreekt, evenals wat 'veiligheid' of 'bescherming' binnen dergelijk gebied zou kunnen betekenen.<sup>38</sup> Er zijn ook diverse benamingen in zwang en het is niet altijd duidelijk wat de onderlinge verschillen zijn. Een paar voorbeelden: 'veilige gebieden (safe areas); gebieden onder bescherming van de VN (UN protected areas); veilige corridors (security corridors); humanitaire corridors of zones (humanitarian corridors or zones); no-fly zones'.<sup>39</sup>

De meest nauwkeurige *juridische* omschrijving is te vinden in het internationaal humanitair recht. Met name de vierde Geneefse Conventie uit 1949 (GC IV) en Aanvullend Protocol I uit 1977 (AP I), die zien op de bescherming van burgers tijdens (internationale respectievelijk interne) gewapende conflicten, zijn in deze context van belang. Hierin worden drie vormen van 'veilige' haven onderscheiden, waarvan de zogenoemde 'geneutraliseerde zone' de meeste relevante is.<sup>40</sup> Artikel 15 van GC IV stelt dat iedere partij bij het conflict voor kan stellen om geneutraliseerde gebieden in te stellen die gewonden en zieken, zowel strijders als niet-strijders en burgers die niet aan de vijandelijkheden deelnemen, *bescherming* bieden tegen het oorlogsgeweld.

#### Randvoorwaarden

Wat is er volgens het internationale humanitaire recht nu nodig voor het instellen van dergelijke 'veilige havens'? Artikel 14 GC IV stelt dat betrokken partijen overeenkomsten sluiten

tot erkenning van de gebieden en plaatsen welke zij hebben ingesteld: er moet dus sprake zijn van wederzijdse *overeenstemming*. Verder volgt uit de tekst van artikel 15 zelf dat het gaat om een *gedemilitariseerde* zones ('burgers die, gedurende hun verblijf in die gebieden, geen arbeid verrichten, welke een militair karakter draagt'). De overeenstemming ziet verder op de geografische omvang van het gebied, beheer, voedselvoorziening en controle. Partijen zullen verder toestaan dat vrij voorzien wordt in essentiële basisbehoeften zoals voedsel, medicijnen en kleding (artikel 23 en 59 GC IV).

#### Overige rechten

Gebruik van de notie van 'veilige haven' vanuit internationaal humanitair recht ligt het meest voor de hand: het is het meest concreet en meestal zijn grootschalige ontheemding en hedendaagse vluchtelingen crises ook het gevolg van gewapend conflict. In deze context is het humanitaire recht wel *lex specialis*, en is puur en alleen van toepassing in het geval van een gewapend conflict, en dan op specifieke categorieën

personen, zoals burgers of zieken. Internationale mensenrechten, waaronder ook het internationaal vluchtelingenrecht blijven te allen tijde van toepassing als *lex generalis*. Met andere woorden: gedurende een conflictsituatie worden de humanitaire waarborgen die voortvloeien uit het humanitaire oorlogsrecht aangevuld met de rechten uit de internationale mensenrechtenverdragen en het gewoonterecht, alsmede het internationaal vluchtelingenrecht.

Om dus te toetsen of de notie 'veilige haven' voldoet aan het internationale recht, moet naast de randvoorwaarden die volgen uit het humanitaire recht, ook gekeken worden naar de kwaliteit van de bescherming binnen de zones en of deze de kernprincipes uit het vluchtelingenrecht, zoals 'right to flee' en het recht op asiel, niet ondermijnen.

### 3. Praktijk: toepassing van notie 'veilige havens'

Vooropgesteld: de wijze waarop in het verleden 'veilige havens' zijn ingericht verschilt enorm. Verschillen zijn er ook waar het gaat om de concrete omstandigheden en de al dan niet bestaande (volkenrechtelijke) mandaten. Het is daarom zeer lastig om voorbeelden uit de recente geschiedenis met elkaar te vergelijken. Daarnaast ontbreekt het in dit artikel aan ruimte, en de auteur aan specifieke kennis, om hiertoe uitgebreide analyses te verrichten.<sup>41</sup> Om die redenen beperk ik me hier tot het noemen van de relevante conclusies over het functioneren van het beleid inzake 'veilige havens' tot nu toe: de effecten op het asielbeleid, de kwaliteit van bescherming en de belangrijkste redenen waarom het instellen van 'veilige havens' vanuit het oogpunt van bescherming is mislukt.

34 Supra noot 19, p. 37.

35 S. Haspelslagh, 'Safe Havens', [www.beyondintractability.org/essay/safe-havens](http://www.beyondintractability.org/essay/safe-havens), november 2003.

36 G.S. Goodwin-Gill, 'The right to leave, the right to return and the question of a right to remain' in: *The problem of refugees in the light of contemporary international law issues*, V. Gowland-Debbas (red.), 1995, p. 103.

37 J.C. Hathaway, 'Can international refugee law be made relevant again?' in: *Reconceiving International Refugee Law*, J.C. Hathaway (red.), 1997.

38 K. Landgren, 'Safety zones and international protection. A dark grey area,' *International Journal on Refugee Law*, Vol 7, nr 3, 1995, p.432.

39 Zie meer uitgebreid supra noot 19, p. 18-19.

40 De overige twee betreffen medische of ziekenhuis zones (art 14 GC IV) en gedemilitariseerde zones (art 60 AP I).

41 Zie over de voorbeelden in Bosnië, Irak en Rwanda meer uitgebreid de essays van S. Haspelslagh inzake *Operation Provide Comfort (Iraq)*, *The six Bosnian 'safe zones'*, en *Operation Turquoise in Rwanda* via [www.beyondintractability.org](http://www.beyondintractability.org); B. Frelick, 'Safe Havens. Broken Promises', USCRI; B. Frelick, 'Precarious Protection in Northern Iraq', in: *Harvard International Review*, Vol. 19, nr 2, p. 40-45, 1997; Najam U Din, supra noot 17, para 1.6.



### 3.1 Ervaringen

De roep om het instellen van 'veilige havens' volgde met name op een gebrek aan bereidheid om asiel te verlenen aan vluchtelingen uit het desbetreffende land. De reden dat in Irak een 'safe zone' werd ingesteld was dat Turkije de grens had gesloten voor honderdduizenden Koerden. In Bosnië kwamen de zones tot stand nadat veel Europese landen visa restricties hadden opgelegd.<sup>42</sup> Vanuit de praktijk werd duidelijk dat de aanwezigheid van 'veilige havens' belemmeringen opwierp ten aanzien het recht te vluchten en asiel aan te vragen in een derde land: asiolverzoeken door Irakezen, Rwandezes en Bosniërs werden in diverse Europese landen afgewezen op grond van het feit van bescherming in het land van herkomst voorhanden was.<sup>43</sup>

Toch zit er wel degelijk potentie in het instrument van 'veilige havens' als beschermingsmechanisme, met name voor diegenen voor wie nu niets geregeld is: IDP's.<sup>46</sup> Absolute randvoorwaarde hierbij is dat geleerd wordt van de lessen uit het verleden:

- volledige demilitarisering door het ontwapenen van iedereen die de veilige haven binnentreedt (hieraan is in het verleden te weinig aandacht geschonken);
- bereiken van overeenstemming tussen betrokken partijen: de onderhandelingen over de inrichting van 'veilige havens' moeten 'on the ground' plaatsvinden, door mensen die de lokale en regionale omstandigheden goed kennen;<sup>47</sup>
- waar onderlinge overeenstemming toch ingewikkeld blijkt,

## *De 'veilige havens' die in het verleden zijn ingericht hebben een zekere mate van bescherming geboden en er zijn mensenlevens mee gered.*

De 'veilige havens' die in het verleden zijn ingericht hebben een zekere mate van bescherming geboden en er zijn mensenlevens mee gered. Humanitaire hulporganisaties kregen toegang om de ergste noden te verlichten, en er was in ieder geval tijdelijke enige mate van veiligheid. Toch laat dit direct ook zien dat 'veilige havens' niet zonder meer als reëel alternatief konden dienen voor vluchtelingenbescherming in een derde land: er was geen garantie op (fysieke) veiligheid, in tegenstelling tot humanitaire hulp kon de bescherming van fundamentele rechten niet worden gerealiseerd en was er geen sprake van een duurzame oplossing, maar slechts een tijdelijke verlichting.

Bekeken vanuit het internationale humanitaire recht zijn er drie factoren te noemen waarom het instellen van 'veilige zones' eerder faalde:

- er was geen sprake van volledige demilitarisatie binnen de 'veilige havens';
- er was geen sprake van overeenstemming tussen alle betrokken partijen, hetgeen vaak het gevolg was van de aard van het conflict of van het doel van een van de partijen om juist de burgerbevolking te treffen;
- er was onvoldoende geloofwaardige militaire dekking en politieke bereidheid vanuit de internationale gemeenschap om te kunnen optreden mocht het misgaan. De val van de Srebrenica-enclave is hiervan een van de meest schrijnende voorbeelden.

### 3.2 Geleerde lessen

Kortom, 'veilige havens' kunnen niet zonder meer dienen als beschermingsinstrument. Het risico is levensgroot aanwezig dat er een vals idee van veiligheid wordt gecreëerd, met alle gevolgen van dien.<sup>44</sup> Gesteld is dan ook dat 'veilige havens' eigenlijk niet meer zijn dan een middel voor het realiseren van tijdelijke humanitaire hulp op weg naar een permanente oplossing van een conflict. In plaats daarvan zou gestreefd moeten worden naar een situatie waarin derde landen hun grenzen open blijven houden en asiel blijven verlenen.<sup>45</sup>

moet er sprake zijn van geloofwaardige internationale militaire dekking en de aanwezige politieke wil om deze ook in te zetten: een duidelijk internationaal (volkenrechtelijke) mandaat tot ingrijpen om de veilige haven en de burgers daarbinnen te beschermen.

Verder is absoluut cruciaal dat bescherming van IDP's de eerste en enige overweging is bij het inrichten van een veilige haven, namelijk het vinden van een oplossing voor mensen die hun eigen land niet kunnen of willen verlaten. Het bestaan van een veilige haven mag geen grond zijn voor weigering van asiolverlening, dan wel terugzending zolang het niveau van bescherming in de veilige havens niet voldoet aan de normen van internationale vluchtelingenbescherming.

## 4. Veilige havens in Syrië?

Zou het inrichten van 'veilige havens' binnen de Syrische landgrenzen (onderdeel van) een oplossing zijn voor de Syrische bevolking en hen bescherming tegen vervolging en geweld kunnen bieden? Met genoemde randvoorwaarden lijkt dit in het licht van de huidige veiligheidssituatie<sup>48</sup> onbegonnen werk. Het bereiken van overeenstemming tussen de verschillende betrokken facties, waaronder Al-Nusra, IS, het Vrije Syrische leger en het regeringsleger van Assad – over de geografische locatie, beheer en controle en voedselvoorziening – ligt niet voor de hand.

Demilitarisatie: hetzelfde verhaal. Het wantrouwen onderling is zo groot, dat de kans overduidelijk aanwezig is dat de 'veilige haven' niet gerespecteerd zal worden en mogelijk misbruikt wordt door een van de partijen als militaire uitvalsbasis (met de aanwezige burgers als menselijk schild), waarvan de burgerbevolking daar het slachtoffer zou worden. Alleen vrouwen, kinderen en ouderen toelaten tot de 'veilige haven' lijkt ook geen optie, nu dat in de praktijk niet als garantie wordt ervaren dat deze groepen 'dus' geen strijders zijn.

Een internationale interventie met een volkenrechtelijk mandaat dat voldoende rugdekking biedt om de 'veilige haven' afdoende te controleren en te bewaken zodat de veiligheid

42 B. Frelick, 'Preventive protection and the right to seek asylum' in: *International Journal on Refugee Law*, Vol. 4, nr 4, 1992, p. 443.

43 S. Haspelslagh, supra noot 36.

44 Supra noot 19, p. 72.

45 Zie bijvoorbeeld J.C. Hathaway & A. Neve, 'Making International Refugee Law relevant again. A proposal for collectivized and solution-oriented protection,' in: *Harvard Human Rights Journal*, Vol. 10, 1997, p. 115-212.

46 Supra noot 36. Zie ook A. Arulanantham, 'Restructured safe havens. A proposal for reform of the refugee protection system' in: *Human Rights Quarterly*, 2000.

47 Supra noot 39, p. 455.

48 Zie bijvoorbeeld *Syria Crisis Watch* nr 153 d.d. 2 mei 2016, via [www.crisisgroup.org/syria](http://www.crisisgroup.org/syria).



van de burgers daar voldoende gewaarborgd is, ligt gezien de huidige verhoudingen in de VN Veiligheidsraad ook niet voor de hand. Hoewel vier van de vijf permanente leden van de Raad actief betrokken zijn bij het conflict, verschillen de insteek en uitgangspunten van Rusland, dat de regering Assad steunt, aanzienlijk van die van de VS, Verenigd Koninkrijk en Frankrijk. En China zal waarschijnlijk een anti-interventionistische houding handhaven.

In de internationale gremia waren oproepen om *safe havens* in te stellen te horen, maar er is niet naar gehandeld, en het is de vraag of dat ooit gaat gebeuren. Want wie durft het aan, gezien de eerdere ervaringen en de mogelijke desastreuze gevolgen als het misgaat? Een nieuw Srebrenica of Rwanda wil niemand.<sup>49</sup>

Verder lijkt de inzet ten behoeve 'veilige havens' vanuit de Turkse overheid en sommige Europese politici toch veeleer ingegeven door de wens het aantal vluchtelingen dat de grens overkomt terug te brengen, dan wel vluchtelingen aan de grens te weigeren. Een uiterste gevolg zou zelfs zijn (mocht het lukken tegen alle voortekenen in) dat het inrichten van 'veilige havens' als argument wordt gebruikt om Syrische vluchtelingen die reeds in Turkije (of zelfs de EU) zijn aangekomen, dan wel aan de grens arriveren, actief terug te sturen. Het zou niet de eerste keer zijn, zie Bosnië, Rwanda en Irak: 'the right to seek asylum could be denied through the use of humanitarian assistance in the country of origin and that right could be violated if a "safe haven" was declared, however imperfect.'<sup>50</sup>

## *Een 'veilige haven' in Syrië is onwaarschijnlijk omdat er geen overeenstemming is tussen de verschillende facties, omdat er geen sprake is van demilitarisatie en omdat er geen volkenrechtelijk mandaat voor eventuele interventie is.*

Wat betekent de aanwezigheid van 'veilige havens' voor de toepassing van het vluchtelingenrecht, gezien de wens van veel landen om een zo restrictief mogelijk toelatingsbeleid te voeren? Hieronder wordt kort ingegaan op de noties van binnenlands vlucht- of vestigingsalternatief, veilige landen excepties en *cessation* in relatie tot 'veilige havens'.

### 4.1 Vlucht- of vestigingsalternatief

Het Vluchtelingenverdrag zelf zegt niets over een vlucht- of vestigingsalternatief. De UNHCR stelt hierover in haar niet-bindende maar interpretatieve richtlijnen:

'International law does not require threatened individuals to exhaust all options within their own country first before seeking asylum; that is, it does not consider asylum to be the last resort. The concept of internal flight or relocation alternative should therefore not be invoked in a manner that would undermine important human rights tenets underlying the international protection regime, namely the right to leave one's country, the right to seek asylum and protection against refoulement.'<sup>51</sup>

De beoordeling of er sprake is van een vlucht- of vestigingsalternatief is onderdeel van de beoordeling van het beschermingsverzoek: 'to a specific area of the country where there

is no risk of a well-founded fear of persecution and where, given the particular circumstances of the case, the individual could reasonably be expected to establish him/herself and *live a normal life*.'<sup>52</sup>

Naast vraagstukken als effectieve toegang tot het betreffende gebied en de mate van aanwezige bescherming tegen vervolging, stelt de UNHCR ook expliciet aan de orde dat, dit 'alternatief' meer moet bieden qua waarborgen en kwaliteit van bescherming dan een 'veilige haven':

'The relocation alternative must be more than a "safe haven" away from the area of origin.'<sup>53</sup> [...]The presence of internally displaced persons who are receiving international assistance in one part of the country is not in itself conclusive evidence that it is reasonable for the claimant to relocate there. For example, the standard and quality of life of the internally displaced are often insufficient to support a finding that living in the area would be a reasonable alternative to flight.'<sup>54</sup>

Nog daargelaten dat Turkije formeel geen niet-Europese vluchtelingen erkent, op basis van het recht op asiel en (met name) het beginsel van non-refoulement zou Turkije niet op grond van het enkele feit dat er in Syrië 'veilige havens' zijn, Syrische vluchtelingen er zonder meer naartoe mogen terugsturen; dit zou per individuele zaak in een procedure moeten worden beoordeeld. Uit de *Sufi en Elmi* uitspraak volgt dat het EHRM, gezien de waarschijnlijkheid dat betrokkenen bij toepassing van een vestigingsalternatief terecht zouden komen in de IDP

49 Supra noot 36.

50 Supra noot 43, p. 451.

51 UNHCR, Guidelines on International Protection: Internal Flight of Relocation Alternative within the context of Article 1A(2) of the 1951 Convention and/or 1967 Protocol, 23 juli 2003, para 4.

52 Ibid., para 6.

53 Ibid., para 19.

54 Ibid., para 31.

55 EHRM, *M.S.S. tegen België en Griekenland*, nr. 30696/09, 21 januari 2011.

56 EHRM, *Sufi en Elmi tegen Verenigd Koninkrijk*, nr. 8319/07 en 11449/07, 28 november 2011.

57 Bij de beoordeling of hier sprake van is, moet de lidstaat rekening houden met de algemene omstandigheden van het land en de individuele omstandigheden van de asielzoeker, en daartoe nauwkeurige en actuele informatie van relevante bronnen betrekken (artikel 8 Richtlijn 2011/95/EU). Uitgebreide toetsing van



#### 4.2 Veilige derde landen concept

Dezelfde kernprincipes vanuit het vluchtelingenrecht brengen ook mee dat EU-lidstaten niet via een omweg zich kunnen onttrekken aan hun internationaalrechtelijke verplichtingen. Syrische vluchtelingen terugsturen naar Turkije (of een ander land waarmee een overeenkomst wordt gesloten) met het argument dat Turkije een veilig derde land is, terwijl datzelfde Turkije Syriërs wil 'terugbrengen' naar 'veilige havens' in Syrië, is in strijd met het Unierecht, dat gegrond is op het internationaal vluchtelingenrecht. We spreken hier namelijk over indirect refoulement.

Artikel 38 van de Procedurerichtlijn stelt een aantal randvoorwaarden aan de toepassing van het veilige derde landen concept, waaronder ook dat de teruggestuurde persoon in het desbetreffende land asiel kan aanvragen, dat het principe van non-refoulement wordt nageleefd en dat die persoon bescherming conform het Vluchtelingenverdrag ontvangt indien erkend als vluchteling.<sup>58</sup> Nu bestaat er reeds grote twijfel of Turkije überhaupt aan te merken valt als een veilig derde land, onder andere vanwege de toegang tot de asielprocedure en het niveau van bescherming daar.<sup>59</sup> Recent heeft de Griekse *Appeals Committee* bezwaarcommissie in een Syrische zaak al te verstaan gegeven dat zij Turkije niet als veilig derde land beschouwd.<sup>60</sup> Bovendien kan een dergelijke overdracht zeker niet plaatsvinden onder toepassing van het veilige derde landen concept als de Turkse overheid Syrische vluchtelingen op zijn beurt doorsluisst naar 'veilige havens' in Syrië. De kans is miniem dat daar het niveau van rechten, waarborgen en voorzieningen de drempel van basismensenrechten en de rechten van het Vluchtelingenverdrag (en artikel 3 EVRM<sup>61</sup>) haalt. En daarmee verslechtert de positie van de Syrische vluchteling dermate dat niet meer van asielbescherming gesproken kan worden en wordt het vluchtelingenrecht dus ondermijnd.

#### 4.3 Cessation

Tot slot: in het geval aan de Syrische vluchteling een asielstatus zou zijn verleend, zou het instellen van een 'veilige haven' in Syrië reden kunnen zijn voor intrekking?

De *cessation clause* in artikel 1C(5) van het Vluchtelingenverdrag is duidelijk: als de omstandigheden in verband waarmee hij erkend is als vluchteling opgehouden zijn te bestaan, dan kan niet langer een beroep worden gedaan op de bescherming van het Verdrag.

De wijziging van omstandigheden moet van een *voldoende ingrijpende en niet-voorbijgaande* aard zijn.<sup>62</sup> Wat wordt daarmee bedoeld? Vaak gaat het om een samenloop van diverse factoren. Meeste voorkomende gevallen waarin sprake is van een dergelijke situatie is na het beëindigen van een conflict, een regimewissel en herstel van de vrede en stabiliteit in het land van herkomst.<sup>63</sup> Vaak moet er enige tijd overheen gaan om te zien of de situatie voldoende duurzaam is: dit gaat sneller in geval van

geruisloze overgang, dan in het geval van gewelddadige coups bijvoorbeeld, of situaties waarin verschillende facties elkaar het leven zuur hebben gemaakt en er eerst sprake moet zijn van nationale verzoening.<sup>64</sup>

De laatste cruciale factor is of er sprake is van effectieve en toegankelijke bescherming, die meer inhoudt dan alleen fysieke veiligheid. Het gaat ook om een functionerend overheid- en rechtssysteem dat mensen in staat stelt hun rechten, waaronder het recht op een eigen bestaan en de mogelijkheid van zelfredzaamheid, uit te oefenen. De algemene mensenrechtensituatie in het land is hiervoor een belangrijke indicator.<sup>65</sup> Een 'veilige haven', ingericht te midden van een nog lopend, intern, gewapend conflict voldoet mijns inziens niet aan deze voorwaarden.

## 5. Conclusies

Duidelijk is dat de ontwikkeling van het vluchtelingenrecht geen soelaas heeft geboden voor de grootste groep mensen op de vlucht, namelijk die mensen die hun landsgrenzen niet willen of kunnen overschrijden om veiligheid en bescherming te vinden: 40.8 miljoen IDP's, waarin 6,6 in Syrië alleen al. Nadere beschouwing van het voorstel om 'veilige havens' in Syrië in te richten teneinde mensen daar beter te beschermen, maakt drie dingen duidelijk.

Allereerst lijkt het niet waarschijnlijk dat de strijdende partijen of de internationale gemeenschap op korte of middellange termijn in staat zullen zijn 'veilige havens' in te richten conform de randvoorwaarden die het internationale humanitaire recht daaraan stelt (en die noodzakelijk zijn voor het welslagen ervan).

Ten tweede dringt zich onmiddellijk een spanningsveld op met het internationale vluchtelingenrecht. Want hoewel de notie van 'veilige haven' wel degelijk een humanitaire rol kan spelen in het verlichten van de noden van ontheemden, is ook duidelijk dat het de kernprincipes van het vluchtelingenrecht niet mag ondermijnen. Het recht te vluchten, asiel te zoeken en gevrijwaard te zijn van refoulement mag niet doorkruist worden. Maar de praktische waarde hiervan valt en staat met de naleving van het recht en juridische afspraken door de staten (en andere actoren met effectieve controle over een grondgebied).

Naast (of achter) morele en humanitaire argumenten door politiek leiders die pleiten voor 'veilige havens' schuilen vaak meer politiek-strategisch overwegingen. Waar het in het verleden bijvoorbeeld erg lang duurde voordat er (internationale) actie werd ondernomen in Rwanda, en geen inzet werd gepleegd in het Russisch-Tjetsjeense conflict, terwijl men wel de handen op elkaar kreeg voor een no-fly zone in Noord-Irak, wil Turkije nu alles doen om een Koerdische staat in het noorden van Syrië te voorkomen. Europese landen zien het liefst dat de aantallen vluchtelingen omlaag gaan en zien 'veilige havens' wellicht als een voorwendsel om vluchtelingen die om asiel vragen te kunnen weigeren, afwijzen en terugsturen. Kortom, het idee van 'veilige havens' brengt het risico mee dat beschermingsstandaarden worden verlaagd en het recht op asiel erodeert.

'veilige haven' onder IHL, en de IDP Guidelines aan deze bepaling, gaat te ver voor onderhavig artikel. Zie ook supra noot 12.

58 Richtlijn 2013/32/EU.

59 Zie hierover uitgebreid de notitie van VluchtelingenWerk Nederland en ECRE, *Turkije als veilig derde land en veilig land van herkomst*, 17 mei 2016, te vinden op [www.vluchtweb.nl](http://www.vluchtweb.nl)

60 Appeals Committee PD 114/2010, nr 05/133782, 17 mei 2016; zie ook <http://bit.ly/22ilPcU>.

61 Supra noot 57.

62 Zie artikel 11 en 16 Richtlijn 2011/95/EU.

63 UN High Commissioner for Refugees (UNHCR), *Guidelines on International Protection No. 3: Cessation of Refugee Status under Article 1C(5) and (6) of the 1951 Convention relating to the Status of Refugees (the 'Ceased Circumstances' Clauses)*, 10 februari 2003, HCR/GIP/03/03, para 11, via <http://www.refworld.org/docid/3e50de6b4.html>.

64 Ibid., paras 13-14.

65 Ibid., paras 15-16.



Wat dan? In plaats van heilloze pleidooien voor ‘veilige havens’ met (deels) onzuivere argumenten, kan (door de internationale gemeenschap) beter worden geïnvesteerd in het:

- bereiken van een (bij voorkeur politieke) oplossing van het Syrische conflict;
  - verkrijgen van toegang door humanitaire organisaties tot de (onthemde) burgerbevolking zodat zij humanitaire hulp kunnen bieden, basisnoden kunnen verlichten en kunnen voorkomen dat mensen dood gaan. Het inrichten van ‘veilige havens’ puur en alleen voor dit doel kan een manier zijn om toegang te vergemakkelijken – maar alleen als tijdelijke oplossing in de opmaat naar een permanente;
  - ontwikkelen van een juridisch bindend beschermingskader voor IDP’s; dit garandeert geen naleving (vergelijk het bestaande systeem van vluchtelingenbescherming), maar je moet ergens beginnen, zonder afspraken is er geen kader om naleving van te verlangen;
- creëren van een situatie waarin de buurlanden in de regio de grenzen kunnen en willen openhouden voor vluchtelingen. Dit vraagt om internationale solidariteit in de vorm van financiële ondersteuning en legale manieren van doorreizen naar landen elders zodat betrokken landen ook de fysieke ruimte hebben, ‘lucht’ krijgen, ook voor behoud van draagvlak onder de eigen bevolking;
  - respecteren, te allen tijde, van het recht op asiel en het non-refoulementprincipe.

Met een langere termijn visie, gebaseerd op solidariteit en gericht op duurzame oplossingen, komen we wellicht stapje voor stapje tot een veiliger wereld voor iedereen.