

60 jaar Vluchtelingenverdrag: reden tot feest?

Michèle Morel¹

Dit jaar viert het Internationaal Vluchtelingenverdrag van Genève (1951) zijn zestigste verjaardag. Een goede reden om terug te blikken op zijn ontstaansgeschiedenis, zijn rol in de vluchtelingenproblematiek en zijn verdiensten. Evengoed vormt deze verjaardag een geschikte gelegenheid om de actuele probleempunten van het Verdrag onder de loep te nemen, want ondanks het onmiskenbare belang ervan voor miljoenen vluchtelingen, vormt het Verdrag sinds enige tijd het voorwerp van hevige kritiek.

Ontstaan en verdiensten van het Vluchtelingenverdrag

Het Internationaal Vluchtelingenverdrag van Genève (Vluchtelingenverdrag)² werd aangenomen in de nasleep van de Tweede Wereldoorlog, die een beduidende vluchtelingenstroom op gang had gebracht. Terwijl in 1950 het Hoog Commissariaat van de Verenigde Naties voor de Vluchtelingen (UNHCR) werd opgericht, belast met de bescherming van en bijstand aan vluchtelingen, zag het Vluchtelingenverdrag het licht op 28 juli 1951, na enkele weken van harde politieke onderhandelingen. Het Verdrag was gericht op Europese vluchtelingen en liet vluchtelingen die niet in de context van de Oost-West-tegenstelling thuishoorden, grotendeels buiten beschouwing. Het Verdrag was met andere woorden het product van een Eurocentrisch denken.

Met het Protocol van New York van 1967³ werd een einde gesteld aan de temporele en geografische beperkingen die het Vluchtelingenverdrag kende. Voortaan konden ook niet-Europese personen en personen die hun land hadden verlaten na 1 januari 1951 zich beroepen op de bescherming geboden door het Verdrag.

Op 1 april 2011 telden het Vluchtelingenverdrag en het Protocol samen 147 statenpartijen.⁴ Met dit aantal is het Vluchtelingenverdrag het belangrijkste instrument op mondiaal niveau voor de bescherming van vluchtelingen.

¹ Michèle Morel doctoreert aan de Universiteit Gent, Faculteit Rechtsgeleerdheid, Vakgroep Internationaal Publiekrecht, rond de internationale juridische bescherming tegen gedwongen ontheemding. Dank gaat uit naar het Fonds voor Wetenschappelijk Onderzoek Vlaanderen (FWO) voor de financiële steun.

² Verdrag betreffende de Status van Vluchtelingen, 28 juli 1951, 189 UNTS 150.

³ Protocol van New York van 1967 betreffende de Status van Vluchtelingen, 31 januari 1967, 606 UNTS 267.

⁴ Zie <http://www.unhcr.org/3b73b0d63.html>.

Artikel 35 van het Vluchtelingenverdrag legt de link tussen de UNHCR en het Verdrag. De statenpartijen hebben de verplichting samen te werken met deze internationale organisatie, die de verantwoordelijkheid heeft toe te zien op de toepassing van de verdragsbepalingen, onder andere via het verschaffen van de nodige inlichtingen betreffende maatregelen genomen voor de tenuitvoerlegging van het Verdrag.

Hieronder worden de voornaamste verdiensten van het Vluchtelingenverdrag besproken.⁵ Deze betreffen enerzijds de algemene vluchtelingendefinitie, anderzijds de fundamentele rechten van vluchtelingen.

Algemene vluchtelingendefinitie

Artikel 1(A)(2) van het Vluchtelingenverdrag definieert een “vluchteling” als elke persoon 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 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.

Deze individuele en algemene definitie van het begrip “vluchtelingen” is een van de voornaamste verdiensten van het Vluchtelingenverdrag. Tot dan toe werden beschermingsinitiatieven telkens beperkt tot vluchtelingen van specifieke nationaliteiten of vanuit specifieke herkomstregio's.

Het Verdrag sluit drie categorieën van personen uit van zijn toepassingsgebied: personen die een misdrijf tegen de vrede, een oorlogsmisdrijf of een misdrijf tegen de menselijkheid hebben begaan; personen die een ernstig, niet-politiek misdrijf hebben begaan buiten het land van toevlucht; en personen die zich schuldig hebben gemaakt aan handelingen in strijd met de beginselen van de Verenigde Naties.⁶

De vluchtelingendefinitie bevat vier kernelementen, waaraan een persoon moet voldoen om als vluchteling te worden erkend. Dergelijke erkenning als vluchteling is louter declaratief, niet constitutief. De vier voorwaarden zijn de volgende:

- (1) De persoon moet zich buiten het land van herkomst bevinden

Omwille van het beginsel van de nationale soevereiniteit werd het bij de totstandkoming van het Verdrag onaanvaardbaar geacht dat het Verdrag bescherming zou verlenen aan personen die op de vlucht waren binnen de grenzen van hun herkomstland.

⁵ Voor een uitgebreide bespreking, zie E. DESMET, ‘Vijftig jaar Verdrag van Genève betreffende de status van vluchtelingen: een kritische balans’, *Jura Falconis*, 2002, 3, 377-428.

⁶ Artikel 1(F) van het Vluchtelingenverdrag.

(2) De persoon moet een gegronde vrees voor vervolging hebben

Deze voorwaarde bevat zowel een subjectief element (“vrees”), dat verwijst naar de individuele, psychische toestand van de persoon in kwestie, en een objectief element (“gegrond”), hetgeen neerkomt op een redelijkerwijs ondraaglijke situatie in het herkomstland. Hoewel de bewijslast in dit verband in principe op de schouders van de kandidaat-vluchteling rust, geniet deze over het algemeen het voordeel van de twijfel.

De term “vervolging” werd bewust niet omschreven in het Vluchtelingenverdrag. Terwijl artikel 33 van het Verdrag, dat het verbod van *refoulement* oplegt (zie verder), suggereert dat vervolging een bedreiging van het leven of de vrijheid inhoudt, is de UNHCR van mening dat andere schendingen van de mensenrechten ook tot vervolging kunnen leiden.⁷ Het is niet noodzakelijk dat de vervolgingsdaad uitgaat van een statelijk orgaan. Ook vervolging door niet-statelijke actoren komt in aanmerking, voor zover kan worden bewezen dat de nationale overheid niet in staat is of onwillig is om bescherming te verlenen aan de persoon in kwestie.⁸

(3) De vervolging moet gebaseerd zijn op een van de vijf opgesomde gronden

Niet elke vorm van vervolging geeft aanleiding tot bescherming onder het Vluchtelingenverdrag. De vervolging moet gebaseerd zijn op één van de vijf volgende gronden: ras, godsdienst, nationaliteit, het behoren tot een bepaalde sociale groep, of politieke overtuiging. De voorlaatste grond, betreffende de sociale groep, kan worden beschouwd als een “catch-all” bepaling en dekt bijvoorbeeld situaties van vervolging op basis van geslacht (*gender-based persecution*) en seksuele geaardheid (bijvoorbeeld homoseksualiteit).

(4) De persoon kan of wil de bescherming van het herkomstland niet inroepen

Wanneer bescherming vanwege de nationale overheid voorhanden is, kan men geen erkenning als vluchteling verkrijgen. Een gebrek aan dergelijke bescherming kan enerzijds voortkomen uit onwil van de overheid – door middel van een actief optreden of juist door een gebrek aan optreden – of, anderzijds, uit de onmogelijkheid voor het herkomstland om bescherming te bieden, bijvoorbeeld in gevallen van (burger)oorlog.

Fundamentele rechten van vluchtelingen in het onthaalland

⁷ UNHCR, Handboek betreffende Procedures en Criteria voor het Erkennen van de Hoedanigheid van Vluchteling (UNHCR Handboek), HCR/IP/4/Eng/REV.1 Reedited, Geneva, January 1992, UNHCR 1979, §51.

⁸ UNHCR Handboek, §65.

Het Vluchtelingenverdrag verleent aan erkende vluchtelingen een zekere mate van bescherming ter vervanging van de ontbrekende bescherming in het herkomstland. De kernbepaling in dit verband is neergelegd in artikel 33 van het Verdrag:

Art. 33. 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.

Het *non-refoulement* beginsel wordt algemeen beschouwd als het belangrijkste onderdeel van de fundamentele rechten van vluchtelingen in het onthaalland. Daarnaast verbiedt het Vluchtelingenverdrag ook de uitzetting van regelmatig verblijvende vluchtelingen, behoudens om redenen van openbare orde of nationale veiligheid.⁹ Het is statenpartijen bij het Verdrag niet toegestaan om strafsancities toe te passen op vluchtelingen omwille van hun onregelmatige binnenkomst of onregelmatig verblijf in het onthaalland, voor zover zij zich onverwijld bij de autoriteiten melden en een geldige reden hebben voor hun onregelmatige binnenkomst of onregelmatig verblijf.¹⁰

Deze drie bepalingen – betreffende *non-refoulement*, uitzetting en illegale binnenkomst of verblijf – zijn van fundamenteel belang voor vluchtelingen. Alleen al omwille van de opname van deze bepalingen in het Vluchtelingenverdrag behoudt dit verdrag tot op vandaag zijn relevantie, en blijft het, ondanks de toenemende punten van kritiek, van cruciaal belang voor de mensenrechtelijke bescherming van vluchtelingen.¹¹

Andere fundamentele rechten hebben betrekking op zowel burgerlijke als sociaal-economische aspecten, zoals huisvesting, onderwijs, sociale zekerheid, tewerkstelling, rechten van vereniging, auteursrechten, rechtsingang en vrijheid van beweging.¹² Deze fundamentele rechten beogen niet alleen de minimale waardigheid van het individu in kwestie te garanderen tijdens de asielperiode, maar streven ook de lokale integratie van de vluchteling na in het onthaalland.¹³

⁹ Artikel 32 van het Vluchtelingenverdrag.

¹⁰ Artikel 31(1) van het Vluchtelingenverdrag.

¹¹ Zie I. JACKSON, 'The 1951 Convention relating to the Status of Refugees: A Universal Basis for Protection', *International Journal of Refugee Law*, 1991, 3(3), 404.

¹² Artikel 12-28 van het Vluchtelingenverdrag.

¹³ Zie J. FITZPATRICK, 'Revitalizing the 1951 Refugee Convention', *Harvard Human Rights Journal*, 1996, 9, 250.

Het wijzigend vluchtelingenprobleem

Bij de totstandkoming van het Vluchtelingenverdrag leek het toen bestaande vluchtelingenprobleem van tijdelijke aard te zijn. Niets was minder waar. De vluchtelingencrisis breidde zich al snel uit van Europa naar Afrika, vervolgens naar Azië, en ten slotte terug naar Europa. Enerzijds steeg het totale aantal vluchtelingen, anderzijds wijzigde de aard van het globale vluchtelingenprobleem. Wat dit laatste betreft, kunnen een vijftal voornamelijk veranderingen worden onderscheiden.¹⁴

- (1) Gedwongen migratie, vroeger een voornamelijk individueel probleem, krijgt in toenemende mate een “massaal” karakter: mensen slaan steeds vaker in grote groepen op de vlucht;
- (2) de oorzaken van gedwongen migratie worden steeds complexer, en beperken zich niet tot vervolging alleen – gewapende conflicten, natuurrampen en socio-economische rampsituaties zijn slechts enkele voorbeelden van andere oorzaken van gedwongen migratie;
- (3) steeds meer mensen slaan op de vlucht binnen de grenzen van hun land en worden zo “intern ontheemde personen” (IDPs);
- (4) de grootste vluchtelingenstromen doen zich niet langer voor van het ene geïndustrialiseerd land naar het andere geïndustrialiseerd land, maar wel tussen ontwikkelingslanden binnen dezelfde regio's; en
- (5) het onderscheid tussen vluchtelingen enerzijds en economische migranten anderzijds is steeds moeilijker te maken.

Tekortkomingen van het Vluchtelingenverdrag

Personeel toepassingsgebied

Het Vluchtelingenverdrag was en is niet opgewassen tegen deze wijzigingen in het vluchtelingenprobleem. Wat betreft de categorieën van gedwongen migranten, is de UNHCR geleidelijk aan ook bescherming gaan verlenen aan groepen van personen die oorspronkelijk niet onder het toepassingsgebied van de organisatie (en van het Vluchtelingenverdrag) vielen, zoals intern ontheemden en teruggekeerde vluchtelingen (*returnees*). Het Vluchtelingenverdrag, daarentegen, werd niet aangepast om tegemoet te komen aan het hedendaagse

¹⁴ Zie E. DESMET, ‘Vijftig jaar Verdrag van Genève betreffende de status van vluchtelingen: een kritische balans’, *Jura Falconis*, 2002, 3, §3(1).

vluchtelingenprobleem. De kloof tussen de respectievelijke personele toepassingsgebieden van beide beschermingsmechanismen is frappant.

Vage definitie en zelf te regelen erkenningsprocedure

De vluchtelingendefinitie in het Vluchtelingenverdrag, hoewel initieel geprezen omwille van zijn algemene karakter, is dermate vaag geformuleerd dat er (te) veel ruimte bestaat voor interpretatie door de statenpartijen. Staten kunnen een enge of brede betekenis toekennen aan de verschillende termen, waaronder “vervolging” alsook de vijf vervolgingsgronden, waardoor op het internationaal niveau een gebrek aan coherentie ontstaat.

Het Vluchtelingenverdrag schrijft niet voor op welke wijze statenpartijen de hoedanigheid van vluchtelingen moeten vaststellen. Met andere woorden, staten zijn vrij om de erkenningsprocedure te regelen naar hun eigen voorkeuren. Het gevolg daarvan is een grote variatie in procedures onder de statenpartijen.

Deze vaagheid heeft ertoe geleid dat onthaallanden, die geconfronteerd worden met een toenemend aantal vluchtelingen en migranten, de bepalingen van het Vluchtelingenverdrag op een restrictieve wijze zijn gaan interpreteren in het kader van hun nationale migratiebeleid.

Eurocentrische fundamentele rechten

De fundamentele rechten van vluchtelingen opgenomen in het Vluchtelingenverdrag werden vastgelegd met in het achterhoofd de veronderstelling dat vluchtelingen vanuit een deel van Europa naar een ander deel van Europa vluchten. Om die reden voldoen sommige rechten wel aan de behoeften van Europese vluchtelingen, maar veel minder aan deze van niet-Europese vluchtelingen.¹⁵ Daarnaast zijn de meeste ontwikkelingslanden die vluchtelingen opvangen niet in staat om de sociale en economische rechten vervat in het Vluchtelingenverdrag te garanderen – ze kunnen deze al niet garanderen aan hun eigen bevolking.¹⁶

Gebrek aan interstatelijke verplichtingen

Het Vluchtelingenverdrag bevat weinig bepalingen met betrekking tot interstatelijke verplichtingen. De opgesomde verplichtingen in het Verdrag zijn ten laste zijn van de staat op wiens grondgebied de vluchtelingen zich bevinden. Regelingen voor een evenredige verdeling

¹⁵ Bijvoorbeeld artikel 14, dat handelt over auteursrechten en industriële eigendom.

¹⁶ Bijvoorbeeld artikel 22 en 24, betreffende openbaar onderwijs en sociale zekerheid.

van de verantwoordelijkheden en de lasten ontbreken. Het gevolg is dat sommige (vooral ontwikkelings-) landen overladen worden door vluchtelingen, terwijl andere relatief gespaard blijven van dergelijke ‘last’. Ook over de verantwoordelijkheden van de herkomstlanden, waar de oorzaak ligt van de gedwongen migratie, vindt men in het Vluchtelingenverdrag niets terug.

De toekomst van het Vluchtelingenverdrag

De verscheidene gebreken van het Vluchtelingenverdrag, dat bij zijn totstandkoming een geschikt instrument betekende maar vandaag de dag niet meer voldoet, doen de vraag rijzen of een aanpassing van het Verdrag zelf of een nieuw Protocol zich opdringt. Terwijl deze optie in theorie de beste garantie biedt op een betere bescherming van gedwongen migranten, lijkt ze in praktijk niet haalbaar. De nodige politieke wil daarvoor ontbreekt. Daarenboven bestaat de kans dat een verruiming van het personele toepassingsgebied van het Vluchtelingenverdrag zou leiden tot een verminderde bescherming van vluchtelingen in de strikte zin van het woord. Het is daarom in de eerste plaats van belang een correcte naleving van het bestaande Verdrag na te streven – op zich reeds problematisch vandaag de dag. Zoals gezegd, hebben staten een brede appreciatiemarge bij de interpretatie van het Verdrag. Aldus komt het er op aan om staten te overtuigen de verdragsbepalingen op die manier te begrijpen en toe te passen die de meest effectieve bescherming garandeert voor personen op de vlucht voor ernstige mensenrechtenschendingen.

Op het regionale niveau werden reeds verschillende initiatieven genomen om tegemoet te komen aan de wijzigende oorzaken van het vluchtelingenprobleem. Zo verlenen het Afrikaanse Vluchtelingenverdrag en de Latijns-Amerikaanse Verklaring van Cartagena bescherming aan een veel bredere groep van gedwongen migranten.¹⁷ Naast vluchtelingen in de zin van artikel 1(A)(2) van het Vluchtelingenverdrag, worden ook personen beschermd die hun thuisland zijn ontvlucht omwille van, respectievelijk, ‘externe agressie, bezetting, buitenlandse overheersing of andere gebeurtenissen die de openbare orde grondig verstoren’ en ‘veralgemeend geweld, buitenlandse agressie, interne conflicten, grootschalige mensenrechtenschendingen of andere gebeurtenissen die de openbare orde ernstig verstoren’.¹⁸ Ook op het Europese niveau werden twee instrumenten aangenomen met het oog op de bescherming van andere categorieën van gedwongen migranten

¹⁷ Verdrag betreffende Specifieke Aspecten van Vluchtelingenproblematiek in Afrika (Afrikaanse Unie), 10 september 1969, 1001 UNTS 45; Verklaring van Cartagena (Organisatie van Amerikaanse Staten), 22 november 1984, aangenomen tijdens het Colloquium inzake de internationale bescherming van vluchtelingen in Centraal-Amerika, Mexico en Panama.

¹⁸ Respectievelijk artikel 1(2) van het Afrikaans Vluchtelingenverdrag en Conclusie No. 3 van de Verklaring van Cartagena.

dan deze gedekt door het Vluchtelingenverdrag.¹⁹ Enerzijds werd een systeem van tijdelijke bescherming ingevoerd in geval van massale toestroom van gedwongen migranten, anderzijds werd de vluchtelingendefinitie van het Vluchtelingenverdrag uitgebreid met drie andere categorieën van gedwongen migranten. Dit zijn personen die bij terugkeer naar het herkomstland een reëel risico lopen op de doodstraf of executie; onmenselijke of vernederende behandeling of bestraffing; of ernstige bedreiging van het leven als gevolg van willekeurig geweld in geval van gewapend conflict.²⁰ Daarnaast heeft Europa ook instrumenten aangenomen betreffende de opvang van asielzoekers, de procedures voor toekenning van vluchtelingenstatus en de verantwoordelijke staat voor de behandeling van een asielverzoek.²¹

Ondanks deze evoluties op regionaal niveau blijven verschillende lacunes bestaan in het huidige regime voor de bescherming van vluchtelingen. Daarom kan gesteld worden dat nieuwe internationale of regionale initiatieven niettemin noodzakelijk zijn, bijvoorbeeld met betrekking tot interstatelijke verplichtingen en de globale verdeling van de vluchtelingenlast, en de problematiek van gedwongen “milieumigratie”.²²

Conclusie: het Vluchtelingenverdrag speelt ook vandaag nog een cruciale rol in de globale bescherming van vluchtelingen, en moet daarom zonder twijfel behouden blijven. Echter, het Verdrag alleen volstaat niet langer om het huidige vluchtelingenprobleem de baas te kunnen. De zestigste verjaardag van het Internationaal Vluchtelingenverdrag mag daarom met enthousiasme gevierd worden, maar een kritiekloze lofzang wordt best achterwege gelaten.

¹⁹ Richtlijn van 29 april 2004 betreffende minimumnormen inzake de definitie van vluchteling en subsidiaire bescherming (RL 2004/83/EG); Richtlijn van 20 juli 2001 betreffende minimumnormen voor het verlenen van tijdelijke bescherming in geval van massale toestroom van ontheemden (RL 2001/55/EG).

²⁰ Artikel 15 van de EU-richtlijn Subsidiaire Bescherming.

²¹ Richtlijn van 27 januari 2003 tot vaststelling van minimumnormen voor de opvang van asielzoekers in de lidstaten (RL 2003/9/EG); Richtlijn van 1 december 2005 inzake minimumnormen voor de procedures voor de toekenning of intrekking van de vluchtelingenstatus (RL 2005/85/EG); Verordening van 18 februari 2003 inzake de bepaling van de verantwoordelijke staat voor de behandeling van een asielverzoek ingediend in één van de EU-lidstaten (Verordening nr. 343/2003).

²² In verband met “milieumigratie”, zie twee bijdragen in *Wereldbeeld*, 2010, 4-5, 56-65.