

PARTICULIER INITIATIEF EN DE BESCHERMING VAN VLUCHTELINGEN

Een Canadees voorbeeld dat navolging verdient

Marjoleine Zieck*

Er zijn talloze vormen van particulier initiatief die zijn gericht op het bijstaan en beschermen van vluchtelingen. Een opmerkelijk voorbeeld daarvan is het Canadese *Private Sponsorship of Refugees Program*. Dit programma geeft Canadese burgers de mogelijkheid om vluchtelingen uit te nodigen om zich in Canada te vestigen. Een voorbeeld dat om verschillende redenen navolging verdient in Nederland.

1 Particulier initiatief ten aanzien van vluchtelingen

Particulier initiatief dat is gericht op het bijstaan van vluchtelingen is niets nieuws, maar sommige initiatieven lopen meer in het oog dan andere. Een opmerkelijk voorbeeld is het miljonairsechtpaar dat zijn jacht inruilde voor een uiterst modern schip, de Phoenix, voorzien van geavanceerde apparatuur (zoals *drones*) waarmee zij drenkelingen uit de Middellandse Zee kunnen vissen: vluchtelingen en migranten die vanuit Afrika per boot of wat daar voor door moet gaan, Europa trachten te bereiken. Operatie MOAS (*Migrant Offshore Aid Station*) was daarmee een feit.¹ MOAS werkte hierbij samen met de Italiaanse missie 'Mare nostrum' (deze missie liep tot eind oktober 2014, en werd opgevolgd door 'Triton' van Frontex, het grensbewakingsagentschap van de EU).² De initiatieven van NGO's – geïnstitutionaliseerde clusters van particulieren – verdienen ook vermelding. Een voorbeeld: *Libraries without Borders* heeft in samenwerking met UNHCR en ontwerper Philippe Starck de 'Ideas Box' ontwikkeld: een doos die fungeert als een bibliotheek en mediacentrum voor vluchtelingen en andere ontheemden. Er zitten touch-pads in, laptops met satelliet-internetverbinding, e-readers, 5000 e-boeken, 250 papieren boeken, een televisie, 100 films, video's en andere spellen, camera's, GPS, etc.³ Ook het bedrijfsleven blijkt niet onberoerd. Een voorbeeld: IKEA heeft een bijzonder bouw pakket aan het assortiment toegevoegd, een 'flat-pack refugee shelter', een ingenieus duurzaam huisje voorzien van diverse toevoegingen zoals zonnepanelen zodat de vluchtelingen in de avond licht hebben.⁴ De tent is duurzamer dan de gebruikelijke UNHCR-tenten, en dat bleek overigens direct ook een nadeel te zijn: Libanon weigerde in eerste in-

stantie om de tenten in gebruik te nemen, vrezend dat deze te comfortabel zouden zijn waardoor de vluchtelingen misschien niet meer zouden willen vertrekken; uiteindelijk gaf Libanon alsnog toestemming om de tenten te gebruiken voor Syrische vluchtelingen.⁵ Bijzondere *ad hoc* initiatieven die steun verdienen, maar dat geldt ook voor het geïnstitutionaliseerde en daarmee structurele particulier initiatief dat in Canada reeds decennia wordt geïmplementeerd: burgers die vluchtelingen uitnodigen om zich in Canada te vestigen.

De Canadese overheid stelt zelf een bepaald aantal hervestigingsplaatsen beschikbaar, maar in aanvulling op dat aantal kunnen particulieren meer vluchtelingen uitnodigen

Dit geïnstitutionaliseerde particulier initiatief vult de inspanningen van de Canadese overheid aan: de Canadese overheid stelt zelf een bepaald aantal hervestigingsplaatsen beschikbaar – ruim 7500 per jaar – maar in aanvulling op dat aantal kunnen particulieren meer vluchtelingen uitnodigen. Deze mogelijkheid bestaat al sinds 1978 (de tijd van de Indo-Chinese (boot)vluchtelingen), en tussen toen en 2013 zijn er meer dan 200.000 vluchtelingen op basis van particulier initiatief in Canada hervestigd. Eerst iets over deze hervestiging van vluchtelingen. Hervestiging van vluchtelingen is aan de orde wanneer een vluchteling niet adequaat kan

* Prof.dr. M.Y.A. Zieck is als hoogleraar internationaal vluchtelingenrecht verbonden aan de Faculteit der Rechtsgeleerdheid, Universiteit van Amsterdam.

- 1 M. Cacciottolo, 'The millionaires who rescue people at sea', *BBC News Magazine* 28 augustus 2014; M. de Waal, 'Op volle zee gered door een miljonair', *NRC Handelsblad* 28 oktober 2014 (in de 'afgelopen 4 maanden' onderschepten zij 2500 vluchtelingen). Zie ook: www.moas.eu (alle in deze amuse genoemde sites zijn bezocht op 25 maart 2015).
- 2 De International Chamber of Shipping (ICS) heeft – terecht – haar zorg geuit over het feit dat de primaire focus van Triton grenscontrole zal zijn, en dat *search and rescue*-operaties zullen worden gereduceerd, Persbericht ICS, 'ICS: Rescue of All Persons in Distress at Sea is a Must', 29 oktober 2014, <http://worldmaritimeweb.com/archives/141521/lics-rescue-of-all-persons-in-distress-at-sea-is-a-must>.
- 3 Zie www.librarieswithoutborders.org.
- 4 Op YouTube zijn diverse filmpjes te vinden, zie bijvoorbeeld: www.youtube.com/watch?v=eIF4gBD7muQ. Na een testfase – in Libanon, Ethiopië en Irak – is besloten dat het huisje in productie wordt genomen, A. Toor, 'Ikea's flat-pack refugee shelter is entering production. UN refugee agency buys 10,000 lightweight "Better Shelters" for delivery this summer', *The Verge*, 26 maart 2015, www.theverge.com/2015/3/26/8287509/ikea-refugee-shelter-flatpack-photos-iraq-syria.
- 5 A. Baker, 'After a Long Delay, Lebanon Finally Says Yes to Ikea Housing for Syrian Refugees', *Time* 16 december 2013.



worden beschermd in het land van toevlucht en om die reden naar een ander – derde – land moet worden overgebracht. Het gaat doorgaans om een acute behoefte aan bescherming, zoals bescherming tegen gedwongen terugleiding naar het land van herkomst (*refoulement*), maar vaak ook om vluchtelingen die al jaren – soms decennia – in kampen verblijven zonder dat er enig uitzicht is op een leefbare oplossing zoals terugkeer naar het land van herkomst of integratie in het land van toevlucht. Staten zijn niet verplicht om dergelijke plaatsen aan te bieden maar bieden desondanks gemiddeld 80.000 van deze plaatsen per jaar aan. Dit aantal betekent echter dat minder dan 1% van alle vluchtelingen kan worden hervestigd: niet alle vluchtelingen behoeven deze oplossing, maar de nood is wel aanzienlijk hoger dan dit minieme percentage. De meeste van deze plaatsen worden door – vooral – de Verenigde Staten aangeboden, maar ook Australië en Canada. Europa biedt minder dan 8% van deze plaatsen aan: Nederland beperkt zich tot 500 plaatsen per jaar.⁶ Alleen al om de magere Nederlandse bijdrage te vergroten, verdient het Canadese particulier initiatief aandacht en navolging, maar er zijn nog andere redenen om dit initiatief te omarmen.

Alleen al om de magere Nederlandse bijdrage te vergroten, verdient het Canadese particulier initiatief aandacht en navolging

2 Wat houdt het Canadese *Private Sponsorship of Refugees Program* in?

Sponsors – organisaties of een groep van vijf of meer Canadese burgers of permanent ingezetenen – verbinden zich om een vluchteling (of iemand in vergelijkbare situatie) te sponsoren voor de duur van een jaar (met een maximum uitloop naar 36 maanden). Sponsoring betekent dat de sponsors financiële verplichtingen op zich nemen zoals de kosten van levensonderhoud, kleding, meubels en dergelijke, maar niet alleen dat: sponsors zullen ook behulpzaam moeten zijn bij het vinden van een tolk, arts en tandarts, een school voor de kinderen, een baan, taallessen voor de volwassenen, en verder de vluchtelingen moeten introduceren bij mensen met vergelijkbare persoonlijke interesses, hen wegwijs maken in bankzaken, openbaar vervoer, etc.⁷ Alle verplichtingen zijn gericht op het zelfvoorzienend worden van de vluchteling en zijn of haar integratie in de Canadese samenleving; de vluchteling zelf heeft dan ook de verplichting om zo spoedig mogelijk zelfvoorzienend te worden na aankomst in Canada.⁸

De sponsors komen zelf met een kandidaat, of kiezen deze van een lijst van 'visa office-referred' personen die al door de overheid voor hervestiging zijn geselecteerd, maar nog in afwachting zijn van een particuliere sponsor.⁹ De uitgenodigde vluchteling dient als zodanig te zijn erkend, en voorts te voldoen aan de eis van integreerbaarheid (een eis

die overigens niet onverkort geldt: voor kwetsbare vrouwen, bijvoorbeeld, geldt deze eis niet).¹⁰ Particulieren kunnen 6000 plaatsen per jaar aanbieden. De vraag is thans om dat aantal te verhogen naar 7300-7500 plaatsen per jaar.¹¹

3 Waarom het Canadese programma navolging verdient

De meest voor de hand liggende reden om het Canadese voorbeeld te volgen is omdat het aantal plaatsen dat de Nederlandse overheid beschikbaar stelt wel erg klein is. Maar dat is niet de doorslaggevende reden – die reden zou immers vervallen op het moment dat de overheid het huidige quantum fiks zou verhogen. Er zijn andere redenen en deze komen kort gezegd neer op de tastbare vorm van solidariteit die deze wijze van opvang vormt. Dat was overigens een van de overwegingen die aan het Canadese programma ten grondslag ligt: burgers kunnen op deze wijze vormgeven aan gevoelens van solidariteit en de behoefte iets te willen doen. Een andere overweging die ten grondslag ligt aan het Canadese programma is het kweken van meer begrip voor en betrokkenheid bij het Canadese vluchtelingenbeleid¹² – gelet op de recente VVD-uitlatingen over vluchtelingen¹³ – is hier nog wel winst te behalen. De voor mij doorslaggevende reden om het Canadese voorbeeld te volgen is gerelateerd aan een van de beginselen die aan het Canadese programma ten grondslag ligt, dat van 'Naming':

'private sponsors can identify the refugees that they wish to sponsor, assuming they meet all the criteria in Canadian law. This principle allows Canadians to respond to refugees of particular concern to them, whether individuals known to them, or from a specific region they are involved with or groups with whom they wish to be in solidarity. It also allows Canadians to respond to refugees they feel are being forgotten.'¹⁴

De particuliere keuze en daadwerkelijke opvang vormen een alternatief voor de gevoelens die worden ingegeven door onbekendheid met 'binnenvallende' vreemdelingen; de immer te abstracte 'ander'

De vrije particuliere keuze is een mooie tegenhanger van de selectiecriteria die de Nederlandse overheid toepast bij het kiezen van kandidaten voor hervestiging zoals de keuze voor bepaalde regio's, mede ingegeven door ontwikkelings-samenwerkingsverbanden, integreerbaarheid, en een voorkeur voor *high-profile cases* zoals mensenrechtenactivisten. Doorslaggevend echter is dat deze particuliere keuze en daadwerkelijke opvang een alternatief, en daarmee tegenwicht, vormen voor de – veelal negatieve – gevoelens die worden ingegeven door onbekendheid met 'binnenvallende' vreemdelingen;¹⁵ de immer te abstracte 'ander'.¹⁶

6 De roep van UNHCR om extra plaatsen aan te bieden voor Syrische vluchtelingen werd door Nederland beantwoord door het aanbieden van 250 plaatsen die van deze 500 werden afgetrokken. Ter vergelijking: Duitsland heeft tot dusver 30.000 plaatsen voor Syrische vluchtelingen aangeboden.

7 Citizenship and Immigration Canada, *Private Sponsorship of Refugees Program*, 2014, p. 8, www.cic.gc.ca/english/pdf/pub/ref-sponsor.pdf. Deze verplichtingen gelden voor elk familielid van de vluchteling, ook al arriveren die later, en hetzelfde geldt voor degenen die niet behoren tot de nucleaire familie maar feitelijk (economisch en/of emotioneel) afhankelijk zijn van betrokkenen (p. 8 en 13).

8 *Private Sponsorship of Refugees Program*, 2014, p. 19.

9 *Private Sponsorship of Refugees Program*, 2014, p. 10.

10 *Private Sponsorship of Refugees Program*, 2014, p. 28.

11 Canadese sponsorgroepen verenigd in de *Canadian Association of Refugee Sponsorship Agreement Holders*, hebben om deze verhoging verzocht, zie *Hospitality House Refugee Ministry, The Private Sponsoring of Refugees (a background)*, www.hhrmwpg.org/psr.html.

12 Memorandum aan de Canadese minister van *Manpower and Immigration* van 1978, geciteerd in S.E. Voegeli, 'Canadian Sponsorship of Refugees Program Reform. A Limit on Canadians' Generosity' (Research paper University of Ottawa), 2014, p. 14 (beschikbaar op: www.ruor.uottawa.ca/bitstream/10393/31570/1/VOEGELI_Sarah_20145.pdf)

13 Zie 'VVD zoekt profiel met asielpaas vluchtelingen. Liberalen profileren zich met vergaand voorstel EU-grenzen te sluiten, PvdA noemt dit 'onaanvaardbaar', *NRC Handelsblad* 23 maart 2015.

14 Canadian Council for Refugees, 'Important changes in Canada's Private Sponsorship of Refugees Program', 2013, beschikbaar op <http://ccrweb.ca/en/changes-private-sponsorship-refugees>.

15 G. Agamben, 'We Refugees', *Symposium: A quarterly journal in modern literature* (49) 1995, p. 114-119, paragraaf 5 ('If in the system of the nation-state the refugee represents such a disquieting element...').

16 Het particuliere sponsoren kan worden gezien als een vorm van onvoorwaardelijke gastvrijheid als gepropageerd door Jacques Derrida, in die zin E. Krivenko, 'Hospitality and Sovereignty: What Can We Learn From the Canadian Private Sponsorship of Refugees Program?', *International Journal of Refugee Law* (24) 2012, p. 579-602. Zie ook J. Derrida, *Cosmopolites de tous les pays, encore un effort!*, Parijs: Galilée 1997 (stedelijke gemeenschappen als asiel loci).