



Anton de Kom Universiteit van Suriname

Bibliotheek

Universiteitscomplex, Leysweg 86, Paramaribo, Suriname, Postbus 9212
Telefoon (597)464547, Fax (597)434211, E-mail: adekbib@uvs.edu

APPROVAL

NAAM: *Chcek-Alam Faraji*

verleent aan de AdeKUS kosteloos de niet-exclusieve toestemming om haar/zijn afstudeerscriptie via de catalogus full-text beschikbaar te stellen aan gebruikers binnen en buiten de AdeKUS.

Plaats en datum, *Paramaribo 26 juli 2019*

Handtekening.....
[Handwritten signature]



ANTON DE KOM UNIVERSITEIT VAN SURINAME

Faculteit der Maatschappijwetenschappen

Studierichting Rechten

**HET VLUCHTELINGENVRAAGSTUK IN DE LANDEN
RONDON DE MIDDELLANDSE ZEE**

Thesis ter verkrijging van de graad van Bachelor of Laws (LLB)

Cheuk-Alam, Faraji

Begeleider: Mw. mr. M. Waterval LLM

Paramaribo, augustus 2016

Inhoudsopgave

Voorwoord

Lijst van afkortingen

Inleiding	1
Hoofdstuk 1 De verschillende beginselen en definities in het vluchtelingen recht	3
1.1 Het recht op asiel.....	3
1.2 Asielzoeker of vluchteling?.....	4
1.2.1 Migranten, vluchtelingen en ontheemden.....	6
1.3 Het beginsel van <i>non-refoulement</i>	8
1.4 Rechten van vluchtelingen waarmee staten rekening moeten houden.....	10
Hoofdstuk 2 De verschillende verdragen, verklaringen en internationale organisaties die handelen over vluchtelingen in Italië en Malta	13
2.1 Vluchtelingenstroom Italië en Malta.....	13
2.2 Internationale beschermingsinstrumenten voor vluchtelingen.....	13
2.2.1 Verdragen en verklaringen horende bij de Verenigde Naties die in relatie staan tot vluchtelingen.....	14
2.2.2 Bescherming van vluchtelingen op zee.....	19
2.3 Organisaties die betrokken zijn bij de vluchtelingen crisis.....	20
2.4 Bepalingen die voor de Europese Unie gelden met betrekking tot vluchtlingen	23
2.4.1 Nationale diensten voor bescherming van vluchtelingen.....	24
Hoofdstuk 3 Schendingen in de Middellandse Zee door Italië en Malta	26
3.1 De Middellandse Zee route.....	26
3.2 De risico's die migranten nemen om de Middellandse Zee over te steken.....	28
3.3 Casus: <i>The left to die boat case</i>	29
3.3.1 Casus: <i>Hirsi Jamaa and others v. Italy</i>	31
3.3.2 Casus: <i>The Salamis tanker case</i>	33
3.3.2.1 <i>Push back operations</i>	34

Conclusies en Aanbevelingen

Bronvermelding

Voorwoord

Ter afronding van mijn Bachelor studie Rechten aan de Anton De Kom Universiteit van Suriname heb ik deze thesis geschreven met als titel “Het vluchtelingenvraagstuk in de landen rondom de Middellandse Zee”. Mijn interesse voor dit onderwerp is gewekt nadat ik een casus had gelezen genaamd “*The left to die Boat case*”. De boot in casu is op zee gestrand voor ongeveer 15 dagen en uiteindelijk terug beland in Libië van waaruit de vluchtelingen vluchtten. Het dodental was 62, waaronder ook zwangere vrouwen en kinderen, ondanks zij contact hadden gemaakt met Italië en hun situatie op zee bekend was. Deskundigen vroegen zich af waarom niemand actie heeft ondernomen om de migranten te redden.

Ik wil graag de volgende personen bedanken die het schrijven van deze thesis mogelijk hebben gemaakt. Mw. mr. M. Waterval LLM die mij begeleid heeft bij het schrijven van mijn thesis, mijn ouders die mij altijd hebben bijgestaan en mijn broer naar wie ik opkijk voor motivatie. Verder bedank ik een ieder die op welke wijze dan ook een bijdrage heeft geleverd aan het schrijven van deze thesis.

Faraji Cheuk-Alam,

Paramaribo, augustus 2016

Lijst van afkortingen:

ICCPR	<i>International Covenant on Civil and Political Rights</i>
EHRM	Europees Hof voor de Rechten van de Mens
EU	Europese Unie
EVRM	Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens
Frontex	<i>Frontières extérieures</i>
ICRC	<i>International Committee of the Red Cross</i>
IOM	<i>International Organization for Migration</i>
IVRK	Internationaal Verdrag inzake de Rechten van het Kind
MRCC	<i>Maritime Rescue Coordination Centre</i>
SAR	<i>International Convention on Maritime Search and Rescue</i>
SOLAS	<i>International Convention for the Safety of Life at Sea</i>
UN	<i>United Nations</i>
UNCLOS	<i>United Nations Convention on the Law of the Sea</i>
UNHCR	<i>United Nations High Commissioner for Refugees</i>
UNRA	<i>United Nations Refugee Agency</i>
UVRM	Universele Verklaring van de Rechten van de Mens 1948
VN	Verenigde Naties

Inleiding

In 2015 hebben ongeveer 1.010.565 vluchtelingen en migranten de gevaarlijke zeeroute over de Middellandse zee gebruikt, waarvan het overgrote deel in Griekenland terecht is gekomen en 153.842 in Italië. Ten opzichte van 2014, waarbij er rond de 219.000 mensen de Middellandse zee hebben overgestoken, is er in 2015 een grote stijging in het aantal vluchtelingen dat deze gevaarlijke reis aflegt. In januari 2016 is het aantal vluchtelingen dat is aangekomen in Italië al op 6.029.¹

Alhoewel het aantal vluchtelingen dat in Malta aankomt veel lager ligt, is Malta toch een belangrijke factor in het probleem dat zich voordoet in de Middellandse Zee. In 2015 waren er 104 migranten per boot aangekomen; dit is veel minder dan het aantal van 2013, welke 2.008 migranten bedroeg.² Een reden hiervoor is dat Malta een eiland is waardoor men niet direct door kan naar Europa. Een andere reden is dat Malta de migranten die zij op zee ontdekt, begeleidt naar Italiaans grondgebied. Italië en Malta hebben vaak genoeg conflicten over wie van hen actie moet ondernemen om migranten op zee, die in gevaar zijn, te redden. Deze conflicten hebben vaak genoeg tot gevolg dat de migranten aan hun lot worden overgelaten met de dood tot gevolg.

Migranten hebben rechten die internationaal zijn erkend in verdragen. Staten die partij zijn bij deze verdragen hebben de verplichting om de rechten van deze migranten te respecteren en te garanderen. Italië en Malta zijn partijstaten van deze verdragen. Zij grenzen beide aan de Middellandse Zee en liggen tegenover twee staten waaruit veel mensen vluchten, namelijk Libië en Egypte. Niet alle vluchtelingen die vanuit één van deze staten vertrekt, is een onderdaan van de staat. Vaak gebruiken ze de staat als vertrekpunt en zijn ze afkomstig van andere delen van Afrika. De redenen op basis waarvan de migranten vluchten, kunnen heel verschillend zijn: deze varieert van een beter economische status genieten tot vluchten wegens vervolging of conflict situaties.

Op grond van het bovenstaande is de volgende probleemstelling geformuleerd:

Houden Italië en Malta, in wiens maritieme zone zich vluchtelingen in nood bevinden, zich aan de door hen gesloten verdragen ter bescherming van vluchtelingen?

Ter beantwoording van deze probleemstelling zijn de volgende subvragen geformuleerd:

Wie zijn migranten?

Wie zijn vluchtelingen?

Welke internationale organisaties houden zich bezig met de bescherming van vluchtelingen in en rondom de Middellandse Zee?

Welke internationale verdragen en verklaringen beschermen vluchtelingen?

¹ <http://data.unhcr.org/mediterranean/country.php?id=105> (12-2-16)

² <http://www.unhcr.org/mt/charts/category/12/year/6> (21-4-16)

Wat zijn de verplichtingen van partijstaten ten aanzien van migranten?

Maatschappelijke relevantie:

De maatschappelijke relevantie van dit onderzoek is om een bewustwording op gang te brengen met betrekking tot de toestand waarin vluchtelingen verkeren in de Middellandse zee en ook de rechten van hen die geschonden worden door het beleid van de Europese Unie.

Wetenschappelijke relevantie:

Door het belichten van de problemen in de Middellandse zee met betrekking tot vluchtelingen en welke internationale organisaties, verdragen en verklaringen hierover handelen wordt een bijdrage geleverd aan wetenschappelijke kennisverruiming rond dit onderwerp. Tevens kan dit onderzoek fungeren als een basis voor het verrichten van verder wetenschappelijk onderzoek binnen dit kader.

Methodologie:

Deze thesis is verdeeld in 3 hoofdstukken.

In hoofdstuk 1 zullen de definities worden gegeven van een asielzoeker, een vluchteling, een ontheemde en verschillende vormen van migranten. Niet elke migrant is een asielzoeker en niet elke asielzoeker is een vluchteling. Een vluchteling kan je pas zijn nadat een staat je asiel verleent, en dat gebeurt via een procedure waarbij men nagaat of je werkelijk bescherming nodig hebt op basis van art 1 (A) 2 van *the 1951 Convention Relating to the Status of Refugees*.

In Hoofdstuk 2 zullen de artikelen in de verschillende verdragen en verklaringen die er zijn met betrekking tot de bescherming van vluchtelingen in de Middellandse Zee en Europa belicht worden. Ook de internationale organisaties die betrekking hebben op vluchtelingen zullen hierin genoemd worden.

In hoofdstuk 3 zal er op basis van verschillende casussen nagegaan worden of Italië en Malta zich wel houden aan de geratificeerde internationale verdragen en verklaringen die zij hebben aangenomen met betrekking tot de bescherming van vluchtelingen. Er zal dus uit hoofdstuk 3 blijken of zij hun verantwoordelijkheden naleven.

Tenslotte eindigt deze thesis met conclusies en aanbevelingen.

Om deze thesis tot een goed wetenschappelijk document te maken is gebruik gemaakt van: Verdragen en verklaringen, wetenschappelijk literatuur die handelen over het onderwerp, websites van de internationale organisaties en rapporten van de mensenrechten speciale rapporteurs.

1. De verschillende beginselen en definities in het vluchtelingenrecht

1.1 Het recht op asiel

Het internationaal recht om asiel te zoeken werd voor het eerst opgenomen in de Universele Verklaring van de Rechten van de Mens in 1948 (verder te noemen UVRM). Zo bepaalt artikel 14 UVRM: "Een ieder heeft het recht om in andere landen asiel te zoeken en te genieten tegen vervolging". Door opname van dat artikel gaf de internationale gemeenschap te kennen dat het recht op asiel even fundamenteel is als het recht op leven, vrijheid, eigendom, vrije meningsuiting.

Enkele jaren na de aanname van de UVRM kwam in de schoot van de Verenigde Naties een verdrag tot stand dat exclusief aan de rechten van vluchtelingen gewijd is. *The 1951 Convention Relating to the Status of Refugees* (verder te noemen het VN vluchtelingen Verdrag) definieert wie een vluchteling is en gaat in op de rechten en plichten van vluchtelingen. Het omschrijft in artikel 1 (A)2, een vluchteling als een persoon die vervolging te vrezen heeft vanwege zijn ras, godsdienst of politieke overtuiging, of omdat hij/zij tot een bepaalde sociale groep behoort of een bepaalde nationaliteit heeft.

Omdat de werkingskracht van het VN vluchtelingen Verdrag beperkt was tot vluchtelingen binnen Europa, werd het later aangevuld door *the 1966 Protocol Relating to the Status of Refugees* (verder te noemen Protocol betreffende de status van vluchtelingen). Door de ratificatie van het Protocol betreffende de status van vluchtelingen, dat in 1967 in werking trad, konden staten hun verplichtingen uitbreiden tot alle vluchtelingen van waar ook ter wereld. Inmiddels zijn er 145 landen partij bij het VN vluchtelingen Verdrag en 146 landen partij bij het Protocol betreffende de status van vluchtelingen.³

In artikel 1 A(1) van het VN vluchtelingen Verdrag worden twee regelingen, twee verdragen en een protocol genoemd om de ontwikkeling in het vluchtelingen vraagstuk aan te geven. Deze zijn:

1. De Regeling van 12 mei 1926 (*Arrangement Relating to the Issue of Identify Certificates to Russian and Armenian Refugees*)
2. De Regeling van 30 juni 1928 (*Arrangement Relating to the Legal Status of Russian and Armenian Refugees*)
3. Het Verdrag van 28 oktober 1933 (*Convention Relating to the International Status of Refugees*)
4. Het Verdrag van 10 februari 1938 (*Convention concerning the Status of Refugees Coming From Germany*)

³ <http://www.unhcr.org/3b73b0d63.html> (10-1- 16)

5. Het Protocol van 14 september 1939 (*Additional Protocol to the Provisional Arrangement and to the Convention concerning the Status of Refugees Coming from Germany*)

In deze teksten zijn er definities van vluchtelingen opgenomen welke toentertijd van toepassing waren op specifieke groepen mensen, namelijk Russen, Armeniërs en Duitsers. De teksten zijn opgenomen in het VN vluchtelingen Verdrag zodat de personen die de vluchtelingen status verkregen hadden op basis van de definities in deze regelingen, verdragen of protocols niet uitgesloten werden van de bescherming die het VN vluchtelingen Verdrag biedt.

Het algemeen beginsel binnen het migratie recht is dat een staat soeverein is in het bepalen wie toegang krijgt tot haar grondgebied en daarop mag verblijven. Asielrecht is een uitzondering hierop, hierbij is de soevereiniteit om te bepalen wie toegang krijgt beperkt door internationale verplichtingen: al de lidlanden van de Europese Unie (verder te noemen EU) zijn partij bij het VN vluchtelingen Verdrag en het Protocol betreffende de status van vluchtelingen. Door lid te zijn van deze conventies, hebben de lidlanden de verplichting om personen die het doelwit zijn van vervolging in hun eigen land bescherming te bieden, waaronder het toelaten van asielzoekers op hun grondgebied. Volgens de internationale verplichtingen voortvloeiend uit de door de staat gesloten verdragen moet de staat zo'n asielzoeker die de status van een vluchteling kan verkrijgen de nodige bescherming bieden. Deze bescherming houdt dus ook in het toelaten van de asielzoeker op het grondgebied van de staat.⁴

De categorie personen die deze bescherming geniet is beperkt. Volgens het VN vluchtelingen Verdrag vallen hieronder alleen mensen die worden vervolgd of een gegronde vrees hebben voor vervolging in het land waarvan zij de nationaliteit hebben of het land waar ze vaker verblijven, en om deze vrees niet terug kunnen of willen naar dat land. Deze bescherming is bekrachtigd door artikel 33 van het VN vluchtelingen Verdrag, welke het *non-refoulement* beginsel bevat. Het beginsel van *non-refoulement* wordt uitgelegd in paragraaf 1.3.

1.2 Asielzoeker of vluchteling?

De termen asielzoeker en vluchteling worden vaker door elkaar gehaald. Een asielzoeker is namelijk iemand die beweert een vluchteling te zijn, terwijl zijn of haar bewering nog niet definitief in beschouwing is genomen door de juiste autoriteiten om de vluchtelingen status aan zo'n asielzoeker te geven. Rond de 1 miljoen mensen zoeken jaarlijks asiel, in midden 2014 waren er meer dan 1.2 miljoen asielzoekers.⁵

Nationale asielsystemen zijn er om te bepalen welke asielzoekers zich wel kwalificeren voor internationale bescherming. Diegenen die door de voorgeschreven procedures zijn gegaan en gebleken is dat zij niet voldoen aan de eisen om de vluchtelingenstatus te verkrijgen, of niet in

⁴ Flora A. N. J. Goudappel and Helena S. Raulus *The future of asylum in the European Union 2011 page 2*

⁵ <http://www.unhcr.org/pages/49c3646c137.html> (10-1-16)

nood zijn en geen vorm van internationale bescherming nodig hebben, kunnen teruggestuurd worden naar hun land van herkomst. De efficiëntie van het asielsysteem is het belangrijkste in het heel proces. Als de asielprocedure snel en eerlijk is, komt het het opvangend land en de vluchteling voor wie dit systeem gemaakt is, beide ten goede.

Tijdens het vluchten van grote groepen personen (meestal als gevolg van conflict of gegeneraliseerd geweld in tegenstelling tot individuele vervolging), is er geen en zal er ook nooit de capaciteit zijn om individuele asiel interviews voor iedereen die de grens is overgestoken te houden. Het is meestal ook niet nodig, sinds het in zulke omstandigheden gelijk duidelijk is waarom ze gevlucht zijn. Ten gevolge daarvan worden zulke groepen vaak genoeg de status van “*prima facie*” vluchtelingen gegeven.⁶ Dit zijn asielzoekers die als vluchtelingen worden beschouwd tot het tegendeel is bewezen.

De vluchtelingendefinitie en –bescherming ligt opgesloten in het internationale recht. Het VN vluchtelingen Verdrag (1951) en het 1966 Protocol, evenals andere rechtsteksten, zoals de *Organization of African Unity Convention Governing the Specific Aspects of Refugee Problems in Africa* blijven de hoekstenen van de moderne vluchtelingenbescherming. De juridische beginselen waarin ze verankerd zijn, hebben bovendien hun weg gevonden naar andere internationale, regionale, en nationale wetten en praktijken. Het VN vluchtelingen Verdrag (1951) bepaalt wie vluchteling is en zet de basisrechten uiteen die staten aan vluchtelingen moeten waarborgen. Een van de meest fundamentele principes in internationaal vluchtelingenrecht is dat ze niet uitgewezen of teruggestuurd mogen worden als daardoor hun leven of vrijheid in gevaar komt.

Volgens de definitie van het VN vluchtelingen Verdrag uit 1951 is een vluchteling: “Iemand die uit gegronde vrees voor vervolging wegens zijn ras, godsdienst, nationaliteit, het behoren tot een bepaalde sociale groep of zijn politieke overtuiging, zich bevindt buiten het land waarvan hij de nationaliteit bezit, en die de bescherming van dat land niet kan of, uit hoofde van bovenbedoelde vrees, niet wilt invoeren, of die, indien hij geen nationaliteit bezit en verblijft buiten het land waar hij vroeger zijn gewone verblijfplaats had, daarheen niet kan of, uit hoofde van bovenbedoelde vrees, niet wilt terugkeren. Indien een persoon meer dan één nationaliteit bezit, betekent de term “het land waarvan hij de nationaliteit bezit” elk van de landen waarvan hij de nationaliteit bezit. Een persoon wordt niet geacht van de bescherming van het land waarvan hij de nationaliteit bezit, verstoken te zijn, indien hij, zonder geldige redenen ingegeven door gegronde vrees, de bescherming van één van de landen waarvan hij de nationaliteit bezit, niet invoert.”⁷

Kortweg is een vluchteling iemand die vervolging te vrezen heeft vanwege zijn ras, godsdienst of politieke overtuiging, of omdat hij/zij tot een bepaalde sociale groep behoort of een bepaalde nationaliteit heeft.⁸ Vluchtelingen ontvluchten dus gewapende conflicten of vervolging. Aan het einde van 2014 waren er wereldwijd 19.5 miljoen vluchtelingen. De situatie waarin deze mensen zich bevinden is vaak zo gevaarlijk en ondraaglijk dat ze nationale grenzen oversteken om zo

⁶ <http://www.unhcr.org/pages/49c3646c137.html> (10-1-16)

⁷ *Artikel 1 A(2), the 1951 Geneva Convention relating to the Status of Refugees*

⁸ <https://www.aivl.be/subthema/definitie-en-internationale-bescherming/815> (10-1-16)

veiligheid te zoeken in naburige landen. Zo proberen ze internationaal de status van vluchtelingen te verkrijgen en hulp te krijgen van staten, *United Nations High Commissioner for Refugees* (verder te noemen UNHCR) en andere organisaties. Zij worden erkend als vluchtelingen, omdat het zo gevaarlijk is voor hen om terug naar huis te keren. Het zijn mensen voor wie een weigering tot asiel mogelijk ernstige gevolgen heeft.⁹

De bescherming van vluchtelingen omvat vele aspecten:

- Vluchtelingen mogen niet teruggestuurd worden naar de gevaren die ze ontvluchtten.
- Men moet vluchtelingen toegang verschaffen tot eerlijke en efficiënte asielprocedures.
- De mensenrechten van de vluchtelingen moeten gerespecteerd worden en vluchtelingen moeten in waardigheid en veiligheid kunnen leven, terwijl er gezocht wordt naar oplossingen op lange termijn.
- Eerst en vooral zijn staten verantwoordelijk voor deze bescherming.

Daarom werkt UNHCR ook nauw samen met regeringen en geven hen het nodige advies en de steun om hun verantwoordelijkheden in daden om te zetten.

1.2.1 Migranten, vluchtelingen en ontheemden

Hoewel de term vluchteling uit het VN vluchtelingen Verdrag door internationale organisaties zoals de VN gehanteerd wordt, blijft deze toch voor verwarring zorgen en wordt die vaak inconsequent gebruikt in het gewone taalgebruik. In de media bijvoorbeeld, worden vluchtelingen vaak verward met mensen die emigreren uit economische overwegingen (“economische migranten”) en met vervolgte groepen die in hun moederland blijven zonder een landsgrens over te steken (“ontheemden”).

De vrees voor vervolging moet gebaseerd zijn op de volgende vijf gronden uit het VN Vluchtelingenverdrag (artikel 1, (A) 2): ras, godsdienst, nationaliteit, politieke overtuiging of het behoren tot een bepaalde sociale groep. Vervolging op basis van andere gronden wordt niet in overweging genomen.

De term Ras wordt in de ruimste betekenis gebruikt en omvat etnische groepen en sociale groepen van dezelfde afstamming.¹⁰

Religie is een ruim begrip en omvat de identificatie met een groep die gemeenschappelijke tradities en overtuigingen heeft, alsook het belijden van een godsdienst.

Nationaliteit omvat individueel burgerschap. Vervolging van etnische, taalkundige en culturele groepen in een bevolking wordt eveneens omschreven als vervolging op basis van nationaliteit. Een ‘bepaalde sociale groep’ heeft betrekking op personen die gelijke achtergrond, gewoonten of sociale status gemeen hebben. De vervolging van deze categorie mensen overlapt vaak met de vervolging op basis van één van de andere vier gronden (vervolging op basis van ras, religie,

⁹ <http://www.unhcr.be/nl/home/artikel/3829f2dc9fc715b0b695d52f59873b78/unhcrs-standpunt-vluchteling-of.html> (10-1-16)

¹⁰ <http://www.vormen.org/sites/www.vormen.org/files/activiteiten/files/vluchtelingen.pdf> pagina 3 (10-1-16)

nationaliteit en politieke overtuiging dus). Kapitalistische families, landeigenaren, homoseksuelen, ondernemers en voormalige militairen werden reeds beschouwd als vallend onder deze categorie.¹¹

Politieke overtuiging betreft ideeën die door de autoriteiten niet getolereerd worden, zoals een kritische opinie met betrekking tot het overheidsbeleid en tot overheidsmethoden. Deze omvat ook overtuigingen die aan individuen worden toegekend (bijvoorbeeld, de autoriteiten denken dat een persoon een bepaalde politieke opinie heeft), zelfs als dat niet het geval blijkt te zijn. Individen die hun politieke opinie verbergen tot ze hun land ontvlucht zijn, kunnen toch in aanmerking komen voor de status van vluchteling als ze kunnen aantonen dat hun ideeën aanleiding zullen geven tot vervolging als ze naar hun land terugkeren.¹²

Migranten kiezen zelf om hun huis te verlaten, niet door een onmiddellijk gevaar voor vervolging of dood, maar eerder om hun leven te verbeteren. Sommigen hopen werk te vinden, anderen zijn op zoek naar onderwijs of familiehereniging en andere redenen om te migreren. In tegenstelling tot vluchtelingen die niet veilig kunnen terugkeren, is er geen dergelijk obstakel voor migranten. Als ze ervoor kiezen terug naar huis te keren, zullen ze bescherming blijven genieten van hun thuisland.

Voor regeringen is dit een wezenlijk verschil. Landen behandelen hun migranten volgens hun eigen immigratiewetten en -processen. Voor de vluchtelingenbescherming en asielaanvraag van vluchtelingen hanteren landen dan weer zowel nationale wetten als internationaal recht. Landen hebben bovendien ook specifieke verantwoordelijkheden tegenover iemand die asiel aanvraagt op hun bodem of aan hun grenzen. UNHCR helpt landen daarom om te gaan met hun verantwoordelijkheden omtrent asiel en vluchtelingenbescherming.¹³

Politiek heeft raakpunten met dergelijke debatten. Vluchtelingen en migranten verwarren kan serieuze gevolgen hebben voor het leven en de veiligheid van vluchtelingen. De twee termen door elkaar halen, kan de aandacht wegtrekken van de specifieke juridische bescherming die vluchtelingen nodig hebben. Het kan de publieke steun voor vluchtelingen ondermijnen, evenals voor asielinstanties, net op een moment dat meer vluchtelingen dergelijke bescherming nodig hebben. Alle mensen moeten met respect en waardigheid behandeld worden. Men moet zich ervan verzekeren dat de mensenrechten van migranten gerespecteerd worden. Men moet ook een correct juridisch antwoord bieden voor vluchtelingen, omdat zij zich in deze bijzonder positie bevinden.¹⁴

Het internationale recht erkent het recht om asiel te zoeken, maar verplicht staten niet om asiel toe te kennen. Soms bieden staten ‘tijdelijke bescherming’ wanneer zij te maken krijgen met een plotselinge massale instroom van mensen en hun reguliere systeem van vluchtelingenopvang

¹¹ <http://www.vormen.org/sites/www.vormen.org/files/activiteiten/files/vluchtelingen.pdf> pagina 4 (10-1-16)

¹² idem

¹³ <http://www.unhcr.org/pages/49c3646c104.html> (10-1-16)

¹⁴ <http://www.unhcr.be/nl/home/artikel/3829f2dc9fc715b0b695d52f59873b78/unhcrs-standpunt-vluchteling-of.html> (10-1-16)

overbelast dreigt te raken. In dat geval kunnen mensen versneld toegelaten worden tot veilige landen, maar zonder een garantie op permanent asiel. ‘Tijdelijke bescherming’ is dus hulpvol, zowel voor regeringen en voor asielzoekers in bepaalde omstandigheden. Het is echter slechts een aanvulling en kan dus niet gezien worden als vervangmiddel voor een ruimer systeem van beschermingsmaatregelen dat geboden wordt door het Vluchtelingenverdrag.

Organisaties voor bescherming van en hulp aan vluchtelingen promoten over het algemeen drie “duurzame oplossingen” voor het lot van de vluchtelingen.

1. Vrijwillige repatriëring: vluchtelingen kunnen terugkeren naar hun land van herkomst omdat hun leven en vrijheid niet langer bedreigd worden.
2. Plaatselijke integratie: regeringen van gastlanden geven vluchtelingen de mogelijkheid om zich te integreren in het land waar zij hun eerste asielverzoek hebben gedaan.
3. Herintegratie in een derde land: repatriëring is onveilig en het eerste asielland weigert lokale integratie.

Het merendeel van de vluchtelingen wacht op een duurzame oplossing voor de hachelijke situatie waarin ze verkeren. Terwijl de meeste van hen in naburige landen voorwaardelijk of tijdelijk asiel hebben verkregen, kunnen zij zich niet integreren of hun status regulariseren. Hun rechten om zich vrij te bewegen en te werken zijn vaak erg beperkt, en mogelijkheden op het vlak van onderwijs en ontspanning zijn vaak niet aanwezig of erg gebrekkig. Deze vluchtelingen kunnen ook het slachtoffer worden van geweld, ofwel wegens de plaatselijke veiligheidsdiensten ofwel ten gevolge van verrassingsaanvallen vanuit het land van herkomst.¹⁵

Een speciale categorie vormen de mensen die gedwongen zijn hun huis te verlaten omwille van dezelfde redenen als vluchtelingen, maar die de grens van hun land niet overgestoken zijn. Deze mensen worden ontheemden genoemd. Tegen het einde van 2000 waren er wereldwijd naar schatting 11,5 miljoen vluchtelingen die om verschillende redenen hun land ontvlucht waren en een nog groter aantal ontheemden, tussen de 20 en 25 miljoen, die om gelijksoortige redenen hun huizen ontvlucht waren. Momenteel hebben meer en meer conflicten te maken met disputen tussen politieke en etnische groepen binnen een land dan met oorlogen tussen verschillende landen. Gezien deze evolutie is het waarschijnlijk dat het aantal mensen toeneemt dat in eigen land in conflicten verstrikt raakt en hun huis moet verlaten.¹⁶

1.3 Het beginsel van *non-refoulement*

De essentie van het internationaal vluchtelingenrecht is het beginsel van *non-refoulement*: het verbod op terugzending naar een land waar de vluchteling vervolging te vrezen heeft of waar zijn leven of veiligheid in gevaar is. Dit beginsel is vastgelegd of vloeit voort uit de volgende verdragen en verklaringen :

¹⁵ <http://www.vormen.org/sites/www.vormen.org/files/activiteiten/files/vluchtelingen.pdf> pagina 4 (10-1-16)

¹⁶ idem

1. Art. 14 UVRM. (1948)

1. Een ieder heeft het recht om in andere landen asiel te zoeken en te genieten tegen vervolging.
2. Op dit recht kan geen beroep worden gedaan ingeval van strafvervolgingen wegens misdrijven van niet-politieke aard of handelingen in strijd met de doeleinden en beginselen van de Verenigde Naties.

2. Art. 3 European Convention on Human Rights (verder te noemen Europese Verklaring voor de Rechten van de Mens of EVRM). (1950)

Verbod van foltering; Niemand mag worden onderworpen aan foltering of aan onmenselijke of vernederende behandelingen of bestraffingen.

3. Art. 33 VN vluchtelingen Verdrag. (1951)

Verbod tot uitzetting of terugleiding (*refoulement*)

1. Geen der Verdragsluitende Staten zal, op welke wijze ook, een vluchteling uitzetten of terugleiden naar de grenzen van een grondgebied waar zijn leven of vrijheid bedreigd zou worden op grond van zijn ras, godsdienst, nationaliteit, het behoren tot een bepaalde sociale groep of zijn politieke overtuiging.
2. Op de voordelen van deze bepaling kan evenwel geen aanspraak worden gemaakt door een vluchteling ten aanzien van wie er ernstige redenen bestaan hem te beschouwen als een gevaar voor de veiligheid van het land waar hij zich bevindt, of die, bij gewijsde veroordeeld wegens een bijzonder ernstig misdrijf, een gevaar oplevert voor de gemeenschap van dat land.

4. Art. 7 International Covenant on Civil and Political Rights (verder te noemen Internationaal Verdrag inzake Burgerrechten en Politieke rechten of BUPO) (1966)

No one shall be subjected to torture or to cruel, inhuman or degrading treatment or punishment. In particular, no one shall be subjected without his free consent to medical or scientific experimentation.

5. Art. 3 Convention against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (verder te noemen VN Verdrag tegen foltering). (1984)

1. *No State Party shall expel, return ("refouler") or extradite a person to another State where there are substantial grounds for believing that he would be in danger of being subjected to torture.*
2. *For the purpose of determining whether there are such grounds, the competent authorities shall take into account all relevant considerations including, where applicable, the existence in the State concerned of a consistent pattern of gross, flagrant or mass violations of human rights.*

Het beginsel van *non-refoulement* is de hoeksteen van asiel en van het internationale vluchtelingenrecht.¹⁷ Dit beginsel vloeit voort uit het recht om asiel te zoeken en te genieten in anderen landen tegen vervolging, zoals uiteengezet in artikel 14 van de UVRM, het weerspiegelt

¹⁷ P. A. van Laar, C. Tofan and W. van der Wolf, *Refugees. International and Regional Basic Legal Documents* Volume 8 2009 page 202

de inzet van de internationale gemeenschap om aan alle mensen het genot van de mensenrechten, waaronder het recht op leven, verbod van foltering en andere wrede, onmenselijke of ontorende behandeling of bestraffing, en op vrijheid en veiligheid van zijn persoon te garanderen. Deze en andere rechten worden bedreigd wanneer een vluchteling wordt teruggestuurd naar een gebied waar deze vervolging of gevaar te vrees heeft.¹⁸

Onder deze bepaling hebben de participerende staten het op zich genomen zich te houden aan de verplichting een vluchteling niet uit te zetten naar gebieden waar hun leven of vrijheid in gevaar gebracht zal worden.¹⁹ De lidlanden hebben hun soevereiniteit over de interpretatie en toepassing van de verplichtingen in de conventie wel behouden. Zij bepalen nog steeds wie hun grondgebied mag betreden en hierop mag verblijven in de hoedanigheid van een vluchteling door onafhankelijke toetsing van het begrip van de gegronde vrees voor vervolging.

In beperkte mate letten de *United Nations High Commission for Refugees* (UNHCR) en de *United Nations Refugee Agency* (verder te noemen UNRA) op de naleving van de verplichtingen genoemd in de Conventie, er zijn bijvoorbeeld richtlijnen gegeven over de criteria die gebruikt moet worden wanneer staten proberen vast te stellen of zij een persoon de status van een vluchteling moeten geven of niet. Het doel van deze richtlijnen is dus een efficiënte procedure te bewerkstelligen, zodat vluchtelingen niet over het hoofd worden gezien en de status van illegale migrant krijgen in plaats van de status van een vluchteling die bescherming nodig heeft.

Ook het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM), zoals uitgelegd door het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) legt verplichtingen op de lidstaten omtrent wie recht heeft op asiel.²⁰

Naar aanleiding van het VN vluchtelingen Verdrag werd een instantie in het leven geroepen die tot taak heeft de bescherming van vluchtelingen namens de internationale gemeenschap te garanderen, namelijk de UNHCR.²¹ UNHCR is een organisatie van de VN die in 1951 in het leven werd geroepen om 1 miljoen ontheemden na de verwoestende Tweede Wereldoorlog naar huis te helpen terugkeren. Sindsdien hebben zij voor bijna 50 miljoen vluchtelingen een duurzame oplossing gevonden.

Eind 2013 waren in totaal 51,2 miljoen vluchtelingen, asielzoekers en binnenlands ontheemden (door interne conflicten in de staat) wereldwijd. Dat is het hoogste aantal sinds de Tweede Wereldoorlog. Onder hen waren 16,7 miljoen vluchtelingen, waarvan UNHCR er 11,7 miljoen onder zijn hoede had.²²

1.4 Rechten van vluchtelingen waarmee staten rekening moeten houden.

Een aantal landen neemt asielzoekers gevangen bij aankomst, tijdens de asielprocedure of terwijl zij op uitlevering (*refoulement*) wachten. Het is mogelijk dat asielzoekers reeds gefolterd of

¹⁸ <http://www.refworld.org/docid/438c6d972.html> (14-1-16)

¹⁹ Flora A. N. J. Goudappel and Helena S. Raulus *The future of asylum in the European Union 2011 page 2*

²⁰ Flora A. N. J. Goudappel and Helena S. Raulus *The future of asylum in the European Union 2011 page 2*

²¹ <https://www.aivl.be/subthema/definitie-en-internationale-bescherming/815> (14-1-16)

²² <http://www.unhcr.nl/over-unhcr/cijfers-in-een-oogopslag/vluchtelingen.html> (14-1-16)

gevangen genomen werden in het land waaruit zij gevlucht zijn. Daarom kunnen de gevolgen van gevangenneming bijzonder ingrijpend zijn en ernstige emotionele en psychologische spanning veroorzaken. Artikel 31 van het VN vluchtelingen Verdrag zegt dat vluchtelingen niet gestraft mogen worden omdat zij illegaal in een land komen als zij van een plek komen waar hun leven in gevaar was en indien zij dit aan de autoriteiten kenbaar hebben gemaakt. Daarom mogen asielzoekers niet gevangen genomen worden als zij in het bezit zijn van valse identiteitspapieren of als blijkt dat zij identiteits- of reisdocumenten vernietigd hebben.

Artikelen 12-30 van het VN vluchtelingen Verdrag beschrijven de rechten van individuen zodra zij door het VN vluchtelingen Verdrag erkend zijn:

- Alle vluchtelingen moeten identiteitspapieren en reisdocumenten verkrijgen die hen in staat stellen om het land in en uit te reizen.

- Vluchtelingen moeten op dezelfde manier behandeld worden als inwoners van het land waar zij verblijven met betrekking tot de volgende rechten:

Vrije uitoefening van godsdienst en godsdienstige opvoeding

Vrije toegang tot de rechtbanken, inclusief juridische bijstand

Toegang tot het onderwijs

Toegang tot openbare bijstand en hulp

Bescherming door sociale zekerheid

Bescherming van het intellectueel eigendom, zoals uitvindingen en merknamen

Bescherming van literaire, artistieke en wetenschappelijke werken

Gelijke behandeling inzake overheidsbelastingen

- Vluchtelingen moeten de meest voordelige behandeling krijgen die voorzien is voor inwoners van een ander land met betrekking tot de volgende rechten:

Het recht om lid te worden van een vakbond

Het recht om lid te worden van andere niet-politieke non-profit organisaties

Het recht op betaalde arbeid

- Vluchtelingen moeten dezelfde behandeling krijgen als andere vreemdelingen, met betrekking tot de volgende rechten:

Het recht om hun woonplaats te kiezen

Het recht om zich vrij te verplaatsen in het land

Vrije uitoefening van godsdienst en godsdienstige opvoeding

Vrije toegang tot de rechtbanken, inclusief juridische bijstand

Toegang tot eigen onderwijs

Toegang tot openbaar bijstand en hulp

Bescherming door sociale zekerheid

Bescherming van het intellectueel eigendom, zoals uitvindingen en merknamen

Bescherming van literaire, artistieke en wetenschappelijke werken

Gelijke behandeling inzake overheidsbelastingen²³

²³ <http://www.vormen.org/sites/www.vormen.org/files/activiteiten/files/vluchtelingen.pdf> pagina 6 (14-1-16)

In deze thesis, zal er gewerkt worden met de vluchtelingen definitie opgenomen in het VN vluchtelingen Verdrag. Aan deze definitie wordt voorkeur gegeven in dit onderzoek, omdat het vluchtelingen overal ter wereld bescherming biedt, ongeacht hun nationaliteit.

2. De verschillende verdragen, verklaringen en internationale organisaties die handelen over vluchtelingen in Italië en Malta

2.1 Vluchtelingenstroom Italië en Malta

Sinds de jaren tachtig is Italië omgetoverd tot één van Europa's belangrijkste immigratielanden. Aan het begin van de Italiaanse immigratiestroom werd dit gezien als een tijdelijk fenomeen, een noodoplossing voor mensen op hun weg naar andere Europese bestemmingen. Maar uit de stijging van het aantal migranten dat in Italië aankwam gedurende de jaren tachtig bleek al snel dat Italië een eindbestemming was.²⁴

Italië is steeds een belangrijker land van bestemming geworden voor illegale migranten uit Noord en sub-Sahara Afrika, die de kans wagen om te beginnen aan een gevaarlijke reis om de Middellandse Zee over te steken, vaak uit Libië, op niet-zeewaardige schepen, en zonder de juiste bemanning of uitrusting. De speciale rapporteur voor de rechten van de mens merkt op dat één van de redenen voor de toestroom van migranten, in het bijzonder uit de zuidelijke oever van de Middellandse Zee, de nabijheid van Italië ten opzichte van de Noord-Afrikaanse kust is geweest en de uitgebreide zeegrenzen hebben ook een rol gespeeld. Lopende onregelmatige zee aankomsten zijn één van de belangrijkste uitdagingen van het Italiaanse grensbeheer gebleven.²⁵ Alhoewel Malta niet zo zeer een bestemming meer is zoals zij vroeger was voor de migranten, belandden er toch enkele migranten daar. De meeste van hen die onderschept worden op zee worden naar Italië begeleid of teruggestuurd, vandaar dat het aantal ook degelijk gedaald is.

2.2 Internationale beschermingsinstrumenten voor vluchtelingen

Verdragen (ook overeenkomst, conventie of protocol genoemd) zijn internationale juridische instrumenten die bindend zijn voor de aangesloten staten. Zodra de onderhandelingen voltooid zijn, wordt de tekst van een verdrag definitief bekrachtigd en ondertekend door de vertegenwoordigers van die staten.²⁶ Er zijn verschillende manieren voor een staat om te tonen dat ze ermee akkoord gaan om gebonden te zijn door een verdrag. De meest voorkomende zijn ratificatie en toetreding. Een nieuw verdrag wordt geratificeerd door de staten die over het instrument onderhandeld hebben.²⁷ Een staat die niet aan de onderhandelingen deelgenomen

²⁴ *Report of the Special Rapporteur on the human right of migrants - Mission to Italy (A/HRC/23/46/Add.3)*

²⁵ idem

²⁶ Art. 7 Verdrag van Wenen inzake het verdragenrecht 1969

²⁷ Art. 14 Verdrag van Wenen inzake het verdragenrecht 1969

heeft, kan in een later stadium toetreden tot het verdrag.²⁸ Zodra een vooraf bepaald aantal staten het verdrag geratificeerd heeft of ertoe is toegetreden, wordt het van kracht.²⁹

Bij het ratificeren kan een staat voorbehoud aantekenen tegen één of meerdere artikelen in het verdrag, tenzij het verdrag het recht op voorbehoud niet toelaat.³⁰ Het voorbehoud kan op elk moment teruggetrokken worden.³¹ In bepaalde landen hebben internationale verdragen een hogere rechtskracht dan de nationale wetgeving. In andere landen kan een wet nodig zijn om een internationaal verdrag, ondanks het feit dat het land bij dit verdrag is toegetreden of het geratificeerd heeft, dezelfde rechtsgeldigheid te geven als een nationale wet. In de praktijk moeten bijna alle staten die een verdrag geratificeerd hebben of ertoe zijn toegetreden decreten uitvaardigen, bestaande wetten amenderen of nieuwe wetgeving introduceren opdat een verdrag op het nationale territorium volledig van kracht zou worden. Vele internationale verdragen beschikken over een mechanisme om de implementatie ervan te monitoren. Het Vluchtelingenverdrag beschikt niet over een gelijksoortig orgaan dat de verplichtingen en beloften van staten controleert.³²

2.2.1 Verdragen en verklaringen behorende bij de Verenigde Naties die in relatie staan tot vluchtelingen

- Universele Verklaring voor de Rechten van de Mens 1948 (art. 14)
- *Geneva Convention relative to the protection of civilian persons in time of war of 12 August 1949* (verder te noemen 4e Geneefse conventie) (art. 44)
- *Protocol additional to the Geneva Conventions of 12 August 1949, and relating to the protection of victims of international armed conflicts (1977)* (verder te noemen Protocol 1 (1977) horende bij het vierde Geneefse Verdrag van 1949) (art. 73)
- Het VN vluchtelingen Verdrag en Protocol betreffende de status van vluchtelingen (1951) (art. 1, art. 31 en art. 33)
- Internationaal Verdrag Inzake Burgerrechten en Politieke Rechten (1966) (art. 2, art. 12 en art 13)
- VN Verdrag tegen foltering (1984) (art. 3)

²⁸ Art. 15 Verdrag van Wenen inzake het verdragenrecht 1969

²⁹ Art. 24 Verdrag van Wenen inzake het verdragenrecht 1969

³⁰ Art. 19 Verdrag van Wenen inzake het verdragenrecht 1969

³¹ Art. 22 Verdrag van Wenen inzake het verdragenrecht 1969

³² <http://www.vormen.org/sites/www.vormen.org/files/activiteiten/files/vluchtelingen.pdf> (14-1-16)

- *Convention on the Rights of the Child* (1989) (verder te noemen Internationaal Verdrag inzake de Rechten van het Kind, IVRK) (art. 22)

UVRM

Het eerste internationale document dat het recht erkent om bij gevaar van vervolging asiel te zoeken en te krijgen.

Artikel 14 UVRM

1. Een ieder heeft het recht om in andere landen asiel te zoeken en te genieten tegen vervolging.
2. Op dit recht kan geen beroep worden gedaan ingeval van strafvervolgingen wegens misdrijven van niet-politieke aard of handelingen in strijd met de doeleinden en beginselen van de Verenigde Naties.

4e Geneefse Conventie van 1949

Dit verdrag beschermt vluchtelingen tijdens oorlogen. Vluchtelingen kunnen niet behandeld worden als “vijandige vreemdelingen”.

Artikel 44

Bij het toepassen van de in dit verdrag bedoelde controlemaatregelen zal de gevangenhoudende mogelijkheid vluchtelingen die in feite geen bescherming van enige regering genieten, niet behandelen als vijandelijke vreemdelingen uitsluitend op grond van het feit, dat zij rechtens tot een vijandelijke Staat behoren.

Protocol 1 (1977) horende bij het vierde Geneefse Verdrag van 1949

Artikel 73. Vluchtelingen en staatlozen

Personen die vóór de aanvang van de vijandelijkheden werden beschouwd als staatlozen of als vluchtelingen krachtens de desbetreffende door de betrokken partijen aanvaarde internationale akten of krachtens de nationale wetgeving van de Staat die hen heeft opgenomen of waar zij verblijven, zijn beschermde personen in de zin van de delen I en III van het Vierde Verdrag, onder alle omstandigheden en zonder enig nadelig onderscheid.

Het VN vluchtelingen Verdrag (1951) en Protocol betreffende de status van vluchtelingen (1966)

Dit verdrag was de eerste internationale overeenkomst die de meest fundamentele aspecten van het leven van een vluchteling omvat. Intussen zijn er 145 staten partij bij het verdrag en 146

staten partij bij het protocol, Italië en Malta zijn beide zowel partij bij het verdrag als het protocol.³³

Het Verdrag tezamen met het protocol bevat een aantal mensenrechten die op z'n minst gelijkwaardig moeten zijn aan de vrijheden die vreemdelingen, die legaal verblijven in een land, genieten en die vrijheden moeten ook gelijk zijn aan de vrijheden die de burgers van zo'n staat genieten. Het erkende de internationale omvang van vluchtelingen crises en de noodzaak van internationale samenwerking, inclusief lastdeling onder de landen, om het probleem aan te pakken.

Het Protocol inzake de Status van Vluchtelingen (1966) schrapt de geografische en tijdsbeperkingen die in het originele Vluchtelingenverdrag waren opgenomen, waarin vooral Europeanen, die betrokken waren bij omstandigheden die zich voor 1 januari 1951 voordeden, in aanmerking konden komen voor het statuut van vluchteling. Door de opheffing van deze beperkingen kan dus een ieder die voldoet aan de eisen van artikel 1 van het VN vluchtelingen Verdrag erkend worden als vluchteling, hierdoor voorkomt men uitsluiting van bepaalde groepen mensen en kan het verdrag voor een ieder gelden.

Art. 1 VN vluchtelingen Verdrag

A. Voor de toepassing van dit verdrag geldt als "vluchteling" elke persoon:

1. Die krachtens de Regelingen van 12 mei 1926 en 30 juni 1928 of krachtens de Overeenkomsten van 28 oktober 1933 en 10 februari 1938, het Protocol van 14 september 1939 of het Statuut van de Internationale Vluchtelingenorganisatie als vluchteling werd beschouwd. De door de Internationale Vluchtelingenorganisatie gedurende haar mandaat genomen beslissingen waarbij personen niet in aanmerking kwamen voor de bescherming en de hulp van die organisatie, vormen geen belemmering voor het verlenen van de status van vluchteling aan personen die aan de voorwaarden van lid 2 van deze afdeling voldoen;

2. Die, als gevolg van gebeurtenissen voor 1 januari 1951 en uit gegronde vrees voor vervolging wegens zijn ras, godsdienst, nationaliteit, het behoren tot een bepaalde sociale groep of zijn politieke overtuiging, zich bevindt buiten het land waarvan hij de nationaliteit bezit, en die de bescherming van dat land niet kan of, uit hoofde van bovenbedoelde vrees, niet wil inroepen, of die, indien hij geen nationaliteit bezit en verblijft buiten het land waar hij vroeger zijn gewone verblijfplaats had, daarheen niet kan of, uit hoofde van bovenbedoelde vrees, niet wil terugkeren. Indien een persoon meer dan één nationaliteit bezit, betekent de term "het land waarvan hij de nationaliteit bezit" elk van de landen waarvan hij de nationaliteit bezit. Een persoon wordt niet geacht van de bescherming van het land waarvan hij de nationaliteit bezit, verstoken te zijn, indien hij, zonder geldige redenen ingegeven door gegronde vrees, de bescherming van één van de landen waarvan hij de nationaliteit bezit, niet inroept.

Art. 31 VN vluchtelingen Verdrag

1. De Verdragsluitende Staten zullen geen strafsancties, op grond van onregelmatige

³³ <http://www.unhcr.org/3b73b0d63.html> (14-4-16)

binnenkomst of onregelmatig verblijf toepassen op vluchtelingen die, rechtstreeks komend van een grondgebied waar hun leven of vrijheid in de zin van artikel 1 werd bedreigd, zonder toestemming hun grondgebied binnenkomen of zich aldaar bevinden, mits zij zich onverwijld bij de autoriteiten melden en deze overtuigen, dat zij geldige redenen hebben voor hun onregelmatige binnenkomst of onregelmatige aanwezigheid.

2. De Verdragsluitende Staten zullen de bewegingsvrijheid van zodanige vluchtelingen niet verder beperken dan noodzakelijk; deze beperkingen zullen alleen worden toegepast totdat hun status in het land van toevlucht is geregeld of totdat zij er in geslaagd zijn toegelaten te worden in een ander land. De Verdragsluitende Staten zullen aan deze vluchtelingen een redelijk uitstel, alsmede de nodige faciliteiten, verlenen ten einde toelating te verkrijgen in een ander land.

Art. 33 VN vluchtelingen Verdrag

1. Geen der Verdragsluitende Staten zal, op welke wijze ook, een vluchteling uitzetten of terugleiden naar de grenzen van een grondgebied waar zijn leven of vrijheid bedreigd zou worden op grond van zijn ras, godsdienst, nationaliteit, het behoren tot een bepaalde sociale groep of zijn politieke overtuiging.

2. Op de voordelen van deze bepaling kan evenwel geen aanspraak worden gemaakt door een vluchteling ten aanzien van wie er ernstige redenen bestaan hem te beschouwen als een gevaar voor de veiligheid van het land waar hij zich bevindt, of die, bij gewijsde veroordeeld wegens een bijzonder ernstig misdrijf, een gevaar oplevert voor de gemeenschap van dat land.

BUPO (artikels 2,12 en 13)

Het belangrijkste internationaal verdrag inzake burgerlijke en politieke rechten stipuleert dat staten de burgerlijke en politieke rechten van alle individuen binnen hun territorium en onderworpen aan hun jurisdictie moeten waarborgen (artikel 2). Het verdrag waarborgt ook de vrije beweging en verbiedt gedwongen uitwijzing.

Art. 2 BUPO

1. Each State Party to the present Covenant undertakes to respect and to ensure to all individuals within its territory and subject to its jurisdiction the rights recognized in the present Covenant, without distinction of any kind, such as race, colour, sex, language, religion, political or other opinion, national or social origin, property, birth or other status.

Art. 12 BUPO

1. Everyone lawfully within the territory of a State shall, within that territory, have the right to liberty of movement and freedom to choose his residence.

2. Everyone shall be free to leave any country, including his own.

3. The above-mentioned rights shall not be subject to any restrictions except those which are provided by law, are necessary to protect national security, public order (ordre public), public

health or morals or the rights and freedoms of others, and are consistent with the other rights recognized in the present Covenant.

4. No one shall be arbitrarily deprived of the right to enter his own country.

Art. 13 BUPO

An alien lawfully in the territory of a State Party to the present Covenant may be expelled therefrom only in pursuance of a decision reached in accordance with law and shall, except where compelling reasons of national security otherwise require, be allowed to submit the reasons against his expulsion and to have his case reviewed by, and be represented for the purpose before, the competent authority or a person or persons especially designated by the competent authority.

VN Verdrag tegen foltering (artikel 3)

Art. 3 VN Verdrag tegen foltering.

1. No State Party shall expel, return ("refouler") or extradite a person to another State where there are substantial grounds for believing that he would be in danger of being subjected to torture.

2. For the purpose of determining whether there are such grounds, the competent authorities shall take into account all relevant considerations including, where applicable, the existence in the State concerned of a consistent pattern of gross, flagrant or mass violations of human rights

Artikel 3 (2) bepaalt dat een aanhoudend patroon van grove en massale schendingen van mensenrechten omstandigheden zijn waarmee een staat rekening moet houden wanneer deze beslist over uitwijzing. Het toezichthoudende orgaan van dit verdrag, de Commissie tegen Foltering, heeft een aantal fundamentele principes vastgelegd die betrekking hebben op de uitwijzing van afgewezen asielzoekers. Het biedt in belangrijke mate bescherming aan asielzoekers aangezien zij het recht hebben niet te moeten terugkeren naar een plaats waar zij mogelijk vervolgd kunnen worden.

IVRK (artikel 22)

Art. 22 IVRK

1. States Parties shall take appropriate measures to ensure that a child who is seeking refugee status or who is considered a refugee in accordance with applicable international or domestic law and procedures shall, whether unaccompanied or accompanied by his or her parents or by any other person, receive appropriate protection and humanitarian assistance in the enjoyment of applicable rights set forth in the present Convention and in other international human rights or humanitarian instruments to which the said States are Parties.

2. For this purpose, States Parties shall provide, as they consider appropriate, co-operation in any efforts by the United Nations and other competent intergovernmental organizations or non-governmental organizations co-operating with the United Nations to protect and assist such a child and to trace the parents or other members of the family of any refugee child in order to obtain information necessary for reunification with his or her family. In cases where no parents or other members of the family can be found, the child shall be accorded the same protection as any other child permanently or temporarily deprived of his or her family environment for any reason, as set forth in the present Convention.

Dit artikel stipuleert dat “staten die partij zijn passende maatregelen zullen treffen om te waarborgen dat een kind dat de vluchtelingenstatus wil verkrijgen of dat als vluchteling wordt beschouwd, passende bescherming en humanitaire bijstand krijgt bij het genot van de rechten beschreven in dit verdrag. De staten die partij zijn verlenen hun medewerking aan alle inspanningen om dat kind te beschermen en bij te staan en de ouders of andere gezinsleden op te sporen van een kind dat vluchteling is, teneinde de nodige inlichtingen te verkrijgen voor hereniging van het kind met het gezin waartoe het behoort. In gevallen waarin geen ouders of andere familieleden kunnen worden gevonden, wordt aan het kind dezelfde bescherming verleend als aan ieder ander kind dat om welke reden ook, blijvend of tijdelijk het leven in een gezin moet ontberen, zoals beschreven in dit verdrag.”

2.2.2 Bescherming van vluchtelingen op zee

Activiteiten op zee kunnen in principe worden afgeleid uit twee juridische systemen, (1) van de plicht om mensen in nood te redden, in het kader van het Internationaal Zeerecht en (2) van de controle van de grenzen in het kader van Algemeen Internationaal Publiekrecht. De plicht om bijstand aan personen in nood op zee te bieden zijn te vinden in de *United Nations Convention on the Law of the Sea 1982* (verder te noemen UNCLOS), de *International Convention for the Safety of Life at sea 1974* (verder te noemen SOLAS Convention) en de *International Convention on Maritime Search and Rescue 1979* (verder te noemen SAR Convention). Het recht om de grens te controleren is vermeld in artikel 2 UNCLOS, artikel 33 UNCLOS breidt het recht om een zone die grenst aan zijn territoriale zee (*contiguous zone*) te controleren uit. Redding op zee houdt de verplichting om personen een menswaardige behandeling te geven, met inachtneming van de mogelijkheden en beperkingen van het schip. Dit kan leiden tot het leveren van de geredde personen naar de dichtstbijzijnde aanloophaven.³⁴

Article 98 UNCLOS

Duty to render assistance

1. Every State shall require the master of a ship flying its flag, in so far as he can do so without

³⁴ Flora A. N. J. Goudappel and Helena S. Raulus *The future of asylum in the European Union 2011 page 29*

serious danger to the ship, the crew or the passengers: (a) to render assistance to any person found at sea in danger of being lost; (b) to proceed with all possible speed to the rescue of persons in distress, if informed of their need of assistance, in so far as such action may reasonably be expected of him; (c) after a collision, to render assistance to the other ship, its crew and its passengers and, where possible, to inform the other ship of the name of his own ship, its port of registry and the nearest port at which it will call.

2. Every coastal State shall promote the establishment, operation and maintenance of an adequate and effective search and rescue service regarding safety on and over the sea and, where circumstances so require, by way of mutual regional arrangements cooperate with neighbouring States for this purpose.

Chapter V Safety of Navigation, Regulation 15 SOLAS Convention

(a) Each Contracting Government undertakes to ensure that any necessary arrangements are made for coast watching and for the rescue of persons in distress at sea round its coasts. These arrangements should include the establishment, operation and maintenance of such maritime safety facilities as are deemed practicable and necessary having regard to the density of the seagoing traffic and the navigational dangers and should, so far as possible, afford adequate means of locating and rescuing such persons.

(b) Each Contracting Government undertakes to make available information concerning its existing rescue facilities and the plans for changes therein, if any.

Chapter 2 SAR Convention

2.1.8 Parties should arrange that their search and rescue services are able to give prompt response to distress calls.

2.1.9 On receiving information that a person is in distress at sea in an area within which a Party provides for the overall co-ordination of search and rescue operations, the responsible authorities of that Party shall take urgent steps to provide the most appropriate assistance available.

2.1.10 Parties shall ensure that assistance be provided to any person in distress at sea. They shall do so regardless of the nationality or status of such a person or the circumstances in which that person is found.

2.3 Organisaties die betrokken zijn bij de vluchtelingen crisis

De volgende organisaties spelen een belangrijke rol in de ondersteuning en bescherming van vluchtelingen wereldwijd:

- *The United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR)*
- *The International Organization for Migration (IOM)*
- *The International Committee of the Red Cross (ICRC)*

The United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR)

De UNHCR is een wereldorganisatie die klein begon, deze werd op 14 december 1950 opgericht door de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties om de oorlogsslachtoffers van de Tweede Wereldoorlog in Europa te helpen. De UNHCR kreeg een mandaat van drie jaar om deze taak te volbrengen en zou daarna opgeheven worden. Dat is tot de dag van vandaag nog niet gebeurd. Als men kijkt naar de huidige situatie in de wereld ziet het er naar uit dat de humanitaire hulp die de UNHCR verleent ook de komende jaren nog hard nodig zal zijn.

Het VN vluchtelingen Verdrag is de juridische basis voor de hulpverlening aan vluchtelingen en dit verdrag wordt dus door de UNHCR gebruikt als rechtsbron voor de bescherming van vluchtelingen.³⁵

De UNHCR wordt onder andere ingeschakeld om hulp te verlenen aan talloze ontheemden die in hun eigen land een veilig toevluchtsoord zoeken, omdat hun land verscheurd is door conflicten. De UNHCR verleent ook hulp aan mensen zonder een nationaliteit.

In 1954 ontving de UNHCR de Nobelprijs voor de Vrede voor de vernieuwende aanpak op het gebied van hulpverlening aan Europese vluchtelingen. Het mandaat van de UNHCR wordt mede hierdoor verlengd tot 1960. In 1981 mocht de UNHCR opnieuw deze prijs in ontvangst nemen voor de hulpverlening aan vluchtelingen wereldwijd.

De UNHCR was in 2013 betrokken bij de opvang of hulp aan zo'n 42,9 miljoen mensen, waaronder: 23,9 miljoen ontheemden, 11,7 miljoen vluchtelingen, 206.000 repatrianten (mensen die terugkeren naar het land van herkomst), 3,3 miljoen staatlozen en 1,2 miljoen asielzoekers.³⁶

De belangrijkste doelstellingen van de organisatie is te verzekeren dat alle mensen het recht kunnen uitoefenen om asiel te zoeken, een veilig onderkomen te vinden in een andere staat en om vrijwillig terug te kunnen keren naar hun thuisland. Eén van de dringendste taken van de organisatie is het aanmoedigen van regeringen om eerlijke en flexibele procedures te hanteren, om een eerlijk en efficiënt vluchtelingenrecht te promoten. De UNHCR besteedt daarbij bijzondere aandacht aan de noden van kinderen en aan gelijke rechten voor vrouwen en meisjes.³⁷ De UNHCR wil duurzame oplossingen bieden voor de onmenselijke situatie van vluchtelingen.

Naast deze kernactiviteiten voor vluchtelingen, zetten zij zich ook in voor andere kwetsbare groepen: vluchtelingen die naar het thuisland zijn teruggekeerd, ontheemden en staatlozen, of personen van wie de nationaliteit onduidelijk is.

³⁵ <http://www.unhcr.nl/over-unhcr/geschiedenis.html> (19-1-16)

³⁶ idem

³⁷ <http://www.unhcr.nl/over-unhcr/wie-helpen-we.html> (12-1-16)

De UNHCR wil ontheemding tegengaan door overheden en andere instellingen aan te sporen om toe te zien op de bescherming van mensenrechten en een vreedzame oplossing van conflicten.

Toen de UNHCR opgericht werd, werden de materiële aspecten van vluchtelingen hulp (zoals huisvesting en voedsel) beschouwd als de verantwoordelijkheid van de regering die asiel verleend had. Omdat veel van de recentere vluchtelingenstromen echter in minder ontwikkelde landen voorkomen, heeft de UNHCR de bijkomende taak gekregen om de materiële hulp aan vluchtelingen en terugkeerlingen te coördineren. Hoewel dit geen deel uitmaakte van het oorspronkelijke mandaat van de UNHCR, is de coördinatie van materiële hulp één van de belangrijkste functies geworden, naast bescherming en het bevorderen van oplossingen.³⁸

The International Organization for Migration (verder te noemen de internationale organisatie voor migratie, IOM)

De IOM is in 1951 opgericht en is de leidende intergouvernementele organisatie op het gebied van migratie. De IOM werkt nauw samen met de overheid, intergouvernementele en niet-gouvernementele partners.

De IOM heeft 162 lidstaten, waaronder Italië en Malta, en verder hebben 9 staten de status van waarnemer. De IOM is gewijd aan het bevorderen van humane en ordelijke migratie in het voordeel van iedereen.³⁹ Zij doet dit door het verstrekken van diensten en advies aan overheden en migranten.

Deze organisatie verleent assistentie bij de terugkeer van afgewezen asielzoekers en vluchtelingen die door de UNHCR naar hen verwezen werden.

De IOM werkt om ervoor te zorgen dat:

- het beheer van de migratie ordelijke en humaan geschiedt;
- de internationale samenwerking op het gebied van migratie bevorderd wordt;
- er hulp wordt aangeboden bij het zoeken naar praktische oplossingen voor migratieproblemen
- er humanitaire hulp aan migranten in nood wordt aangeboden, inclusief vluchtelingen en ontheemden.

The International Committee of the Red Cross (verder te noemen Internationaal Comité van het Rode Kruis of ICRC)

Het Internationaal Comité van het Rode Kruis is opgericht in 1863 en is een onafhankelijke humanitaire organisatie die optreedt als neutrale entiteit en aan oorlogsslachtoffers hulp en bescherming biedt, vanaf medische hulpverlening tot de uitwisseling van boodschappen tussen familieleden. Als leden van de burgerbevolking, kunnen ontheemden een beroep doen op de bescherming en hulp van het ICRC op verschillende gebieden. Voorbeelden hiervan zijn de bescherming van burgers, het bezoeken van gevangenen, het krijgen van medische hulp, het

³⁸ <http://www.vormen.org/sites/www.vormen.org/files/activiteiten/files/vluchtelingen.pdf> pagina 7 (14-1-16)

³⁹ <http://www.iom.int/member-states> (17-1-16)

krijgen van voedselhulp en het herstellen van familiebanden tussen familieleden die door oorlog gescheiden zijn. Het ICRC heeft geen algemeen mandaat om bescherming en hulp te bieden aan ontheemden. Echter heeft de organisatie door de jaren heen beperkte steun verleend aan bepaalde groepen van ontheemden. Het ICRC wordt wegens zijn ervaring in humanitaire en andere crisissituaties als beste beschouwd om dat soort hulp te bieden. Deze operaties worden op verzoek van het betrokken land uitgevoerd op verzoek van de Secretaris-Generaal van de VN of van de Algemene Vergadering.

De ICRC beschermt vluchtelingen in het algemeen op basis van de algemene wetgeving inzake mensenrechten, maar wanneer zij betrokken zijn bij gewapende conflicten beschermt de ICRC hen op basis van het internationaal humanitair recht.⁴⁰

De algemene bepalingen van het international humanitaire recht beschermen burgervluchtelingen in staten die in een gewapend conflict zijn betrokken, maar de burgervluchtelingen genieten ook speciale bescherming op grond van de Vierde Conventie van Genève en Aanvullend Protocol I welke de kwetsbaarheid van vluchtelingen als vreemdelingen in de handen van een partij bij een conflict erkent.

2.4 Bepalingen die voor de Europese Unie gelden met betrekking tot vluchtelingen

EVRM (artikel 3, 4, 5, 6, 8, 9, 10, 13, 14 en 16)

Het EVRM bevat het recht op asiel niet en verwijst ook niet direct naar asielzoekers en vluchtelingen. Maar de wetten hebben wel betrekking op deze groep mensen. Een zeer belangrijke zaak voor het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (*Soering vs. het VK*, 1989), concludeert echter dat staten inderdaad verantwoordelijk waren, in bepaalde gevallen, voor het welzijn van individuen in andere landen. De zaak betrof artikel 3 van het Europees Verdrag dat zegt dat “niemand onderworpen mag worden aan folteringen of onmenselijke en vernederende behandelingen of bestraffingen”.⁴¹

Art. 3 EVRM

Verbod van foltering

Niemand mag worden onderworpen aan folteringen of aan onmenselijke of vernederende behandelingen of bestraffingen.

Hoewel artikel 3 het meest wordt ingeroepen om asielzoekers en vluchtelingen te beschermen, kan ook op andere artikelen beroep worden gedaan om hun mensenrechten te doen respecteren. In het bijzonder artikel 4 (verbod op slavernij en dwangarbeid), artikel 5 (recht op vrijheid en

⁴⁰ <https://www.icrc.org/eng/war-and-law/protected-persons/refugees-displaced-persons/overview-displaced-protected.htm> (19-1-16)

⁴¹ <http://www.eji.org/files/Soering%20v.%20United%20Kingdom.pdf> (21-1-16)

veiligheid), artikel 6 (recht op een eerlijk proces), artikel 8 (recht op eerbiediging van privé leven, familie- en gezinsleven), artikel 9 (vrijheid van gedachte, geweten en godsdienst), artikel 10 (vrijheid van meningsuiting), artikel 13 (recht op een daadwerkelijk rechtsmiddel), artikel 14 (verbod op discriminatie) en artikel 16 (geen beperkingen op politieke activiteiten van vreemdelingen) die een substantiële bescherming kunnen bieden.

De “*Dublin Regulation*”

De *Dublin regulation* is een recht van de Europese Unie, dat bepaalt welk lid verantwoordelijk is voor de verwerking van de aanvragen van asielzoekers buiten de Europese Unie. In het algemeen is het land waar een asielzoeker voor het eerst binnenkomt verantwoordelijk voor de registratie van de asielaanvraag en het nemen van vingerafdrukken. Maar er zijn uitzonderingen op de regeling, bijvoorbeeld bij het herenigen van families waarbij de staat waarin de andere familie leden zich bevinden voorkeur heeft boven de staat van aankomst. Asielzoekers die doorstromen naar andere landen na te zijn geregistreerd, kunnen worden teruggestuurd naar de verantwoordelijke staat om te worden verwerkt, in zogenoemde Dublin transfers. Veel migranten proberen het systeem te omzeilen door te weigeren hun vingerafdruk af te staan of door de registratie in het land van aankomst, meestal Italië of Griekenland, te vermijden door naar andere Europese staten te reizen.

Door deze regulatie krijgen de landen aan de buitenkant van de Europese Unie de meeste verantwoordelijkheid met betrekking tot de bescherming van vluchtelingen, aangezien de vluchtelingen via deze landen in Europa komen.⁴²

Hierdoor worden de landen waar de asielzoekers voor het eerst de EU binnen komen overbelast, zij krijgen dan al het werk en hun opvang centra raken dan overvol, terwijl de staten binnenin de EU veel minder te maken krijgen met vluchtelingen. Het is dan oneerlijk ten opzichte van de staten aan de buitenkant van de EU en het werkt dan in het nadeel van de vluchtelingen, want deze staten worden dan moe van alle vluchtelingen en beginnen hun verplichtingen na te laten, zo worden de vluchtelingen de dupe hiervan.

2.4.1 Nationale diensten voor bescherming van vluchtelingen

Het VN vluchtelingen Verdrag uit 1951 verplicht een staat niet om een vluchteling toe te laten, d.w.z. asiel te verlenen. Er is duidelijk een kloof tussen het recht van het individu om asiel te zoeken en het oordeel van de staat om het al dan niet te bieden. Als gevolg hiervan verschilt het asielbeleid van land tot land, zowel wat betreft de procedures die gevolgd worden als de feitelijke wetgeving die wordt toegepast. Staten kunnen ook de hulp van de UNHCR invoeren om de vluchtelingenstatus te bepalen. Een meerderheid van staten die het VN vluchtelingen Verdrag geratificeerd hebben, beschikken niet over nationale wetgeving om dit verdrag te implementeren. Desondanks hebben veel van deze landen bescherming geboden aan enorme

⁴² <http://www.unhcr.org/4a9d13d59.pdf> (21-1-16)

aantallen mensen die op de vlucht waren voor vervolging. Hoewel hierdoor vele levens gered zijn, ging de procedure zelden gepaard met procedures om in individuele gevallen de vluchtelingenstatus te bepalen. Als gevolg hiervan is de situatie van de vluchtelingen in deze landen vaak onzeker wat betreft hun status en rechten en hebben zij geen garantie dat zij niet willekeurig teruggestuurd worden. Ongeveer één derde van de staten die het verdrag geratificeerd hebben, heeft nationale wetgeving ingevoerd om het verdrag te implementeren. Hoewel de wetgeving enorm verschilt van land tot land, zijn er een aantal gemeenschappelijke elementen die voortvloeien uit de verbintenis van het Verdrag en als resultaat van de procedure door de UNHCR aanbevolen worden. Deze staten bieden algemeen genomen asiel aan individuen conform de definitie van vluchteling uit artikel 1 A (2) van het VN vluchtelingen Verdrag.⁴³

⁴³ <http://www.vormen.org/sites/www.vormen.org/files/activiteiten/files/vluchtelingen.pdf>

3. Schendingen in de Middellandse Zee door Italië en Malta

3.1 De Middellandse Zee route

De Middellandse Zee route is al voor een aantal jaren één van de belangrijkste routes voor illegale migranten om de EU binnen te dringen, totdat Italië in 2009 een bilateraal verdrag sloot met Libië, die onder meer inhield dat schepen met migranten die door Italiaanse autoriteiten onderschept werden op volle zee, teruggebracht moesten worden naar Libië.⁴⁴ Deze overeenkomst liet de Middellandse Zee route bijna helemaal ongebruikt. Door in de overeenkomst op te nemen dat vluchtelingen gevonden op zee terug gebracht moesten worden naar Libië schenden Italië en Libië de rechten van mogelijke vluchtelingen, om hun land te verlaten en veiligheid elders te zoeken, en kunnen zij blootgesteld worden aan foltering. Italië wilde de overeenkomst dus gebruiken om *refoulement* te rechtvaardigen, wat helemaal niet kan, aangezien zij lid is van het VN vluchtelingen Verdrag (1951) en zij zich dus moet houden aan het beginsel van *non-refoulement*.

Deze route werd in 2011, na de onrust in Libië, weer vaker gebruikt en had ten gevolge dat er nog meer vluchtelingen dan voorheen de Middellandse Zee overstaken en middels deze route naar de EU vluchtten. Deze vluchtelingen kwamen in grote aantallen aan in Lampedusa en in wat minder grote aantallen in Sicily en Malta. In 2012 was er vermindering in het aantal vluchtelingen, maar in 2013 was er weer sprake van een stijging vooral in oktober 2013 waarbij 366 migranten hun leven verloren nadat hun boot omkantelde in de buurt van het Italiaans eiland Lampedusa.

In de laatste jaren steken migranten, die vluchten uit Noord Afrika, meestal de Middellandse Zee over om in Italië en Malta aan te meren, hierbij wordt Libië vaak gebruikt als een ontmoetings punt voor vluchtelingen uit de hoorn van Afrika en West Afrika voordat zij hun reis doorzetten naar de Europese Unie. Mensen smokkelaars zetten migranten die naar de EU vluchten op oude, ongeschikte vissers boten of zelfs kleine rubberen boten, welke overvol gepropt worden en dus makkelijk kunnen omkantelen op zee. Deze boten hebben meestal ook nog slechte motoren, geen goede navigatie systemen en niet genoeg benzine om de EU te bereiken, dit zijn allemaal factoren die het leven van de migranten in gevaar brengen. In 2014 waren de meeste grenscontrole operaties in de Middellandse Zee *search and rescue operations* (SAR) geworden. Doordat de migranten in gevaar waren en de grenscontrole autoriteiten op basis van artikel 98 UNCLOS verplicht waren hen hulp te bieden.⁴⁵

Doordat de migranten geen legale route kunnen vinden naar de EU, wat een gevolg is van het beleid van de EU met betrekking tot migranten, blijven zij op de mensensmokkelaars rekenen zodat zij hen de EU binnen kunnen brengen, ondanks alle gevaren die dit met zich meebrengt. De mensen smokkelaars denken alleen maar aan het geld en niet aan de levens van de migranten.

⁴⁴ <https://migrantsatsea.org/tag/italy-libya-friendship-agreement/> (5-4-16)

⁴⁵ *Report of the Special Rapporteur on the human right of migrants - Mission to Italy (A/HRC/23/46/Add.3)*

Als er een legale route was voor de migranten hoefden er veel minder SAR operaties gehouden te worden. Het komt allemaal neer op het beleid van de EU met betrekking tot migranten.

In 2014 werd er een hoogte punt bereikt van het aantal mensen op de vlucht, hieruit bleek dat er in Italië alleen 170.000 migranten waren aangemeerd. Dit vertegenwoordigde toentertijd het grootste aantal migranten ooit aangekomen in een land in de Europese Unie geschiedenis. Nu ligt het aantal veel hoger, in 2015 kwamen er in Griekenland alleen 856.723 migranten aan via de zee.⁴⁶ Veel van deze migranten zijn vanuit Libië vertrokken, waar er een lacune is aan basis wetgeving en de controle op de weinige wetgeving te wensen over laat, hierdoor zijn de netwerken van de smokkelaars ongecontroleerd en kennen de smokkelaars een bloeiende periode. Het toenemende aantal migranten dat de Middellandse Zee overstak vanuit Afrika betekende dan ook een toenemend aantal van migranten die hun leven verloren op zee. Volgens de UNHCR hebben in 2014 zo'n 3500 migranten hun leven verloren in de Middellandse Zee.⁴⁷

De centrale Middellandse route blijft nog onder intensieve druk van migranten in 2015, alhoewel het totaal aantal migranten dat in Italië arriveert gedaald is naar 157000, dat is ongeveer een tiende lager dan het record aantal dat zich in 2014 voordeed. De belangrijkste redenen voor de daling van het aantal zijn: de verschuiving van Syriërs naar de oost Middellandse route en een te kort aan boten in de tweede helft van het jaar. De netwerken van de smokkelaars zijn er desondanks nog steeds aanwezig in Libië.⁴⁸

Grenscontrole moet ook in overeenstemming zijn met het internationaal vluchtelingenrecht. De verbodsbepalingen van *refoulement* in, onder meer, artikel 33 VN vluchtelingen Verdrag, artikel 3 VN Verdrag tegen foltering, artikel 7 BUPO en artikel 3 EVRM, verbieden lid staten een vreemdeling terug te sturen naar zijn land van herkomst wanneer er sprake is van een reëel risico voor het leven of welzijn van de vreemdeling. Dit houdt in dat na het redden van mensen op zee, de verplichting bestaat om te bepalen wie recht heeft op bescherming tegen *refoulement*. Een dergelijke verplichting vergt een goede (asiel) procedure. Het is onmogelijk dat er aan boord van een schip op zee een goede asielprocedure wordt nageleefd. Verder nog in artikel 4 EVRM vierde facultatief protocol wordt collectieve uitzetting van vreemdelingen verboden. Dit artikel vereist individueel onderzoek van elk besluit tot uitzetting. Helaas geschiedt het in de praktijk heel anders. Het terugsturen van een persoon naar zijn land van herkomst, zonder het garanderen van toegang tot een eerlijke procedure is duidelijk in strijd met het internationale vluchtelingenrecht en asielrecht.⁴⁹

⁴⁶ <http://data.unhcr.org/mediterranean/country.php?id=105>

⁴⁷ <http://frontex.europa.eu/trends-and-routes/central-mediterranean-route/> (12-4-16)

⁴⁸ <http://frontex.europa.eu/trends-and-routes/central-mediterranean-route/> (12-4-16)

⁴⁹ Flora A. N. J. Goudappel and Helena S. Raulus *The future of asylum in the European Union 2011 page 30*

3.2 De risico's die migranten nemen om de Middellandse Zee over te steken

Op zee zijn brengt op zich zelf al een aantal risico's met zich mee. Sommige van toepassing op personen op zee in het algemeen en anderen die specifiek zijn voor migranten. De algemene risico's zijn onder andere: slecht weer, onstuimige wateren en slecht zicht. De gevaren die gepaard gaan met zulke condities zijn verhoogd wanneer het gaat om illegale migranten voor verschillende redenen. Ondanks alle zeeschepen hiermee geconfronteerd kunnen worden, lopen boten met migranten een groter risico om navigatie problemen, voedsel tekorten of erger nog een te kort aan drinkwater op te lopen. Meestal wordt elke ruimte op het schip gebruikt om migranten in te plaatsen, in plaats van extra voedsel, drank en benzine. Verder is de kans groot dat deze boten kunnen verdwalen op zee, ze worden meestal bestuurd door onervaren kapiteins met weinig tot geen navigatie apparaten bij zich. De boten die gebruikt worden zijn meestal van mindere kwaliteit, omdat de kans op inbeslagname steeds groter wordt met de toename van controle op zee. Sinds de boten die gebruikt worden waarschijnlijk verloren zullen gaan, investeren de smokkelaars zo min als mogelijk in de boten.

Boten die geen benzine meer hebben kunnen soms voor weken drijven op zee, de passagiers overlijden dan langzaam als gevolg van de kou, verhongering, uitdroging, of zonne steek. De boten lopen ook een grotere kans op schipbreuk of te kapseizen, doordat ze overvol zijn, ze van mindere kwaliteit zijn en onervaren kapiteins de leiding hebben. De mindere kwaliteit van de boten verhoogt de kans lekkages en motorpech op te lopen. Reddingsoperaties zelf zijn heel gevaarlijk, vooral in slechte omstandigheden, omdat het hier gaat om zorgvuldig manoeuvreren en de overzetting van passagiers van het ene schip naar het andere. Redding van de boten, met name niet-zeewaardige boten, is riskant vanwege de overbevolking en bemanning zonder ervaring.

Illegale migranten zijn natuurlijk ook het doelwit van de interceptie operaties, die dezelfde risico's als reddingsoperaties of zelfs meer dragen, omdat grenscontrole autoriteiten meestal niet dezelfde opleiding hebben als kustwachten, die opgeleid zijn levens te redden en ook omdat de grenscontrole boten niet altijd reddingsmateriaal aanboord hebben. Het feit dat de migranten over het algemeen niet gewend zijn op volle zee te varen, soms niet kunnen zwemmen en ook angstig zijn voor grenscontrole autoriteiten, draagt allemaal bij tot het risico dat de reddings- en onderscheppings operaties eindigen met slachtoffers.

Als gevolg van het conflict tussen staten en hun autoriteiten over de plaats van redding, afzetplaats en de verantwoordelijkheden die hiermee gepaard gaan, lopen migranten het risico niet gered te worden. Het is ook wel voorgekomen dat nood oproepen van migranten op zee genegeerd worden. Commerciële schepen verlenen vaak ook geen assistentie aan de migranten, omdat zij vrezen gearresteerd en vervolgd te worden voor het assisteren van illegale migranten. Ook de gerelateerde financiële risico's spelen een rol hierbij. Deze risico's worden verder belicht

in de *Salamis tanker case*. In plaats van gered te worden worden de migranten vaker teruggestuurd naar volle zee of naar de staat van waar ze zijn vertrokken.⁵⁰

3.3 Casus: *The left to die boat*

In midden februari 2011 braken er conflicten uit in Libie, die ervoor zorgden dat grote groepen vluchtelingen uit vrees vertrokken uit Libie. Op zaterdag 26 maart 2011 vertrokken in totaal 72 mannen, vrouwen en kinderen aan boord van een kleine rubberen opblaasbare boot, niet meer dan 7 meter in lengte. Onder de 72 mensen aan boord waren er 50 mannen, 20 vrouwen waarvan sommigen van hen zwanger waren en 2 baby's. Toen zij aan boord stapten van het bootje werden veel van hun spullen afgenomen, omdat de smokkelaars zoveel als mogelijk mensen op het bootje wilden plaatsen. Volgens de overlevenden was de boot prop vol met mensen. Voor de smokkelaars maakte het niet uit wat de conditie en capaciteit is van de boot, het enige waaraan zij dachten was zoveel mogelijk mensen erop zetten en geld ontvangen van een ieder aan boord. Qua voedsel aan boord waren er alleen dozen beschuitjes en een paar flessen water. Nadat het rubber bootje helemaal was opgeblazen, vertrokken zij. De vluchtelingen werden door de smokkelaars verteld dat het 18 uren zou duren voordat zij het Italiaans eiland Lampedusa zouden bereiken. Op zondag 27 maart, na meer dan 18 uren varen, was Lampedusa nergens nog te zien en de mensen aan boord werden steeds zeezieker. Zij werden hierdoor bezorgd.

Niet lang hierna zagen zij een vliegtuig over hen heen vliegen en kregen weer hoop gered te worden. Dit duurde helaas niet lang, voordat ze in paniek raakten door de onstuimige zee en donkere wolken. Met de huidige situatie besloten zij een satelliet telefoon te gebruiken om een Etrische priester, Father Zerai, die in Rome woonde te bellen. De vluchtelingen hadden hem als contact persoon gekregen van de smokkelaars in geval van een noodsituatie. Na een kort gesprek met de priester heeft de aangewezen kapitein hem hun situatie uitgelegd. De priester heeft vervolgens de Italiaanse *Maritime Rescue Coordination Centre* (verder te noemen MRCC) en de Italiaanse Kustwacht geïnformeerd over de situatie van de vluchtelingen en gaf hen ook het nummer van de satelliet telefoon die zij aan boord hadden. Tijdens een gesprek tussen de kustwacht en de vluchtelingen, viel de telefoon uit, waardoor het moeilijk was de exacte locatie te identificeren. De kustwacht heeft door de gesprekken via een telecommunicatie bedrijf toch de locatie kunnen achterhalen, zij waren 60 mijl verwijderd van de kust van Tripoli.

Zonder enige manier om nog contact te onderhouden met de kustwacht of de priester, dreef de boot maar op zee, niet wetende wat zij moesten doen. Een aantal uren na de gesprekken vloog er een helikopter boven hen en bracht flessen water en beschuit voor hen. Uit de beschrijvingen die de overlevenden gaven, bleek het een militaire helikopter te zijn. De soldaten gaven voor hun vertek aan dat de vluchtelingen nog even moesten wachten en dat zij terug zouden komen en dat

⁵⁰ Fatal Journeys Tracking Lives Lost during Migration, International Organization for Migration, Geneva Switzerland 2014

zij niet van hun huidige positie moesten gaan. Zij waren hierdoor gerust gesteld en hadden weer hoop. De kapitein van het bootje verzekerde iedereen dat een schip binnen enkele uren hen zou halen uit de situatie. Na een aantal uren wachten, brak er wat discussie uit tussen de mensen aan boord. De kapitein vond dat zij daar moesten blijven wachten, terwijl een andere groep vond dat zij door moesten gaan en de instructies die de smokkelaars hen had gegeven moesten volgen. Helaas had de kapitein de satelliettelefoon en hun kompas in de zee gegooid, omdat hij vreesde dat hij gearresteerd zou worden omdat men zou denken dat hij een connectie had met de smokkelaars (zie hier de vrees voor arrestatie in plaats van vertrouwen gered te worden, de behandeling van de migranten door de Europese landen laat veel te wensen over). Na vele uren later besloten zij toch door te gaan met de route die de smokkelaars hen hadden gegeven. De kapitein navigeerde voor een aantal uren met de zon als navigatiebron.

Het duurde niet lang voordat er geen benzine meer was en zij hopeloos in het midden van de Middellandse Zee waren. Er brak weer paniek uit aangezien er bijna geen voedsel en drank meer over was. Het was slecht weer, sterke winden en grote golven, sommige van hen vielen uit de boot en pogingen hen te redden uit het water mislukte.

De overlevenden herinneren zich nog dat zij af en toe vissersboten tegen kwamen waaronder Italiaanse en Tunesische boten, maar zij haalden hun netten uit het water en lieten de vluchtelingen in de steek. Een van de visserboten heeft hen wel gezegd dat zij de verkeerde richting op gingen en heeft hen de juiste richting van Lampedusa gewezen. Er is geen enkele indicatie dat de visserboten van Italië en Tunesië de autoriteiten op de hoogte hebben gesteld van het rubber bootje met vluchtelingen die zij tegen zijn gekomen, ondanks zij radios aan boord hadden. De situatie aan boord van de boot zag er de 6e dag heel somber uit aangezien drank en voedsel op waren en mensen aan boord stierven. De volgende dagen werd het alleen maar erger aangezien meer mensen stierven en vele van hen hallucineerden als gevolg van het consumeren van zeewater. Rond de 10e dag was ongeveer de helft van hen overleden en moesten zij de lijken in de zee gooien door de stank die deze produceerden. De zelfde dag kwamen zij dicht bij een groot militair schip die helicopters aan boord had en het dus heel makkelijk zou zijn de nog overlevenden te redden. Naar alle verbazing bleef het militair schip op een afstand en de migranten weten nog dat zij de soldaten aan boord konden zien en zij met verrekijkers toekeken en fotos maakten van hun toestand. De mensen aan boord hielden de lijken van vrouwen en kinderen die aan boord waren overleden omhoog om het schip te wijzen dat zij in nood waren. In een poging dichterbij te komen van het schip sprongen een aantal mensen in het water om de boot te stoten in de richting van het schip, helaas zonder resultaat. Niet lang daarna vertrok het schip en liet hen achter; in beginsel dachten de migranten dat zij het schip moesten volgen en die hen naar veiligheid zou brengen, totdat het schip niet meer te zien was en zij de hoop weer opgaven. Na de 10e dag dreef de boot mee met de stroming en de wind, en de overlevenden gaven aan dat zij nu alleen noch op hun dood aan het wachten waren. In de volgende dagen stierven er steeds meer mensen, rond de 15e of 16e dag waren er van de 72 mensen aan boord nog maar 11 in leven. Uiteindelijk op de 10 april kwam het bootje aan in Zilten een stad in Libië 160km van Tripoli. Een van de 11 overlevenden overleed bij aankomst op de kust, de resterende

10 werden gearresteerd, hun bezittingen zoals trouwringen, kettingen, fotos documenten en sim kaarten werden afgepakt vervolgens verloren zij hun bewustzijn ten gevolge van oververmoeidheid. Zij werden de volgende 24 uren opgesloten en thee en brood gegeven. Hun medische toestand werd genegeerd en zij werden van gevangenis naar gevangenis verplaatst. Tot slot hebben zij met hulp van buiten hun vrijheid overgekocht en zijn zij wederom gevlucht uit Libië.

Sommige van hen zijn gevlucht naar Tunisie en anderen hebben de kans weer gewaagd dezelfde route te nemen naar Lampedusa. Een van de overlevenden die zijn verklaring heeft gegeven over dit geval, genaamd Ghirma, is op 11 juni 2011 terecht gekomen op Lampedusa.⁵¹

Het is niet bekend van welke staat het schip en de heliëopter waren, maar door niet op tijd actie te nemen om de migranten te redden, geen SAR operatie te coördineren en geen assistentie te hebben verleend aan hen heeft Italië regulation 15 van de SOLAS conventie, art. 98 UNCLOS lid 1 (b) en chapter 2 van de SAR conventie, namelijk 2.1.8, 2.1.9, en 2.1.10, geschonden. Geen van de staten in het gebied heeft actie genomen.

3.3.1 Casus: *Hirsi Jamaa and Others v. Italy*

Hirsi Jamaa and Others v. Italy is de eerste casus waarin het EHRM een uitspraak doet over de onderschepping van migranten op zee.

De zaak betrof Somalische en Eritrese migranten reizend van Libië, die op zee onderschept werden door de Italiaanse autoriteiten en teruggebracht waren naar Libië. Er is hier sprake van een *push back* operatie. Hierover wordt verder gesproken in par 3.3.3.1.

Ze werden teruggebracht naar Libië zonder de behandeling van hun zaak, en werden blootgesteld aan mishandeling. Het ging hier ook om collectieve uitzetting. De aanvragers maakten deel uit van een groep van ongeveer tweehonderd mensen die vanuit Libië in 2009 vertrokken aan boord van drie schepen met als doel het bereiken van de Italiaanse kust. Op 6 mei 2009 toen de schepen binnen de Maltese *Search and Rescue* Regio van verantwoordelijkheid waren, werden ze onderschept door schepen van de Italiaanse Revenue politie en de kustwacht. De migranten aan boord van de onderschepte schepen werden overgezet op de Italiaanse militaire schepen, de migranten vielen hierdoor dus onder de jurisdictie van Italië en werden terug gebracht naar Tripoli (de hoofdstad van Libië). De aanvrager verklaarde dat tijdens die reis de Italiaanse autoriteiten hen niet hebben geïnformeerd over hun bestemming en geen stappen hebben ondernomen om hen te identificeren. Bij aankomst in de haven van Tripoli werden de migranten overhandigd aan de Libische autoriteiten. Volgens de aanvragers maakten zij bezwaar te worden overgedragen aan de Libische autoriteiten, maar werden gedwongen om de Italiaanse schepen te

⁵¹ *Report, Lives lost in the Mediterranean: who is responsible? Committee on Migration, Refugees and Displaced persons*, ms Tineke STRIK

verlaten.

De volgende dag verklaarde de Italiaanse minister van Binnenlandse zaken, dat de werkzaamheden betreffende de onderschepping van schepen op volle zee en het terug sturen van migranten naar Libië het gevolg waren van de bilaterale overeenkomsten met Libië, die gesloten waren in februari 2009. Deze overeenkomsten waren een belangrijk keerpunt in de strijd tegen illegale immigratie en hielden onder andere in het terugsturen van migranten die afkomstig waren van Libië (in ruil voor financiële en infrastructurele hulp van Italië). Twee van de aanvragers stierven ten gevolge van onbekende omstandigheden na de bovengenoemde evenementen en veertien van hen werden in Tripoli de vluchtelingenstatus toegekend door het Bureau van de UNHCR tussen juni en oktober 2009.⁵²

In 2012 heeft het Europees Hof zijn uitspraak gedaan over *Hirsi Jamaa and others v. Italy*, en zei dat Italië artikel 3 EVRM (verbod van foltering), artikel 14 EVRM (verbod van discriminatie) en ook artikel 4 Protocol 4 EVRM (verbod van collectieve uitzetting van vreemdelingen) heeft geschonden door de Somalische en Eritrese migranten die op zee reisden terug te sturen naar Libië. De argumentatie van de Italiaanse regering citeerde de bilaterale overeenkomst tussen Italië en Libië. Desondanks was de uitspraak in het voordeel van de eisers en er werd ook een compensatie toegekend aan hen. Het Europees Hof gaf namelijk aan dat de bilaterale overeenkomst niet gebruikt kan worden om handelingen die in strijd zijn met mensen rechten te rechtvaardigen.⁵³

De bilaterale overeenkomst tussen Italië en Libië is in strijd met het VN vluchtelingen Verdrag, het EVRM, het UVRM, het BUPO en het VN verdrag tegen foltering omdat deze allemaal het beginsel van *non-refoulement* verbieden en deze verdragen vóór de bilaterale overeenkomst, waarin werd overeengekomen de migranten terug te sturen naar Libië, van kracht waren. Het is ook in strijd met het Verdrag van Wenen inzake het verdragenrecht (verder te noemen Verdrag van Wenen). Volgens het *pacta sunt servanda* beginsel verbindt een in werking getreden verdrag de partijen en moet het door hen te goeder trouw ten uitvoer worden gelegd. Een overeenkomst die op later tijdstip gesloten is, waarvan de inhoud in strijd is met eerder gesloten verdragen, is dan in strijd met art. 26 Verdrag van Wenen (*pacta sunt servanda*).

Europa is intussen een bijna onbereikbaar fort geworden. Het is nu verschrikkelijk moeilijk voor vluchtelingen om een EU staat legaal en veilig te bereiken. Veel mensen vluchten van conflicten, armoede, geweld en vervolging. Voor deze mensen is het betalen van duizenden dollars aan een smokkelaar om de Middellandse Zee op een gebroken bootje over te steken hun enige optie.⁵⁴

⁵² <http://www.asylumlawdatabase.eu/en/content/ecthr-hirsi-jamaa-and-others-v-italy-gc-application-no-2776509> (1-3-16)

⁵³ *Report of the Special Rapporteur on the human rights of migrants*, François Crépeau (A/HRC/29/36)

⁵⁴ <https://www.amnesty.org/en/latest/campaigns/2015/04/7-questions-you-might-have-about-refugees-and-migrants-drowning-in-the-mediterranean/> (10-2-16)

3.3.2 Casus: *Salamis tanker case*

Op 4 augustus 2013 heeft de *Salamis* 102 migranten gered nabij de Libische kust, van waaruit het was vertrokken. De *Salamis* was dichterbij Italië dan Malta en de kapitein heeft daarom de Italiaanse autoriteiten geïnformeerd over de geredde migranten en hun behoefte aan assistentie. De Italiaanse MRCC heeft de *Salamis* gevraagd terug te gaan naar Libië, van waar zij er vanuit gingen dat de migranten afkomstig waren, en de migranten daar af te zetten. Het schip weigerde dit te doen om commerciële redenen, waaronder het niet willen afwijken van haar route naar Malta. Vervolgens informeerde de kapitein van het schip de Maltese autoriteiten dat er vluchtelingen aan boord waren en sommige van hen medische hulp nodig hadden. Uiteindelijk heeft Italië, na twee dagen diplomatiek geschil, de *Salamis* toch toegelaten de migranten af te zetten in de haven van Syracuse.⁵⁵

De SAR conventie legt alleen maar verplichtingen op met betrekking tot samenwerking en het coördineren van de SAR operatie en niet zo zeer de plaats waar de geredde mensen afgezet moeten worden. In het geval van de *MV Salamis*, heeft Italië, de staat die de reddings operatie coördineerde, de kapitein van het schip de opdracht gegeven om de migranten terug te brengen naar de libische haven van waar zij komen. Malta vond dat de *MV Salamis* internationale verplichtingen had geschonden door de migranten niet bij de dichtsbijzijnde haven af te zetten, welke in casu Italië was. Het is wel opgenomen dat de opdracht van Italië internationaal recht schendt door de opdracht te geven de migranten terug te sturen naar een plaats die hun veiligheid niet garandeert. In *Hirsi Jamaa v. Italy* heeft het Europees Hof aangegeven dat Libië geen veilige plek is voor migranten.

Het opdragen aan een commerciële vaartuig om de geredde migranten terug te zetten bij de haven van waar zij komen, wordt aangemerkt als een *de facto push back* (zie paragraaf 3.3.3.1 voor de verdere uitleg over *push back* operaties). Zowel Malta als Italië hebben soortgelijke instructies gegeven. Malta baseert haar handelingen op het feit dat zij de gewijzigde voorzieningen niet heeft geaccepteerd, maar het onderliggende doel van het SAR conventie is het redden en het naar een veilige plaats brengen van de geredde migranten. Zulke kernverplichtingen kunnen niet na gelaten worden. Malta zou verantwoordelijk gehouden kunnen worden voor het tegen werken of te wel ophouden van de situatie, waarin de *MV Salamis* verkeerde, door haar geen toegang te bieden tot haar haven en dus een vertraging veroorzaken voor de migranten die op een veilige plaats afgezet moesten worden.⁵⁶

Volgens het SAR verdrag, gewijzigd in 2004, heeft een staat verschillende verplichtingen waaronder primair de verantwoordelijkheid om alle *search and rescue* operaties binnen haar SAR zone te coördineren, zodat de mensen die gered zijn bij deze acties afgezet worden op een

⁵⁵ *Prioritising Border Control over Human Lives: Violations of the rights of migrants and refugees at sea*, Marie Martin, Copenhagen June 2014 (18-4-16)

⁵⁶ https://www.asil.org/insights/volume/18/issue/11/mv-salamis-and-state-disembarkation-international-law-undefinable-goal#_edn22 (21-4-16)

veilige plaats. De richtlijnen van de voorzieningen opgenomen in de wijziging definiëren een plaats van veiligheid als de locatie waar de reddingsoperatie tot een einde komt. Op deze plaats moeten de levens van de geredde mensen niet meer in gevaar zijn en ook aan hun basis behoeften zoals voeding, drank, onderdak en medische assistentie voldaan zijn.⁵⁷

Verder moet de staat zich er van verzekeren dat de geredde personen binnen een redelijke tijd worden gebracht naar de plaats van veiligheid en moet de schepen, die de mensen hebben gered, verlossen van hun verantwoordelijkheden betreffende de geredde mensen, zodat zij door kunnen gaan met hun werk. Italië heeft de wijzigingen van 2004 aan de SAR conventie geaccepteerd, terwijl Malta deze formeel heeft geweigerd. Malta wilt "*the next port of call*" regeling hanteren, welke inhoudt dat de geredde mensen worden afgezet bij de dichtst bijzijnde haven van de plaats waar zij gered zijn, welke in de Maltese SAR zone meestal een haven van Italië is, omdat de Maltese SAR zone een groot gebied omvat. Italië aan de andere kant baseert haar verweer op de wijzigingen aangebracht in 2004 waarbij de geredde mensen afgezet moeten worden op het grondgebied van de staat in wiens SAR zone zij zijn gevonden.

De *de facto push back* van migranten door Italië heeft het beginsel van *non-refoulement* geschonden. Art. 14 UVRM welke aangeeft dat een ieder het recht heeft asiel te zoeken hebben deze twee landen niet toegepast, door de migranten in eerste instantie geen kans te geven hun grondgebied te betreden. Art. 3 EVRM heeft het over het verbod van foltering, door de opdracht te geven de migranten terug te sturen naar Libië was er een kans dat zij onderworpen zouden worden aan foltering of aan onmenselijke of vernederende behandeling of bestraffingen en in art. 3 VN Verdrag tegen Foltering is opgenomen dat geen enkele partij een persoon mag terug sturen naar een staat waar er substantiële gronden zijn voor het geloven dat hij in gevaar zou zijn gefolterd te worden, welke ook geschonden is door het geven van de opdracht de migranten terug te sturen. De migranten hadden verder ook behoefte aan assistentie en op basis van *chapter 2.1.10 SAR convention* moeten partij staten assistentie aan elke persoon bieden die in gevaar is op zee, Malta heeft zich niet hieraan gehouden, en Italië heeft zich in eerste instantie ook niet hieraan gehouden, maar door de migranten uit eindelijk toch toe te laten op haar grondgebied de schending ten einde gebracht.

3.3.2.1 Push Back Operations

Een *push back* operatie kan men omschrijven als een gebruik waarbij elke boot met migranten, ongeacht of die gered moet worden of assistentie nodig heeft, wordt onderschept en terug gestuurd.

Schendingen van het recht op *non-refoulement* worden vaak gepleegd door de nationale kustwacht van een staat, die boten met migranten probeert tegen te houden zodat zij de

⁵⁷ https://www.asil.org/insights/volume/18/issue/11/mv-salamis-and-state-disembarkation-international-law-undefinable-goal#_edn22 (21-4-16)

territoriale wateren van de staat niet kunnen bereiken en hen vervolgens terug te brengen naar de plaats van vertrek. Deze handelingen vallen onder de zogenoemde *push back* operaties. Er zijn meldingen van individuele staten die deze *push back* operaties hanteren zoals Italië (een duidelijk voorbeeld van een *push back* operatie van Italië is te zien in de casus *Hirsi Jamaa and others v. Italy*), Griekenland en Spanje, maar er zijn ook meldingen waarbij deze operaties door *Frontières extérieures* (verder te noemen Frontex) worden uitgevoerd. Frontex is een agentschap van de Europese Unie opgericht in 2004 om de coöperatie tussen nationale kustwachten, die de externe grenzen van de EU patrouilleren, te overzien. Een extreem voorbeeld van pushback operaties, is die van de Griekse kustwacht. Zij blokkeren kleine boten met vluchtelingen en stoten die vervolgens terug uit Griekse territoriale wateren, zodat zij niet binnen de Griekse jurisdictie vallen. Om ze terug te stoten omcirkelen ze de kleine boten om golven te veroorzaken. Deze gevaarlijke methode kan de dood van de vluchtelingen ten gevolge hebben. Soms stoten zij zelfs vluchtelingen die al in hun territoriale wateren zijn terug, waarna zij de boten van de vluchtelingen met opzet beschadigen zodat zij niet terug kunnen naar Griekenland en op z'n best terug naar de Turkse kust van waar zij vertrokken waren.

Italië had zoals eerder genoemd een bilaterale overeenkomst met Libië, waarbij zij vluchtelingen afkomstig uit Libië, terug bracht. Alhoewel Italië het niet zo zag, vielen deze handelingen onder het beginsel van *non-refoulement* en schendt het de internationale regels. Tot dat er in 2011 een gewapend conflict uitbrak in Libië en Italië stopte met de *push back* operaties.

Malta heeft tot nu toe geen overeenkomsten gesloten om *push back* operaties goed te praten, alhoewel haar gewapende macht in juli 2010 een groep Somaliërs onderchept op zee heeft teruggestuurd naar Libië.

Frontex is verantwoordelijk voor de meeste *push back* operaties, ondanks het vrij bekend is dat de *push back* operaties tot serieus mensen rechten schendingen leidt. Vooral het principe van *non-refoulement*. De migranten die terug gebracht worden, worden meestal gedetineerd en er is ook kans op slechte behandeling, omdat zij het land op ongewone wijze hebben verlaten.

De migranten zijn niet alleen in gevaar als zij teruggebracht worden, maar ook tijdens de *push back* operatie waarbij de kustwacht de boten vernield. het is wel voorgekomen dat Griekse autoriteiten ervan beschuldigd werden een boot met migranten te hebben laten zinken. Andere gevallen gerapporteerd door *Amnesty International* geven aan dat de boten met migranten ook wel geramd worden, hun motoren worden kapot gemaakt, roeispanten worden weggenomen en de boten worden omgekanteld wanneer zij gesleept of omcirkeld worden door de kustwacht. De migranten aanboord worden soms dan op niet zeewaardige boten achter gelaten op zee. Verder noch is gebleken uit verhalen van sommige migranten die het hebben overleefd, dat zij tijdens de *push back* operaties ook wel afegtakeld en gesommeerd werden zich uit te kleden. Ook hun telefoons, tassen waarin ook fotos en kleren zaten, geld en sieraden werden meegenomen of in de

zee gegooid.⁵⁸

Deze gevallen zijn een duidelijke schending van het recht beschermd te worden tegen onmenselijke, wrede of vernederende behandeling of bestraffing, art. 3 van het VN verdrag tegen foltering geeft aan dat geen enkele partij een persoon zal terug sturen naar een andere staat waar er substantiële gronden zijn te verwachten dat er een kans is dat die persoon zou worden gefolterd. Verder worden tijdens *push back* operaties art. 14 UVRM (het recht om asiel te zoeken) en art. 3 EVRM (het verbod van foltering) ook geschonden.

⁵⁸ *Migration Studies Unit Working Papers no. 2011/2012, Can/Will Italy be held accountable for its 'push back' policy in relation to international refugee, human rights and European Union law?* - Pavan Marianna, London 2011

Conclusies en aanbevelingen

Conclusies

In concrete voorbeelden van casussen, waarbij de rechten van vluchtelingen worden geschonden, is aangegeven dat de Europese landen in casu, Italië en Malta, zich niet altijd houden aan de verplichtingen opgenomen in de door hen aangenomen verdragen en verklaringen. Zij proberen de verantwoordelijkheid van zich af te schuiven door overeenkomsten te tekenen met derden, bijvoorbeeld het geval van Italië en Libië, waarbij zij een overeenkomst hebben gesloten in strijd met het beginsel van *non-refoulement* en het *pacta sunt servanda* beginsel. Hierdoor krijgen de migranten geen kans een aanvraag te doen naar asiel en kunnen dan onmogelijk de status van een vluchteling verkrijgen. Het is deze vermindering van verantwoordelijkheid, om de migranten op zee te redden of de geredde migranten op zee te accommoderen, die ervoor zorgt dat zij vertraagd search and rescue operaties lanceren.

De staten voeren allemaal hun eigen beleid en de migranten op zee worden daarvan het slachtoffer. Zij weigeren toegang tot hun grondgebied aan de commerciële schepen die vluchtelingen op zee hebben gered. Als de schepen toch zijn aangemeerd nemen ze deze inbeslag, schrijven boetes uit en gaan zelfs over tot het arresteren van de bemanning van de schepen op basis van het illegaal transporteren van mensen. Hierdoor zorgen de staten ervoor dat de migranten op zee ook door de commerciële schepen worden genegeerd. Zij geven de opdracht ook aan commerciële schepen die vluchtelingen op zee redden om deze terug te brengen naar hun plaats van vertek, een *de facto push back* dus, een duidelijk voorbeeld hiervan is te zien in de Salmis tanker case.

Er wordt door de jaren heen steeds de nadruk gelegd op meer controle op zee en langs de grenzen, maar het feit dat de Middellandse Zee de meest gecontroleerde en toch de meest dodelijke zee is bewijst dat meer controle niet de oplossing is. Mensenrechtenorganisaties zijn niet de enige die de EU's beleid veroordelen, de speciale rapporteur voor mensenrechten heeft gerapporteerd dat migratie en grenscontrole van de EU steeds meer wordt geïntegreerd met beveiligingsstructuren die de nadruk leggen op bewaking, defensie en criminaliteitsbestrijding in plaats van de mensenrechten voorop te stellen.

Controle wordt meerendeels overgelaten aan Frontex die zich dus meer bezig houdt met het bewaken van de grenzen voor illegale activiteiten dan met het beschermen van migranten op zee. In plaats van de migranten op te vangen en door middel van de juiste procedures na te gaan of zij bescherming nodig hebben, worden zij vaker gelaten op zee of door middel van een *push back* operatie teruggestuurd naar de plaats van waar zij vertrokken zijn. Hierdoor schenden de staten die de *push back* operaties coördineren in plaats van search and rescue operaties de rechten van de migranten.

Het is niet voldoende dat de Europese landen plannen maken ter bescherming van de rechten van migranten en vluchtelingen, maar ook dat ze zich ervan vergewissen dat deze werkelijk worden nageleefd en de vluchtelingen en migranten werkelijk worden beschermd.

Momenteel is dat helaas niet het geval. Een voorbeeld hiervan is dat de migranten terug worden

gestuurd naar de plaats van vertrek wanneer zij gevonden worden op volle zee. Hun levens worden dan in gevaar gebracht, in plaats van hen te redden en naar een plaats te brengen die veiligheid biedt.

Alhoewel het internationaal en Europees recht is aangenomen, dat van toepassing is op het gebied van bescherming van vluchtelingen en migranten op zee, lossen deze niet alle problemen op bijvoorbeeld welke staat jurisdictie heeft, vaak komen de oplossingen hiervoor in de gewijzigde verdragen en provisies. Wanneer sommige staten het gewijzigde document aannemen en anderen niet, ontstaat er een conflict, zoals in de Salamis tanker case te zien is, waarbij geen van de staten verantwoordelijkheid willen accepteren.

Hieruit blijkt dat Italië en Malta hun verantwoordelijkheden vaak na laten en zij houden zich niet altijd aan de verplichtingen opgenomen in de door hen getekende verdragen ter bescherming van vluchtelingen.

Aanbevelingen

Migranten op zee moeten beschermd worden. Hun rechten moeten gegarandeerd zijn en de verantwoordelijkheden die komen bij kijken wanneer het een search and rescue operatie is, moeten duidelijk gemaakt worden en onderscheiden worden van de verantwoordelijkheden bij een grensbewakingscontrole. *Search and rescue* operaties moeten voorkeur hebben wanneer migranten ontdekt zijn op zee. In het geval dat de onderschepping op zee plaats vindt tijdens een grensbewakingscontrole, moeten de grensbewakingsautoriteiten de migranten overdragen aan de search and rescue autoriteiten, zodat zij de juiste behandeling krijgen.

Elke persoon die op zee onderschept wordt moet toegang gegeven worden tot het grondgebied van de EU waar zijn/haar individuele situatie in acht genomen moet worden, voordat er een besluit wordt genomen om hen de vluchtelingenstatus te geven of terug te sturen.

Niemand moet overgedragen worden aan niet-Europese staten waar de veiligheid van de persoon niet gegarandeerd is en de internationale verplichtingen met betrekking tot *non-refoulement* moeten ten alle tijden gerespecteerd worden, ook op volle zee dus.

De EU en haar leden moeten zich weerhouden van grens bewakings coöperaties met niet-Europese staten die de rechten van migranten en vluchtelingen niet garanderen, in recht en praktijk, en die illegale onbevoegde emigratie criminaliseren.

Verder moet de EU haar beleid met betrekking tot vluchtelingen veranderen. Momenteel is het gericht op het weerhouden van vluchtelingen Europa te betreden, in plaats van het beschermen van personen op basis van de internationale verdragen waarvan zij partij zijn. Door de *Dublin regulation* hebben de landen aan de buitenkant van de Europese Unie de meeste verantwoordelijkheid met betrekking tot vluchtelingen. Het wordt meestal onoverzichtelijk door alle asielaanvragen die zij krijgen in tegenstelling tot de staten die niet grenzen aan zee of niet Europese staten, die merken er nauwelijks iets van. Hierdoor is de verdeling van vluchtelingen oneerlijk en zou er een regeling getroffen moeten worden dat de vluchtelingen verspreid worden over Europa zodat meer levens gered kunnen worden in plaats van hen op zee te laten of terug te sturen. Kort gezegd het beleid van de EU met betrekking tot vluchtelingen moet veranderen, van het bijna ondoordringbaar fort dat EU nu is geworden tot een open unie van staten die de nodige bescherming geeft aan vluchtelingen.

Bronvermelding

Literatuur lijst:

François Crépeau, United Nations Report of the Special Rapporteur on the human right of migrants - Mission to Italy (A/HRC/23/46/Add.3) 2013

François Crépeau, United Nations Report of the Special Rapporteur on the human rights of migrants (A/HRC/29/36) 2015

Flora A. N. J. Goudappel and Helena S. Raulus, The future of asylum in the European Union 2011

International Organization for Migration, Fatal Journeys Tracking Lives Lost during Migration, Geneva Switzerland 2014

P. A. van Laar, C. Tofan and W. van der Wolf, Refugees, International and Regional Basic Legal Documents Volume 8 2009

Marie Martin, Prioritising Border Control over Human Lives: Violations of the rights of migrants and refugees at sea, Copenhagen June 2014

Pavan Marianna, Migration Studies Unit Working Papers no. 2011/2012, Can/Will Italy be held accountable for its 'push back' policy in relation to international refugee, human rights and European Union law? London 2011

Ms Tineke STRIK, Report, Lives lost in the Mediterranean: who is responsible? Committee on Migration, Refugees and Displaced persons

Verdragen:

Arrangement Relating to the Issue of Identify Certificates to Russian and Armenian Refugees 1926

Arrangement Relating to the Legal Status of Russian and Armenian Refugees 1928

Convention Relating to the International Status of Refugees 1933

Convention concerning the Status of Refugees Coming From Germany 1938

Additional Protocol to the Provisional Arrangement and to the Convention concerning the Status of Refugees Coming from Germany 1939

De Universele Verklaring van de Rechten van de Mens 1948

The Geneva Convention relative to the protection of civilian persons in time of war of 12 August 1949

Protocol additional to the Geneva Conventions of 12 August 1949, and relating to the protection of victims of international armed conflicts

The European Convention on Human Rights 1950

The 1951 Convention Relating to the Status of Refugees

The 1966 Protocol Relating to the Status of Refugees

The International Covenant on Civil and Political Rights 1966

The Organization of African Unity Convention Governing the Specific Aspects of Refugee Problems in Africa 1969

Het Verdrag van Wenen inzake het verdragenrecht 1969

The International Convention for the Safety of Life at sea 1974

The International Convention on Maritime Search and Rescue 1979

The United Nations Convention on the Law of the Sea 1982

The Convention against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment 1984

Convention on the Rights of the Child 1989

Websites:

<http://www.unhcr.org/3b73b0d63.html> (10-1-16)

<http://www.unhcr.org/pages/49c3646c137.html> (10-1-16)

<https://www.aivl.be/subthema/definitie-en-internationale-bescherming/815> (10-1-16)

<http://www.unhcr.be/nl/home/artikel/3829f2dc9fc715b0b695d52f59873b78/unhcrs-standpunt-vluchteling-of.html> (10-1-16)

<http://www.vormen.org/sites/www.vormen.org/files/activiteiten/files/vluchtelingen.pdf> (10-1-16)

<http://www.unhcr.org/pages/49c3646c104.html> (10-1-16)

<http://www.unhcr.be/nl/home/artikel/3829f2dc9fc715b0b695d52f59873b78/unhcrs-standpunt->

[vluchteling-of.html](#) (10-1-16)

<http://www.unhcr.org/pages/49c3646c137.html> (10-1-16)

<http://www.unhcr.nl/over-unhcr/wie-helpen-we.html> (12-1-16)

<http://data.unhcr.org/mediterranean/country.php?id=105> (12-2-16)

<http://www.eji.org/files/Soering%20v.%20United%20Kingdom.pdf> (21-1-16)

<http://www.refworld.org/docid/438c6d972.html> (14-1-16)

<http://www.unhcr.nl/over-unhcr/cijfers-in-een-oogopslag/vluchtelingen.html> (14-1-16)

<http://www.iom.int/member-states> (17-1-16)

<http://www.unhcr.nl/over-unhcr/geschiedenis.html> (19-1-16)

<https://www.icrc.org/eng/war-and-law/protected-persons/refugees-displaced-persons/overview-displaced-protected.htm> (19-1-16)

<http://www.unhcr.org/4a9d13d59.pdf> (21-1-16)

<https://www.amnesty.org/en/latest/campaigns/2015/04/7-questions-you-might-have-about-refugees-and-migrants-drowning-in-the-mediterranean/> (10-2-16)

<http://www.asylumlawdatabase.eu/en/content/ecthr-hirsi-jamaa-and-others-v-italy-gc-application-no-2776509> (1-3-16)

<https://migrantsatsea.org/tag/italy-libya-friendship-agreement/> (5-4-16)

<http://frontex.europa.eu/trends-and-routes/central-mediterranean-route/> (12-4-16)

<http://www.unhcr.org/mt/charts/category/12/year/6> (21-4-16)

https://www.asil.org/insights/volume/18/issue/11/mv-salamis-and-state-disembarkation-international-law-undefinable-goal#_edn22 (21-4-16)