



24 november 2015,

Betreft: Oproep tot bieden van veilige en legale routes voor vluchtelingen

Geachte heer Dijkhoff, heer Koenders, mevrouw Ploumen,

Europa ziet zich geconfronteerd met grote aantallen vluchtelingen, meer dan het in lange tijd heeft gezien. Deze vluchtelingen kunnen in toenemende mate alleen nog bescherming zoeken via levensgevaarlijke routes. Daarbij moeten ze illegaal de grens oversteken, waarvoor ze gebruik moeten maken van mensensmokkelaars. De komst van vluchtelingen gaat gepaard met een chaotische situatie aan de Europese buitengrenzen, veiligheidszorgen en onzekerheid. Als reactie hierop trekken Europese landen nog meer (juridische, technologische en fysieke) barrières op tegen hun komst en trachten zij overeenkomsten te sluiten met herkomst- en doorreislanden om de tocht naar Europa nog verder onmogelijk te maken. Het is een vicieuze cirkel die irreguliere migratie via gevaarlijke routes weer verder aanmoedigt, met grote humanitaire consequenties. In de onrust waarin Europa zich bevindt, lijken staten soms te vergeten dat vluchtelingen recht hebben op bescherming en dat dit alleen gegarandeerd kan worden als iedere staat bereid is zijn steentje bij te dragen, in plaats van verantwoordelijkheid af te schuiven.

De elf ondertekenende organisaties roepen het Nederlands kabinet op om deze vicieuze cirkel te doorbreken en zich serieus in te zetten om vluchtelingen **veilige, legale routes naar Europa** te bieden. Dit wordt tot op heden nauwelijks gedaan. Veilige en legale routes zijn een belangrijk deel van de oplossing voor de bovengenoemde problemen die gepaard gaan met het huidige vluchtelingenvraagstuk. Het kabinet kan zich niet langer veroorloven deze te negeren. Het is dan ook de hoogste tijd dat veilige, legale routes speerpunt worden van het Nederlandse en Europese vluchtelingenbeleid. Dit moet volgens onze organisaties gebeuren door:

- **in Nederland zelf de mogelijkheden voor veilige en legale overkomst uit te breiden;**
- **in Europa te pleiten voor het prioriteren van veilige en legale routes voor vluchtelingen op de EU-migratieagenda, en voor de deelname van alle lidstaten aan initiatieven op dit gebied;**
- **internationaal het voortouw te nemen en ervoor te zorgen dat ook buiten Europa meer gedaan wordt aan het bieden van veilige, legale routes en de internationale samenwerking op dit gebied te verstevigen.**

Hieronder lichten wij deze oproep graag verder toe.

Wat zijn veilige, legale routes?

Onder veilige en legale routes kunnen verschillende instrumenten worden geschaard. Een belangrijk instrument dat al jarenlang bestaat is het hervestigingsprogramma van de VN-vluchtelingenorganisatie UNHCR. Hierbij worden vluchtelingen in de regio op bepaalde (kwetsbaarheids-)criteria door de UNHCR geselecteerd en voorgedragen aan landen buiten de regio om zich daar te mogen vestigen. Dit programma wordt nu veel te weinig benut. De UNHCR heeft vastgesteld dat wereldwijd meer dan 1 miljoen vluchtelingen in aanmerking zouden moeten komen voor hervestiging. Jaarlijks wordt echter maar in een fractie van het aantal benodigde plaatsen voorzien, zo'n 70-80.000. Nederland draagt nu jaarlijks 500 plaatsen bij – waarvan er vorig jaar 250 werden gereserveerd voor Syrische vluchtelingen.

Daarnaast roept de UNHCR de internationale gemeenschap op om ook andere legale routes voor vluchtelingen mogelijk te maken, zoals bijvoorbeeld het opzetten van een humanitair toelatingsprogramma. Doordat een dergelijk programma voor vooraf aan te wijzen, specifieke groepen vluchtelingen geldt, kan het veel sneller werken dan hervestiging. Verschillende Europese landen zoals Duitsland, Oostenrijk, Zwitserland en Groot-Brittannië, voeren al dergelijke programma's uit. Daarnaast pleit de UNHCR voor het afgeven van humanitaire visa zodat vluchtelingen op eigen gelegenheid legaal kunnen doorreizen, het uitbreiden van mogelijkheden voor familiehereniging, en het bieden van studiebeurzen en -visa voor vluchtelingstudenten uit de regio.

Internationale samenwerking onder druk

Internationale solidariteit is een basisvoorwaarde voor de effectieve, mondiale bescherming van vluchtelingen. Hierbij gaat het om solidariteit in het dragen van de financiële kosten van vluchtelingenopvang, maar ook in het praktisch delen van verantwoordelijkheden door vluchtelingen die in hun eigen regio onvoldoende kunnen worden opgevangen en/of beschermd de mogelijkheid te bieden zich elders te vestigen. Deze solidariteit staat stevig onder druk, zowel tussen EU-lidstaten, alsook tussen rijke landen en de veelal arme(re) regio's waar verreweg de meeste vluchtelingen worden opgevangen. Op dit moment is het VN-noodhulpbudget voor 2015 ten behoeve van hulp aan Syrische vluchtelingen nog maar voor 51% gevuld. Hierdoor lopen de financiële tekorten voor noodhulp in de regio op. En in plaats van vluchtelingen die uit de regio wegtrekken op te nemen, schuiven veel andere landen die verantwoordelijkheid van zich af en sluiten ze hun grenzen. De urgentie om uit deze neerwaartse spiraal te komen is hoger dan ooit.

Chaos aan de Europese grenzen

Ook vanuit Europees perspectief is een verandering in denkrichting belangrijker dan ooit. De focus op grenscontrole die vooral voor vluchtelingen een veilige, legale overkomst bemoeilijkt, heeft paradoxaal genoeg vooral geleid tot meer chaos aan de Europese buitengrenzen. De controle op wie binnenkomt is alleen maar verzwakt. Tegelijkertijd zullen vluchtelingen blijven komen. Een deel van de oplossing moet worden gezocht in het op veel grotere schaal aanbieden van veilige, legale routes aan vluchtelingen en betere Europese en internationale samenwerking op dit gebied. Dat maakt niet alleen de levensgevaarlijke oversteek voor vluchtelingen overbodig, maar geeft ook Europeanen meer veiligheid doordat al voordat vluchtelingen naar Europa vertrekken een screening plaatsvindt.

De meerwaarde van veilige, legale routes

Vanuit de verschillende expertise van de ondertekenende organisaties zien we een breed scala aan punten waar veilige en legale routes juist kunnen bijdragen aan het verbeteren van de omgang met de huidige internationale vluchtelingenkwestie.

Het bieden van veilige, legale routes is in de eerste plaats een **humanitair** instrument. Zo biedt bijvoorbeeld het hervestigingsprogramma van de UNHCR plaatsen aan vluchtelingen die extra kwetsbaar zijn en in de eigen regio daarom niet goed kunnen worden opgevangen. Bijvoorbeeld vanwege onbehandelbare gezondheidsproblemen, omdat zij ook in het opvangland niet veilig zijn (denk aan minderheidsgroeperingen, LHBT'ers of politieke of mensenrechtenactivisten), of vanwege de gezinssamenstelling (bijvoorbeeld alleenstaande vrouwen met kinderen).

Het bieden van veilige routes is daarnaast in veel landen ook een **voorwaarde om opvang in de regio** goed te kunnen vormgeven. Het kabinet heeft zich eraan gecommitteerd om vluchtelingen in 'de regio' toekomstperspectief te bieden. Met de huidige druk op de regio lijkt dat echter een utopie. Dat geldt niet alleen voor vluchtelingen, maar in toenemende mate ook voor de lokale bevolking die hun vaak schaarse voorzieningen moeten delen met grote groepen vluchtelingen.

Om een duurzame, leefbare situatie te creëren, met toegang tot adequate gezondheidszorg, onderwijs en werk, moeten landen in de regio ontlast worden. Dat kan door een aanzienlijk aantal vluchtelingen de mogelijkheid te bieden zich elders te vestigen. Op deze manier vergroot het bieden van legale, veilige routes aan vluchtelingen ook de mogelijkheden om perspectief te bieden aan de **lokale bevolking** in landen die veel vluchtelingen opvangen.

Het bieden van veilige, legale routes is in sommige situaties ook een onmisbaar instrument voor **conflictpreventie en het waarborgen van stabiliteit**. Libanon is daarvan het duidelijkste voorbeeld. Daar staan de politieke en maatschappelijke verhoudingen door de komst van een groot aantal vluchtelingen zo onder druk dat de stabiliteit van het land ernstig wordt bedreigd. Het risico dat niet alleen Syrische vluchtelingen opnieuw Libanon verlaten, maar ook Libanezen op de vlucht slaan, is groot.

De huidige situatie, waarin vluchtelingen gedwongen worden op irreguliere en onveilige wijze naar Europa te komen, werkt een enorme **mensensmokkelindustrie** in de hand. Het kabinet wil graag het 'business model' van mensensmokkelaars ondermijnen. De meest effectieve manier is om de noodzaak voor vluchtelingen om gebruik te maken van de diensten van mensensmokkelaars weg te nemen. Een hervestigingsplaats, of een visum en een vliegticket – dat een fractie zal kosten van wat mensensmokkelaars vragen – zijn hiervoor de beste garantie.

De strategische inzet van instrumenten om veilige, legale routes te bieden aan vluchtelingen – mits op voldoende schaal – kan er ook aan bijdragen dat minder vluchtelingen zich spontaan, en daarmee ongecontroleerd, aan de Europese buitengrenzen melden. Als vluchtelingen voor een hervestigingsplaats of visum in aanmerking kunnen komen, zullen zij er minder snel voor kiezen hun leven op het spel te zetten voor een irreguliere overtocht. Dit kan aan de buitengrenzen lucht geven en de situatie weer meer **beheersbaar** maken. Door in te zetten op veilige, legale routes zal een deel van de vluchtelingen op meer georganiseerde wijze Europa binnenkomen, waardoor de ontvangst en opvang ook beter gepland kan worden.

Ook bieden veilige, legale routes, zoals al besproken, vanuit **veiligheidsperspectief** meer houvast, omdat meer mensen voorafgaand aan de overkomst gescreend zullen worden en er meer tijd en capaciteit blijft om aan de buitengrenzen goed te registreren en te screenen.

Nederland op sleutelpositie

Naast de noodzaak om veilige, legale routes meer in het eigen beleid vast te leggen, merken onze organisaties op dat Nederland zich de komende periode op een sleutelpositie bevindt om de discussie hierover op Europees en internationaal niveau vorm te geven.

Allereerst tijdens het EU-voorzitterschap, dat Nederland in de eerste helft van 2016 bekleedt. Nog tijdens het voorzitterschap zal de Europese Commissie met een voorstel komen voor een gezamenlijk Europees hervestigingsprogramma. Nederland zal dan leidend zijn in de onderhandelingen over dit voorstel. Op dit moment is er alleen een EU-hervestigingsplan waaraan lidstaten op vrijwillige basis kunnen deelnemen. Het zeer bescheiden streefcijfer van 20.000 hervestigingsplaatsen voor het eind van 2016 is door de lidstaten nog niet volledig toegezegd. Het Commissievoorstel moet er volgens onze organisaties voor zorgen dat EU-lidstaten op veel grotere schaal en beter gecoördineerd aan het UNHCR-hervestigingsprogramma meedoen. Ook door discussies over veilige en legale routes prominent te agenderen op Raadsniveau, kan Nederland een belangrijke rol spelen.

Internationaal is Nederland bovendien tot en met juni 2016 voorzitter van de *Annual Tripartite Consultations on Resettlement*, waarin hervestigingslanden en de UNHCR afspraken maken over betere samenwerking. Landen gebruiken de Consultations ook vaak om nieuwe beloften te doen over het aantal geboden hervestigingsplaatsen. Hiernaast worden er verschillende internationale fora georganiseerd, waaronder de zojuist aangekondigde internationale conferentie over de Syrië-crisis in februari 2016 en de *World Humanitarian Summit* in mei 2016. Hier kan Nederland, als belangrijke donor voor humanitaire programma's, een aanjagende rol op zich nemen om de wereldwijde inzet op veilige en legale routes – en de coördinatie ervan – te versterken. Juist deze fora geven de gelegenheid om te komen tot een echt internationale aanpak. Het is immers niet de bedoeling dat Nederland, noch de EU, alles alleen oplost. Maar alleen afwachten wat anderen gaan doen voldoet niet meer. Daarom roepen we Nederland op om ook internationaal een voortrekkersrol te spelen.

Een noodzakelijke stap

Het bieden van veilige, legale routes aan vluchtelingen is, gezien het voorgaande, een noodzakelijke, zelfs onvermijdelijke stap om op een coherente manier duurzame oplossingen te vinden voor het internationale vluchtelingenvraagstuk. Het is dan ook de hoogste tijd dat het kabinet hier nationaal, Europees en internationaal werk van maakt. Hierbij mogen zorgen in eigen land over de opvang van vluchtelingen niet worden genegeerd. Echter, een stevige inzet op veilige, legale routes kan juist bijdragen aan de beheersbaarheid van de opvang in Nederland en het herstel van het gevoel van zekerheid waar zoveel Nederlanders nu behoefte aan hebben.

Hoogachtend,

Amnesty International
Artsen zonder Grenzen
Dokters van de Wereld
Human Rights Watch
Justice & Peace
Kerk in Actie
Oxfam Novib
Partos
PAX
UAF
VluchtelingenWerk Nederland