

Vergaderjaar 1991-1992

19 637

## Vluchtelingenbeleid

Nr. 80

### BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

's-Gravenhage, 3 oktober 1991

Mede namens mijn ambtgenoten van Binnenlandse Zaken, Financiën, Onderwijs en Wetenschappen, Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur, voor Ontwikkelingssamenwerking en de Staatssecretaris van Justitie, doe ik U hierbij toekomen **de achtste halfjaarlijkse rapportage inzake het vluchtelingenbeleid**. Dit rapport behandelt de periode van 1 januari tot en met 30 juni 1991.

Met de periodieke rapportage over het vluchtelingenbeleid wordt uitvoering gegeven aan de door Uw Kamer op 9 april 1987 aanvaarde motie van het lid Wiebenga, waarin de regering werd verzocht de Kamer tenminste tweemaal per jaar te informeren omtrent de verschillende aspecten van het vluchtelingenbeleid en haar beleidsconclusies daaromtrent. Zoals gebruikelijk voeg ik hierbij, ter uitvoering van de eveneens op 9 april 1987 aanvaarde motie van de leden Melkert en Van Traa, ter kennisneming tevens kopieën toe van de ambtsberichten van algemene aard die ik in de onderhavige periode aan de Staatssecretaris van Justitie zond.

Gaarne verneem ik te gelegener tijd wanneer de leden van Uw Kamer deze achtste halfjaarlijkse rapportage in vaste commissie-overleg wensen te bespreken.

De Minister van Buitenlandse Zaken,  
H. van den Broek

## Inhoudsopgave

<b>1.</b>	<b>INLEIDING</b>	<b>4</b>
<b>2.</b>	<b>INTERNATIONALE VLUCHTELINGEN- EN ASIELAANGELEGENHEDEN</b>	<b>6</b>
2.1.	Algemene ontwikkelingen	6
2.2.	Internationaal overleg	8
2.2.1.	UNHCR-aangelegenheden	8
2.2.1.1.	Institutioneel	8
2.2.1.2.	Werkgroep «bescherming en duurzame oplossingen»	9
2.2.1.3.	Informele consultaties	10
2.2.2.	Schengen en de Europese Gemeenschap	10
2.2.2.1.	Uitvoeringsovereenkomst Akkoord van Schengen	10
2.2.2.2.	Ontwikkelingen op asielgebied binnen de EG	10
2.2.3.	IOM-Nederland	11
<b>3.</b>	<b>NATIONALE VLUCHTELINGEN- EN ASIELAANGELEGENHEDEN</b>	<b>11</b>
3.1.	Hervestiging van vluchtelingen	11
3.1.1.	Quotumbeleid	11
3.1.2.	Hervestigingsproblematiek UNHCR	12
3.2.	Individuele asielverzoeken	12
3.2.1.	Instream asielzoekers	12
3.2.2.	Beleidsontwikkelingen	13
3.2.2.1.	Herziening asielprocedure	13
3.2.2.2.	Terugkeerbureau	14
3.2.2.3.	Schorsende werking	14
3.2.3.	Asielzoekers op Schiphol-Oost	14
3.2.4.	Behandelde verzoeken	15
<b>4.</b>	<b>OPVANG EN INBURGERING VLUCHTELINGEN EN ASIELZOEKERS</b>	<b>15</b>
4.1.	Opvang en inburgering van uitgenodigde vluchtelingen	15
4.1.1.	Centrale opvang	15
4.1.2.	Decentrale opvang	16
4.1.3.	Overige zaken	16
4.2.	Opvang van asielzoekers	16
4.2.1.	Kwantitatieve ontwikkelingen	16
4.2.1.1.	Aanmeldingen	16
4.2.1.2.	«Gedoogden»	17
4.2.1.3.	Nationaliteiten	17
4.2.1.4.	Centrale Opvang	17
4.2.1.5.	Decentrale Opvang	17
4.2.1.6.	Huisvestingsproblematiek	17
4.2.2.	Kwalitatieve ontwikkelingen	18
4.2.2.1.	Nieuw toelatings- en opvangmodel	18
4.2.2.2.	Invulling gedoogdenregeling	18
4.2.2.3.	Inventarisatie-onderzoek leer/werkprojecten asielzoekers	18
4.2.2.4.	Doelgroeponderzoek asielzoekers	19
4.2.2.5.	Extra subsidie VluchtelingenWerk	19
4.2.2.6.	Verzelfstandiging in de Centrale Opvang	19
4.3.	Medische voorzieningen	20
4.3.1.	De opvangcentra	20
4.3.2.	De noodopvang	20
4.3.3.	Medische zorg in de gemeenten	20
4.4.	Onderwijs	21
4.4.1.	Uitgenodigde vluchtelingen	21
4.4.1.1.	Algemeen	21
4.4.1.2.	Basisonderwijs	21
4.4.1.3.	Voortgezet onderwijs	22
4.4.2.	Asielzoekers	22

**BIJLAGEN:**

1a.	Financiële bijdragen aan internationale vluchtelingenprojecten	23
b.	Rapport van bezoek zes NGO's aan Vietnam	25
c.	Non-paper Informele Consultaties inzake lange termijnstrategie	29
d.	Regeringsreactie op het ACM-advies «Harmonisatie van het asielrecht in West-Europa»	34
e.	Overzicht uitgenodigde vluchtelingen januari-juni 1991	44
f.	Overzicht invulling CPA juli 1989 – juli 1992	45
2.	Overzicht ingediende asielverzoeken januari 1991-juni 1991	46
3a.	Overzicht ROA-populatie naar nationaliteit	47
b.	Overzicht ROA-populatie naar gezinssamenstelling en geslacht	48
4.	Algemene ambtsberichten eerste helft 1991	49

## 1. INLEIDING

Deze rapportage over het vluchtelingen- en asielbeleid, waarin de regering uitvoering geeft aan de motie Wiebenga van 9 april 1987, bestrijkt de periode 1 januari 1991 – 1 juli 1991. Zoals gebruikelijk zijn, ter uitvoering van de motie Melkert en Van Traa, de in deze periode uitgebrachte algemene ambtsberichten bijgevoegd. Het betreft ambtsberichten over Pakistan, Iran, Ethiopië, Zaire, Sri Lanka, etnisch Albanen in Kosovo en Palestijnen in Libië.

Een van de doeleinden van deze verslaggeving is Uw Kamer in te lichten over de voornaamste problemen op het vluchtelingen- en asielgebied en over de wijze waarop de regering een bijdrage levert aan de oplossing daarvan. U krijgt daardoor periodiek een integraal beeld van het vluchtelingen- en asielbeleid van de regering.

Dit jaar is veel aandacht besteed aan het vreemdelingen- en asielbeleid van de regering naar aanleiding van de rapporten van de commissies Binnenlands Vreemdelingentoezicht en Analyse Asielprocedure en Opvang Asielzoekers (commissies Zeevalking en Mulder). Deze concentreerden zich grotendeels op de situatie en procedures binnen Nederland. Daarom is het nuttig om in het kader van deze halfjaarlijkse rapportage aandacht te vragen voor de uitgangspunten van het vluchtelingen- en asielbeleid en voor de vluchtelingen- en asielproblematiek zoals deze zich internationaal manifesteert.

In de nota mensenrechtenbeleid van 1979 is duidelijk tot uitdrukking gebracht, dat de regering het vluchtelingen- en asielbeleid in het bredere verband van het mensenrechtenbeleid ziet. Deze lijn wordt doorgetrokken in de voortgangsnotitie mensenrechten, die op 3 september 1991 aan Uw Kamer is aangeboden.

De regering ziet het als een humanitaire plicht bij te dragen aan de oplossing van vluchtelingensituaties en om vluchtelingen en ontheemden de bescherming en hulp te bieden die zij behoeven. Het is goed te kunnen vaststellen dat dit beleid in Uw Kamer, bij de politieke partijen en in de Nederlandse samenleving als geheel brede steun geniet. Te denken valt hierbij aan het beleid van de regering om in internationaal verband een regionale oplossing te vinden voor degenen die in groten getale Irak verlieten, aan de noodhulp die jaarlijks aan vluchtelingen en ontheemden wordt geboden, en aan het consequente beleid van de regering om jaarlijks in het kader van het quotumbeleid vluchtelingen voor overkomst naar Nederland uit te nodigen, voor wie het Hoge Commissariaat voor de Vluchtelingen geen andere duurzame oplossing ziet dan hervestiging.

Dit Hoge Commissariaat voor Vluchtelingen is veertig jaar geleden opgericht. Het heeft veel kunnen bereiken. Het zal echter, gezien de omvang en aard van de internationale vluchtelingensituaties, actief gesteund moeten blijven door de internationale gemeenschap. Het is immers het belangrijkste instrument dat voor bescherming van vluchtelingen bestaat. De regering zal daarom het beleid om optimaal van UNHCR in zijn mandaatsuitoefening gebruik te maken, zoals vanouds, kritisch constructief voortzetten.

In UNHCR-verband, en in het kader van de «informele consultaties» tussen regeringen van zestien westerse landen, UNHCR en IOM, groeit het besef dat, wil vluchtelingenbeleid op internationale schaal doeltreffend zijn, dit samenhangend en internationaal op elkaar afgestemd moet zijn. De aard en omvang van vluchtelingensituaties

eisen dit. Dit wil onder andere zeggen, dat er niet louter naar duurzame oplossingen van vluchtelingensituaties wordt gezocht, doch dat er ook gestreefd dient te worden naar het wegnemen of neutraliseren van de oorzaken van vluchtelingen- en andere migratiestromen. Dit is eenvoudig te constateren, moeilijk te realiseren. Wanneer systematische schendingen van mensenrechten de oorzaak zijn van deze bewegingen, dan kan een gericht mensenrechtenbeleid een bijdrage leveren aan deze oorzakenbestrijding. Dit wil echter niet zeggen, dat verbetering van de mensenrechtensituaties automatisch resulteert in vermindering van de migratiedruk. Dit is b.v. te zien in Europa, waar de emigratiebehoefte in Midden- en Oosteuropese landen hoog blijft. In bepaalde situaties zullen oorzaken vooral op sociaaleconomisch vlak liggen. Een gericht ontwikkelingsbeleid kan alsdan nuttig zijn, opnieuw zoveel mogelijk internationaal afgestemd.

Deze internationale samenwerking is vanzelfsprekend nodig bij het vinden van duurzame oplossingen voor vluchtelingensituaties: de klassieke trits van repatriëring, lokale integratie en hervestiging. In de praktijk zal een combinatie daarvan het meeste effect hebben, zoals het geval is met het Comprehensive Plan of Action for Indochinese Refugees, dat uniek kan worden genoemd, omdat alle betrokken partijen (landen van herkomst, van opvang en hervestiging, internationale organisaties en donoren) samenwerken in een actieplan, dat alle bestaande vluchtelingenbeleidsinstrumenten bevat.

Internationale samenwerking is eveneens noodzakelijk bij het vinden van oplossingen voor effecten van dergelijke migratiebewegingen in de vorm van individuele asielverzoeken.

Het beleidsuitgangspunt van de regering in deze is een consequente toepassing van de verplichtingen nopens het Vluchtelingenverdrag van Genève en het bijbehorende Protocol van New York. De regering erkent in dit verband ook duidelijk de toezichthoudende rol, die het verdrag UNHCR toekent op de toepassing daarvan. Wat in de regeringsreactie op het rapport van de commissie Mulder over UNHCR wordt gesteld, reflecteert dit uitgangspunt, waarover in 1990 ook met Uw Kamer van gedachten is gewisseld.

De regering zal, met name tijdens het huidige voorzitterschap van de EG, ook nauw contact onderhouden met UNHCR over de verdere invulling van de bepalingen van de Europese asielovereenkomst, en over de onderwerpen die in het kader van de harmonisatie van het asielbeleid aan de orde zullen komen. Dit harmonisatieproces heeft in de besluiten van de Europese Raad van Luxemburg een extra impuls gekregen.

Het vaste commissie-overleg over de zevende halfjaarlijkse rapportage is door Uw Kamer uitgesteld. Met uw Kamer vond gedurende de verslagperiode verschillende malen overleg plaats over aspecten van het vluchtelingen en asielbeleid, zowel in het kader van de begrotingsbehandeling als in andere vaste commissies.

## **2. INTERNATIONALE VLUCHTELINGEN- EN ASIELAANGELEGENHEDEN**

### **2.1. Algemene ontwikkelingen**

Gedurende de verslagperiode hebben er zich met name in de Golfregio en de Hoorn van Afrika snelle en ingrijpende wijzigingen voorgedaan in de internationale vluchtelingensituatie. Uit Irak zijn in korte tijd grote aantallen vluchtelingen naar de buurlanden getrokken. Volgens UNHCR bevonden zich op het hoogtepunt van deze exodus circa 1,3 miljoen personen in Iran en en ruim 430 000 personen in tentenkampen langs de Turks-Iraakse grens. In Irak zelf verlieten naar schatting in totaal 300 000 Koerden in het noorden en Sjiïeten in het zuiden hun oorspronkelijke woongebieden. De regering besloot tot actieve deelname aan het in internationaal verband vinden van een regionale oplossing voor deze vluchtelingensituatie. In dit verband werd ruim fl. 11,2 miljoen noodhulp verstrekt en in de vorm van militaire presentie een belangrijke bijdrage geleverd aan de opvang en bescherming van de Koerdische vluchtelingen in het noorden van Irak. Nederlandse militairen zien er vanuit Turkije op toe dat de veiligheid van de naar hun woonplaatsen in Noord-Irak teruggekeerden gewaarborgd blijft. Over dit beleid is met Uw Kamer regelmatig overleg gepleegd.

Een ambtelijke missie heeft een bezoek gebracht aan Iran ter inventarisering van de vluchtelingensituatie aldaar en heeft de problematiek van de getroffen nader in beeld trachten te brengen.

Recente ontwikkelingen in de Hoorn van Afrika hebben geleid tot hernieuwde grote vluchtelingenstromen in en tussen de landen in deze regio. Ten gevolge van de omwenteling in Ethiopië hebben tienduizenden Ethiopiërs hun toevlucht gezocht in Soedan, Djibouti en Kenia en is er een versnelde stroom van Somalische vluchtelingen uit Oost-Ethiopië en Djibouti naar Noordwest-Somalië op gang gekomen. Voorts heeft een grote groep Soedanese vluchtelingen in West-Ethiopië zich als gevolg van de burgeroorlog gedwongen gezien naar Soedan en veiliger gebieden in Ethiopië te vluchten. Ten slotte zijn Ethiopië, Djibouti en Kenia sinds begin 1991 geconfronteerd met een groeiende stroom vluchtelingen en repatrianten uit Somalië die zich hebben gevoegd bij de reeds in deze landen verblijvende vluchtelingenschare van diverse nationaliteiten.

De noden van de vluchtelingen en ontheemden in de Golfregio en de Hoorn van Afrika, die door de media zo schrijnend in beeld zijn gebracht, zijn herhaalde malen in de Kamer onderwerp geweest van overleg. De Nederlandse regering heeft in nationaal en internationaal verband een bijdrage trachten te leveren aan de oplossing van de problemen. In het kader van de vluchtelingen- en noodhulp is door Nederland zowel bilateraal als multilateraal geld beschikbaar gesteld voor hulpacties. Een algemeen overzicht van financiële bijdragen aan internationale vluchtelingenprojecten treft U aan in bijlage 1a. Voorts zij verwezen naar de brief van de Minister voor Ontwikkelingssamenwerking aan de Voorzitter van de Vaste Commissie voor Ontwikkelingssamenwerking van de Eerste Kamer der Staten-Generaal van 19 juni 1991, DIO172677, waarin een gedetailleerd overzicht van noodhulpgelden bestemd voor vluchtelingen wordt gegeven.

De voormelde vluchtelingensituaties hebben van de internationale gemeenschap snelle en doelmatige actie geëist. Daarvoor was een goede coördinatie tussen de vele hulpverlenende instanties noodzakelijk. Momenteel is binnen de VN en de EG een discussie gaande over verbe-

tering van de noodhulpverleningscapaciteit, waaronder ook de eerste hulp aan plotseling ontstane vluchtelingenstromen. Voorstellen die zijn gelanceerd door de Europese regeringsleiders en herhaald tijdens de G 7-bijeenkomst betreffen: de instelling van een speciale VN-coördinator voor humanitaire noodhulp die tevens beschikt over een noodhulpfonds waarmee snel hulp kan worden verleend; de instelling van een Standing Interagency Committee waarin alle VN-organisaties zitting hebben die bij noodhulpverlening betrokken zijn (met mogelijk een waarnemerstatus voor andere internationale organisaties en NGO's); alsmede de samenstelling van een register van noodhulpspecialisten en -goederen die op afroep door de VN-lidstaten, -organisaties en NGO's beschikbaar kunnen worden gesteld.

Ten slotte dient melding te worden gemaakt van een tweetal positieve ontwikkelingen dat zich voordoet met betrekking tot enerzijds Rwandese en anderzijds Zuidafrikaanse vluchtelingen. Ingevolge de zogenaamde Dar es Salaam-Verklaring van 19 februari 1991 vond er van 15 tot 17 mei jl. te Genève een gemeenschappelijke consultatieve bijeenkomst plaats van de OAE en UNHCR over een op te stellen actieplan voor duurzame oplossingen voor de naar schatting 500 000 Rwandese vluchtelingen die in de regio verblijven. Dit plan dient in het bijzonder gericht te zijn op problemen die verband houden met de invloed van de terugkeer van deze vluchtelingen op de sociaal-economische infrastructuur van Rwanda, alsmede op de behoefte aan naturalisatie en lokale integratie van Rwandezen die niet naar hun land wensen terug te keren. Het actieplan zal worden gepresenteerd op een voor het einde van 1991 te houden bijeenkomst van de bij deze problematiek betrokken partijen. Door UNHCR en Zuid-Afrika is op 16 augustus 1991 een akkoord gesloten over de vrijwillige repatriëring van de naar schatting 40 000 Zuidafrikaanse vluchtelingen en politieke ballingen. Het akkoord voorziet onder andere in een amnestie voor hen die terugkeren alsmede in de vestiging van een UNHCR-missie in Zuid-Afrika ten behoeve van de veilige en waardige terugkeer en reïntegratie van betrokkenen.

Zorgwekkend bleef de voortdurende uitstroom van Vietnamezen naar Hongkong. Het betreft in casu in het bijzonder zogenaamde «bus people» die Vietnam per bus verlaten en via de Volksrepubliek China in Hongkong arriveren. In juni jl. bevonden zich ca. 53 000 Vietnamezen in de kroonkolonie, van wie er ongeveer 10 000 personen in de eerste helft van dit jaar arriveerden. Daarnaast kwamen er nauwelijks nieuwe bootvluchtelingen aan in de andere landen in de regio. De *vrijwillige* terugkeer naar Vietnam van afgewezen Vietnamese asielzoekers («screened-out») stagneerde in de eerste helft van 1991. Het totaal aantal gerepatriëerden bedraagt ca. 10 000. Een van de redenen waarom de vrijwillige terugkeer met name in Hongkong tot stilstand kwam, is het verschijnen van «counter-counselling» door bepaalde n.g.o.'s. Hierdoor kwamen velen die zich voor terugkeer hadden aangemeld op hun voornemen terug. Blijkens recente berichten van UNHCR neemt de vrijwillige repatriëring inmiddels weer toe.

Vanwege de voortdurende instroom in Hongkong en de repatriëringsproblematiek kwam op 30 april/1 mei 1991 het Steering Committee van het CPA in vierde zitting bijeen. Het Steering Committee heeft de uitgangspunten van het CPA bevestigd en nogmaals aangedrongen op volledige uitvoering van dit actieprogramma. Hiertoe is tevens op de ministeriële EG-ASEAN-bijeenkomst eind mei van dit jaar opgeroepen.

Wat de problematiek van *niet-vrijwillige* terugkeer betreft de oorzaak van de impasse op de derde zitting van het Steering Committee in januari 1990 – is een compromis gevonden in de zin, dat het Steering Committee een speciale commissie in het leven kan roepen om hierover nadere afspraken te maken. Deze commissie is nog niet bijeengeroepen, wel is er sprake van bilateraal overleg tussen de meest betrokken landen. Het Steering Committee heeft het EG-programma voor opvang en integratie van gerepatrieerden verwelkomd. Het kan door zijn opzet niet alleen de vrijwillige terugkeer gunstig beïnvloeden maar er wellicht ook aan bijdragen dat de uitstroom van Vietnamezen uit Vietnam zal afnemen. De nauwe samenwerking tussen UNHCR en de Europese Commissie zal waarborgen dat het EG-programma het CPA aanvult en er geen donorcompetitie ontstaat.

Blijkens de bevindingen van een door UNHCR georganiseerde fact finding-missie naar Vietnam van een zestal Amerikaanse, Australische en Canadese NGO's in mei van dit jaar hebben vrijwillig gerepatrieerde Vietnamezen geen moeilijkheden ondervonden van de zijde van de Vietnamese autoriteiten. Het rapport van deze missie is bijgevoegd als bijlage 1b.

In het kader van het CPA zijn in de verslagperiode opnieuw, conform de toezeggingen, Vietnamese vluchtelingen in Nederland opgenomen. Een overzicht van deze uitgenodigde vluchtelingen is opgenomen in bijlage 1f.

Op 25 juni 1991 werden in Amsterdam 37 Vietnamezen aangeland die nadat zij op zee waren gered geen toestemming hadden gekregen om, conform de bepalingen van het CPA, in de eerstvolgende haven op het vaarschema van boord te gaan. Hun asielverzoeken worden in Nederland in overleg met UNHCR volgens de afspraken en bepalingen van het CPA behandeld.

In januari 1991 heeft de International Organisation for Migration de verantwoordelijkheid voor de uitvoering van het Orderly Departure Programme (ODP), dat vertrek uit Vietnam van familieleden van in Westerse landen hervestigde Vietnamezen beoogt te reguleren, overgenomen van UNHCR. In de verslagperiode werden 64 personen in het kader van het ODP in Nederland hervestigd (zie bijl. 1f, alsmede par. 2.2.3.)

## **2.2. Internationaal overleg**

In de verslagperiode is in verschillende fora voortgezet overleg gevoerd over vluchtelingen- en migratie-aangelegenheden. Deze onderwerpen kwamen los van elkaar of tezamen op in onder andere de Verenigde Naties, de EG en in Schengen-verband.

### *2.2.1. UNHCR-aangelegenheden*

#### *2.2.1.1. Institutioneel*

Gedurende het eerste halfjaar van 1991 kreeg UNHCR te maken met een dramatische vergroting van de «caseload» als gevolg van de hogergenoemde ontwikkelingen in het Midden-Oosten en in de Hoorn van Afrika. UNHCR zag zich genoodzaakt op zeer korte tijd extra personele en materiële capaciteit in deze regio's te mobiliseren ter uitvoering van protectie- en opvangtaken. Ter financiering van de operatie in de Golfregio, welke onderdeel uitmaakte van het VN-humanitaire actieplan, werd voor UNHCR US\$ 238 miljoen uit algemene oproepen aan donoren



gereserveerd, waarvan US\$ 95 miljoen op het moment van redactie nog niet was gefinancierd. Ten gevolge van de in de Hoorn van Afrika opnieuw op drift geraakte vluchtelingenstroom van circa 1,7 miljoen personen is, naast het in 1991 aan UNHCR ter beschikking staande budget voor de Hoorn van Afrika, de additionele behoefte voor UNHCR bepaald op US\$ 37,5 miljoen.

Het Uitvoerend Comité ging in het licht van deze bijzondere omstandigheden in juni van dit jaar akkoord met een verhoging van het Algemeen Programma van UNHCR met US\$ 24 miljoen tot een bedrag van US\$ 379 miljoen. Reeds eerder in het jaar had het Uitvoerend Comité een verhoging van de begroting met US\$ 10 miljoen goedgekeurd ter vergroting van het «Emergency Fund», waardoor de organisatie in de eerste fase van noodhulpoperaties over meer direkt inzetbare middelen kan beschikken en daardoor daadkrachtiger en flexibeler kan opereren.

De Nederlandse regering heeft de vrijwillige bijdrage aan het Algemene Programma van UNHCR voor 1991 vastgesteld op fl. 23 miljoen. Aan noodhulpgelden bestemd voor vluchtelingen is in de verslagperiode ruim fl. 18,2 miljoen besteed. Voor een overzicht van financiële bijdragen wordt verwezen naar bijlage 1a.

De nieuwe UNHCR-vertegenwoordiger voor de Benelux, vergezeld van de tevens nieuw aangetreden juridisch medewerker op het Haagse kantoor, overhandigde in maart van dit jaar zijn geloofsbrieven aan de Nederlandse regering. De verwachting is dat de constructieve samenwerking met UNHCR in de nieuwe opzet zal kunnen worden voortgezet.

#### 2.2.1.2. *Werkgroep «bescherming en duurzame oplossingen»*

In de zevende halfjaarlijkse rapportage werd bericht over de aanvang van werkzaamheden van de werkgroep van het Uitvoerend Comité inzake «bescherming en duurzame oplossingen». Tijdens het eerste halfjaar van 1991 is de werkgroep vrijwel maandelijks in tweedaagse sessies bijeengekomen. Om de analyse te vereenvoudigen en richting te geven aan het denken over «oplossingen», heeft de werkgroep een onderverdeling gemaakt naar categorieën van gevluchte personen die in meer of mindere mate tot het werkterrein van UNHCR behoren. Duidelijk is dat de taken van UNHCR reeds lang niet meer strikt beperkt zijn tot het terrein van bescherming van vluchtelingen volgens het Verdrag van Genève van 1951 en het bijbehorende Protocol van 1967. Gesanctioneerd door resoluties van de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties is het werkterrein van het Hoge Commissariaat in de loop van de afgelopen veertig jaar geleidelijk uitgebreid. De werkgroep heeft zich onder meer gebogen over het vraagstuk hoe UNHCR samen met andere (VN-)organisaties aan de toenemende werklast ten gevolge van door elkaar heen lopende vluchtelingen- en migratiestromen het hoofd zou kunnen bieden. Het rapport met aanbevelingen van de werkgroep was ten tijde van het opstellen van deze halfjaarlijkse rapportage nog niet beschikbaar. Het zal voorgelegd worden aan de zitting van het Uitvoerend Comité in het najaar. De discussie is bijzonder actueel aangezien ook in breder VN-verband en ander internationaal kader wordt gesproken over herstructurering van noodhulpverlening, waarvan hulpverlening aan vluchtelingen een belangrijk onderdeel vormt (zie ook par. 2.1.).

### 2.2.1.3. *Informele consultaties*

In UNHCR-verband vonden enkele bijeenkomsten plaats in het kader van de zg. informele consultaties (I.C.). Hieraan nemen thans zestien westerse landen, UNHCR en IOM deel. Dit forum dient tot informeel overleg over recente ontwikkelingen op vluchtelingen-, asiel-, en migratiegebied. Tijdens de informele consultaties te Stockholm (25 en 26 juni 1991) is besloten tot handhaving van een nauwe band tussen de informele consultaties en UNHCR, zij het met een zo groot mogelijke onafhankelijkheid van de I.C.-coördinator en zijn secretariaat. De vraag was namelijk aan de orde gesteld of de bespreking van algemene migratie-aangelegenheden wel pasten in de verhouding met UNHCR.

In de informele consultaties groeit het besef dat er voor het vinden van oplossingen voor wereldwijde migratie- en vluchtelingenbewegingen, specifieke vluchtelingensituaties en de instroom van asielzoekers een internationaal op elkaar afgestemd samenhangende aanpak nodig is, willen oplossingen doelmatig en duurzaam zijn. Een non-paper waarin een schets voor een lange termijn-strategie wordt gegeven is als bijlage 1c. bijgevoegd.

### 2.2.2. *Schengen en de Europese Gemeenschap*

#### 2.2.2.1. *Uitvoeringsovereenkomst Akkoord van Schengen*

Op 4 juni 1991 heeft de regering een voorstel van wet tot goedkeuring van de Uitvoeringsovereenkomst van het Akkoord van Schengen bij de Tweede Kamer ingediend (vergaderjaar 1990-1991, 22 140, nrs. 1 - 3), alsmede voorstellen tot wijziging van de Vreemdelingenwet, het Wetboek van Strafrecht, het Wetboek van Strafvordering en de Uitleveringswet (vergaderjaar 1990-1991, 22 142, nrs. 1 - 3), die met het oog op de Uitvoeringsovereenkomst noodzakelijk zijn.

Inmiddels zijn ook Portugal en Spanje toegetreden tot het Schengen-Akkoord van 1985 en de Schengen-Uitvoeringsovereenkomst van 1990, en heeft Griekenland de status van waarnemer aangevraagd.

#### 2.2.2.2. *Ontwikkelingen op asielgebied binnen de Europese Gemeenschap*

Als laatste EG-lidstaat is Denemarken op 13 juni 1991 overgegaan tot ondertekening van de Europese Asielovereenkomst. De Europese Raad heeft op haar bijeenkomst van 28 en 29 juni 1991 te Luxemburg Nederland verzocht om tijdens haar voorzitterschap het benodigde kader voor de maatregelen houdende harmonisatie van asielrecht en -beleid voor te bereiden en dit aan de Europese Raad in december te Maastricht voor te leggen.

Aan deze harmonisatie zal tijdens het Nederlandse voorzitterschap hoge prioriteit worden toegekend. Op 21 juni 1991 werd de voorzitter van de Vaste Commissie voor Justitie van Uw Kamer reeds geïnformeerd over de prioriteitstelling en het werkprogramma ter zake (zie ook bijl. 1d). De door Uw Kamer op 10 september 1991 aangenomen Motie-De Hoop Scheffer inzake procedurele en materiële harmonisering van het beleid inzake vreemdelingen en asielzoekers beschouwt de regering als een steun in de rug voor haar beleid in deze.

### 2.2.3. IOM-Nederland

Op 29 januari en 25 februari van dit jaar werd door respectievelijk uw Kamer en de Eerste Kamer der Staten-Generaal een verdrag over de vestiging van een missie van het IOM in Nederland goedgekeurd. Op 21 mei jl. vond de officiële opening van de missie plaats. Zij is onder meer belast met de uitvoering van het terugkeerprogramma voor vreemdelingen. (zie par. 3.2.2.2.)

## 3. NATIONALE VLUCHTELINGEN- EN ASIELAANGELEGENHEDEN

### 3.1. Hervestiging van vluchtelingen

#### 3.1.1. Quotumbeleid

De regering laat zich in zijn quotumbeleid leiden door de internationaal geaccepteerde en door UNHCR uitgedragen benadering dat voor vluchtelingenproblemen duurzame oplossingen dienen te worden nagestreefd langs de volgende drie lijnen: vrijwillige repatriëring, opvang in de regio en hervestiging in derde landen. Allereerst wordt er gestreefd naar de vrijwillige terugkeer van de betrokken vluchtelingen naar hun land van oorsprong. Indien vrijwillige repatriëring niet mogelijk blijkt, zal de inspanning van de internationale gemeenschap gericht moeten zijn op integratie van de vluchtelingen in een land dat bereid is hen op zijn grondgebied op te nemen. Uitgangspunt is hierbij dat vluchtelingen in een land in hun regio van oorsprong dienen te worden hervestigd. Wanneer vrijwillige repatriëring noch vestiging in de regio realiseerbaar is, zal worden overgegaan tot hervestiging buiten de regio van oorsprong.

Nederland heeft zich verplicht jaarlijks 500 vluchtelingen op uitnodiging te hervestigen. Voor de invulling van dit quotum worden jaarlijks selectiemissies uitgevoerd naar de landen van eerste opvang waar de vluchtelingen zich onder toezicht van UNHCR bevinden. Daarbij wordt gestreefd naar selectie van een evenwichtig samengestelde groep, bestaande uit gezinnen, alleenstaanden, mannen en vrouwen en gehandicapten. Laatstgenoemden vallen onder het speciale «Twenty or More» (TOM)-programma. In de eerste helft van 1991 is wederom een aantal «Emergency Cases» opgenomen: individuele vluchtelingen die door UNHCR voor onmiddellijke hervestiging worden voorgedragen. In de verslagperiode vond in juni een selectiemissie naar Indonesië plaats, waar op het (vluchtelingen)eiland Galang 134 Vietnamese vluchtelingen werden geselecteerd voor overkomst naar Nederland. Aan de missie namen zoals gebruikelijk vertegenwoordigers van de ministeries van Buitenlandse Zaken, Justitie en WVC deel. Met deze missie is gevolg gegeven aan een aanbeveling van de ICV-oriëntatiemissie, die in mei 1990 Indonesië en de Filipijnen bezocht, om in deze landen vluchtelingen te selecteren.

Selectiemissies vinden plaats in nauw overleg met UNHCR, dat regelmatig zijn hervestigingsbehoeften kenbaar maakt. Teneinde UNHCR in staat te stellen de hervestiging van vluchtelingen goed te plannen wordt ernaar gestreefd tijdig bekend te maken naar welke landen Nederland het komende halfjaar selectiemissies zal uitzenden en welke categorieën vluchtelingen geselecteerd zullen worden. Deze planning stelt tevens het ministerie van WVC in staat de nodige centrale opvang te Apeldoorn en de daaropvolgende uitplaatsing in gemeenten te organiseren.

Voor de tweede helft van 1991 zijn enige «papieren» selecties voorzien, waarbij een aantal bij het ministerie van Justitie binnengekomen familieherenigingsverzoeken gehonoreerd zal worden in het kader van het quotumbeleid. Interdepartementale afstemming van het quotumbeleid vindt plaats in een subcommissie van de Interdepartementale Commissie Vluchtelingenbeleid.

Een overzicht van de gedurende de verslagperiode uitgenodigde vluchtelingen treft U aan in bijlage 1e. In bijlage 1f wordt een overzicht gegeven van de invulling van de plaatsen toegezegd in het kader van het CPA voor Vietnamese vluchtelingen (zie ook par. 2.1.).

### 3.1.2. Hervestigingsproblematiek UNHCR

Bij UNHCR blijft bezorgdheid bestaan over onvoldoende hervestigingsmogelijkheden voor door UNHCR erkende vluchtelingen. Geconstateerd wordt dat de regeringen van hervestigingslanden, waaronder Nederland, zich in hun financiële en opvangmogelijkheden beperkt zien door de sterke toename van individuele asielverzoeken en het in de praktijk niet verwijderen van afgewezen asielzoekers.

Vanwege de opvang en begeleiding van uitgenodigde vluchtelingen blijft in Nederland de voorkeur bestaan voor groepsgewijze overkomst van te hervestigen vluchtelingen. Opvang van individuele gevallen uit landen waarnaartoe geen selectiemissies plaatsvinden, blijft evenwel mogelijk. Tot opvang van individuele gevallen werd voornamelijk overgegaan in het kader van de speciale programma's, zoals de eerdergenoemde «Emergency Cases», TOM's, ODP, Neddrill en gezinshereniging. Ook in deze verslagperiode is bijzondere aandacht besteed aan de nog uitstaande individuele verzoeken tot gezinshereniging van reeds in Nederland verblijvende Vietnamese vluchtelingen, hetgeen heeft geleid tot de overkomst van 69 Vietnamezen naar Nederland.

## 3.2. Individuele asielverzoeken

### 3.2.1. Instroom asielzoekers

Het aantal asielverzoeken in de verslagperiode (9 452) is ten opzichte van dezelfde periode in 1990 (8 808) met 7,3 % toegenomen.

De belangrijkste herkomstlanden waren in de eerste helft van 1991:

1. Sri Lanka	1 213
2. Iran	834
3. Somalië	685
4. China	664
5. Roemenië	656
6. Nigeria	498
7. Ethiopië	482
8. Joegoslavië	462
9. Turkije	398
10. Sovjetunie	336

Voor een overzicht van het totaal aantal asielzoekers dat zich in de eerste helft van 1991 in Nederland meldde, alsmede van het aantal maandelijks ingediende asielverzoeken, wordt verwezen naar bijlage 2.

### 3.2.2. Beleidsontwikkelingen

#### 3.2.2.1. Herziening asielprocedure

In de rapportage over de tweede helft van 1990 is uitvoerig stilgestaan bij de effecten van het stijgend aantal asiolverzoeken. Dat heeft tot gevolg dat het ambtelijk en rechterlijk apparaat alsmede de opvangfaciliteiten zwaarder worden belast, waardoor er onmiskenbaar sprake is van een verlenging van de behandelingsduur van de verzoeken om toelating als vluchteling. Er is toen gewezen op de noodzaak tot geleidelijke uitbreiding van het ambtelijk apparaat ten behoeve van een toename van de verwerkingscapaciteit met het oog op het stijgende aantal asiolverzoeken. Voorts is het belang aangegeven van de ontwikkeling van een geïntegreerd migratiebeleid, waarin de vormgeving van een preventief beleid – gericht op het wegnemen van de oorzaken van het vertrek van vreemdelingen uit hun herkomstlanden – alsmede een versnelling van de procedures en een intensivering van het binnenlandse vreemdelingentoezicht een voorname plaats zullen moeten innemen. In de verslagperiode werd op het gebied van het vreemdelingenbeleid een aantal beleidsvoornemens geconcretiseerd, dat beoogt een invulling te geven aan het hierboven omschreven geïntegreerde beleid.

Met betrekking tot de door het kabinet gepropageerde versnelling van de procedures en een effectiever binnenlands vreemdelingentoezicht hebben in de verslagperiode respectievelijk de Commissie Analyse Asielprocedure en Opvang Asielzoekers (de Commissie-Mulder) en de Commissie Binnenlands Vreemdelingentoezicht (de Commissie-Zeevalking) hun eindrapport aangeboden aan de Staatssecretaris van Justitie. Naar aanleiding van deze rapporten en mede gelet op het stijgende aantal vreemdelingen dat in Nederland om asiel vraagt heeft de regering zich beraden over het vreemdelingenbeleid en de daarmee samenhangende asielzoekersproblematiek. In haar brief van 3 juni 1991 aan uw Kamer ter gelegenheid van de aanbieding van de regeringsreacties op bovenvermelde rapporten heeft de regering het beleid geschetst dat haar ten aanzien van vreemdelingen in het algemeen en asielzoekers in het bijzonder voor ogen staat. Een belangrijke rol is hierin weggelegd voor een structurele oplossing van de problematiek van de zogenaamde gedoogden. Voor een meer gedetailleerde beschrijving van de visie van de regering wordt verwezen naar de regeringsreactie op bovenvermelde eindrapporten van de Commissies Zeevalking en Mulder (vergaderjaar 1990–1991, 22 146, nr. 1). In aansluiting hierop heeft het kabinet het parlement bericht over haar stellingname ten aanzien van het gebruik van het sociaal-fiscaal nummer ten behoeve van de bestrijding van illegale tewerkstelling (vergaderjaar 1990–1991, 22 146, nr. 3).

In de zevende halfjaarlijkse rapportage is tevens uitvoerig ingegaan op een voorstel tot wijziging van de Vreemdelingenwet dat is gericht op een verbeterd toezicht op vreemdelingen gedurende de behandeling of na afwijzing van hun verzoek om toelating. Voorts is in die rapportage melding gemaakt van het voorstel om artikel 7a van de Vreemdelingenwet in die zin aan te passen dat de opvang van asielzoekers bij weigering van toegang aan de grens ook van toepassing zal zijn op hen die ons land per schip binnenreizen. Daarnaast schept dit voorstel tot wetswijziging de mogelijkheid dat voor deze asielzoekers bestemde opvangvoorzieningen niet noodzakelijkerwijs op het terrein van de luchthaven Schiphol of de zeehavens moeten zijn gesitueerd (vergaderjaar 1990–1991, 21 975, nrs. 1 – 7).

Op basis van deze voorstellen en de regeringsreactie op het rapport van de Commissie-Mulder is in samenwerking tussen de ministeries van

Justitie en WVC een nieuw toelatings- en opvangmodel ontwikkeld, waarvan de contouren zijn beschreven in bovengenoemde Kamerstukken. In de nota Het nieuwe toelatings- en opvangmodel voor asielzoekers: «de organisatie en implementatie» (vergaderjaar 1990-1991, 22 146, nr. 5) is de nieuwe werkwijze verder uitgewerkt (zie ook par. 4.2.2.).

Op 29 augustus en 3 en 4 september 1991 vond een plenair debat in Uw Kamer plaats over de bovenbeschreven herziening van de asielprocedure.

#### 3.2.2.2. *Terugkeerbureau*

In de vorige rapportage is gewag gemaakt van de instelling van een terugkeerbureau teneinde een humaan en effectief terugkeerbeleid voor vreemdelingen te bevorderen. Dit bureau zal ingericht worden door de Internationale Organisatie voor Migratie (IOM), op grond van een overeenkomst tussen het IOM en het Koninkrijk der Nederlanden, die op 28 maart jl. door het parlement is bekrachtigd (St. 1991, 124). Thans wordt de laatste hand gelegd aan een financieringsregeling, waarna het terugkeerbureau daadwerkelijk met haar werkzaamheden kan starten. Bij brief van 3 juni 1991 (vergaderjaar 1990-1991, 21 975 resp. 22 146, nr. 2) is Uw Kamer uitgebreid geïnformeerd over de uitgangspunten en de voorwaarden van het terugkeerprogramma.

#### 3.2.2.3. *Schorsende werking*

Indien ter zake van een afwijzende beschikking op een verzoek om toelating als vluchteling een verzoek om herziening wordt ingediend, beslist de minister van Justitie of het de vreemdeling toegestaan is de beslissing op het herzieningsverzoek in Nederland af te wachten. Een asielzoeker die rechtstreeks naar Nederland is gekomen wordt toegestaan de beslissing op het herzieningsverzoek in Nederland af te wachten, tenzij er in redelijkheid geen twijfel over kan bestaan dat betrokkene niet voldoet aan de omschrijving van vluchteling in artikel 1(A) van het Verdrag van Genève betreffende de status van vluchtelingen en het bijbehorende Protocol van New York, zoals ook neergelegd in artikel 15 eerste lid van de Vreemdelingenwet. Het verlenen van schorsende werking aan een herzieningsverzoek leidt niet automatisch tot het raadplegen van de Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken. Dit gebeurt vooral niet in zaken waarin op andere dan inhoudelijke gronden schorsende werking werd toegekend.

#### 3.2.3. *Asielzoekers op Schiphol-Oost*

In de eerste helft van 1991 bedroeg het aantal asielzoekers op Schiphol 2 086. Hiervan waren 984 van Sri Lankaanse, 244 van Iraanse, 182 van Somalische en 123 van Chinese (VRC) nationaliteit. In 1550 gevallen was men niet (meer) in het bezit van een paspoort, in 74 gevallen was er sprake van een vals of vervalst visum, in 144 gevallen van een vals of vervalst paspoort, terwijl in 222 gevallen men wel in het bezit was van een paspoort maar niet van het vereiste visum. Slechts 73 asielzoekers waren voorzien van de juiste documenten.

Door een meer gerichte informatieverzameling en een betere analyse van de beschikbare gegevens, dat op Schiphol mede wordt mogelijk gemaakt door de eind 1990 in gebruik genomen geautomatiseerde databank Schiphol, kon in een aantal gevallen worden vastgesteld dat er sprake was van op georganiseerde wijze naar ons land reizen. Om toch toegang tot ons land te krijgen vroeg men bij aankomst toelating als vluchteling. Andere onderzoeken en informatie-uitwisseling in internationaal verband bevestigden dit beeld. In samenwerking met grensbewakingsautoriteiten in andere landen alsmede door politieel onderzoek en optreden wordt getracht een halt toe te roepen aan deze praktijken.

Zowel in de Uitvoeringswet bij de Overeenkomst van Schengen 1990 als in het thans bij de Raad van State berustende voorstel van wet tot wijziging van de Vreemdelingenwet en het Wetboek van Strafrecht is voorgesteld een artikel in het laatstgenoemde wetboek op te nemen, waarin het uit winstbejag behulpzaam zijn bij het wederrechtelijk verschaffen van toegang tot of verblijf in Nederland strafbaar wordt gesteld.

### 3.2.4. *Behandelde verzoeken*

In de eerste helft van 1991 zijn in het totaal 7 834 verzoeken om asiel behandeld:

Individueel:	- A-status	:	297
	- vergunning tot verblijf	:	404
	- afgewezen	:	6 841
Uitgenodigd:	- A-status	:	279
	- vergunning tot verblijf	:	22

In de eerste zes maanden van 1991 zijn 6 844 vreemdelingen verwijderd, onder wie 2 002 asielzoekers.

In de verslagperiode zijn 2 728 kort gedingen in het kader van asielverzoeken aangespannen. Daarvan zijn 1 792 kort gedingen voortijdig ingetrokken; in 1 344 gevallen is het kort geding ingetrokken door of namens de asielzoeker, in 249 gevallen op initiatief van het ministerie van Justitie, en in 199 gevallen is alsnog schorsende werking toegekend aan het door de asielzoeker ingediende herzieningsverzoek. In 899 kort gedingen achtte de President van de arrondissementsrechtbank de uitzetting van de betrokken vreemdeling hangende de asielprocedure niet onrechtmatig; in 48 gevallen is toewijzend vonnis gewezen. De voorraad aangehouden kort gedingen bedraagt per 1 juli 1991 803 zaken.

De appointeringstermijnen bij de vijf rechtbanken zijn ten opzichte van de vorige verslagperiode nog verder teruggelopen, tot gemiddeld 32 dagen:

's-Gravenhage	:	29 dagen
's-Hertogenbosch	:	32 dagen
Amsterdam	:	35 dagen
Haarlem	:	31 dagen
Zwolle	:	35 dagen

## **4. OPVANG EN INBURGERING VLUCHTELINGEN EN ASIELZOEKERS**

### **4.1. Opvang en inburgering van uitgenodigde vluchtelingen**

#### *4.1.1. Centrale opvang*

In de verslagperiode zijn 267 vluchtelingen in Nederland aangekomen die tot het quotum 1991 behoren en 95 vluchtelingen die nog onder het quotum 1990 vallen. Onder de gearriveerde vluchtelingen bevonden zich vijf groepen Vietnamezen, afkomstig van de Filipijnen. Voor deze groepen zijn vijf gemeenten aangemerkt als kerngemeenten, namelijk Almere, Helmond, Delft, Sittard en Houten. Twee personen van de

hierboven genoemde groepen waren gehandicapt. Zij vallen onder de zogenoemde Twenty or More-regeling.

De gemiddelde opvangduur van de uitgenodigde vluchtelingen in de centrale opvang in de verslagperiode was 2,7 maanden.

Eind juni is voor vijf jaar een nieuwe overeenkomst gesloten met de firma Boschrust BV, die de panden beheert en zorgdraagt voor enkele andere materiële aspecten van de centrale opvang in Apeldoorn. Door de efficiënte werkwijze van deze BV kon op een aantal kosten worden bespaard, hetgeen ertoe leidde dat een lagere prijs kon worden afgesproken dan in de voorgaande periode.

Onlangs is besloten om het gedeelte van de centrale opvang van vluchtelingen dat nog onder rechtstreekse verantwoordelijkheid van het ministerie van WVC wordt uitgevoerd, te verzelfstandigen. Momenteel wordt gewerkt aan een projectplan voor deze operatie. Het personeel dat nu nog werkzaam is voor het ministerie van WVC zal worden ondergebracht in een stichting. In eerste instantie zal aansluiting worden gezocht bij de Stichting Projecten Opvang Vluchtelingen, die nu reeds de taallessen in de centrale opvang verzorgt.

#### 4.1.2. *Decentrale opvang*

Gedurende de verslagperiode werd voor 703 personen huisvesting gerealiseerd in 330 woningen. Het aantal in behandeling zijnde bemiddelingen bedroeg eind juni 389. De bemiddelingen vergen steeds meer tijd. Dit wordt mede veroorzaakt door het feit dat de speelruimte in gemeenten kleiner wordt door het beroep dat in het kader van de ROA op hen wordt gedaan. Ook in het kader van de Regeling Rijksvoorkeurswoningen is in de verslagperiode de druk opnieuw toegenomen. Vooral de rijksvoorkeurswoningen in middelgrote en grote gemeenten in het westen des lands worden schaars. De vraag naar rijksvoorkeurswoningen voor alleenstaanden neemt toe: op dit moment is circa 60 % van de aanvragen afkomstig van alleenstaande vluchtelingen.

#### 4.1.3. *Overige Zaken*

Reeds enige tijd deed zich het gemis voelen van een degelijk Vietnamees-Nederlands en Nederlands-Vietnamees woordenboek. De woordenlijst die op dit moment wordt gebruikt vertoont een aantal gebreken en biedt onvoldoende steun bij de verwerving van de Nederlandse taal. Derhalve is besloten tot het samenstellen van een goed woordenboek, dat zal worden vervaardigd door de Vakgroep Talen en Culturen van Zuidoost-Azië en Oceanië van de Rijksuniversiteit Leiden. Het project zal ongeveer 2,5 jaar in beslag nemen en naar verwachting begin 1994 gereed zijn. Het Nederlands Bibliotheek en Lectorium Centrum heeft zich bereid verklaard om het woordenboek te gaan uitgeven.

### 4.2. **Opvang asielzoekers**

#### 4.2.1. *Kwantitatieve ontwikkelingen*

##### 4.2.1.1. *Aanmeldingen*

In het eerste halfjaar van 1991 meldden zich 7 186 asielzoekers voor de ROA. Dit was gemiddeld 1 198 per maand.

Ten opzichte van het eerste halfjaar van 1990 was er een kleine stijging. De instroom per maand was als volgt:



	1990	1991
januari	1 409	1 609
februari	1 237	990
maart	1 027	1 091
april	1 013	1 008
mei	1 041	1 269
juni	1 113	1 219
totaal	6 840	7 186
totaal 1990	16 418	

#### 4.2.1.2. «Gedoogden»

In de aantallen asielzoekers die om beleidsmatige redenen niet worden verwijderd naar hun land van herkomst, de zg. «gedoogden», is een geringe afname merkbaar: eerste helft 1990 2 535 (is 37 % van de instroom in de ROA) en eerste helft 1991 2 218 (31 %).

#### 4.2.1.3. Nationaliteiten

In de herkomst van de asielzoekers is een duidelijke verandering merkbaar. In de maand juni 1991 waren zij met name afkomstig uit Vietnam, Joegoslavië, Roemenië, Volksrepubliek China en de Sovjetunie. In het eerste halfjaar van 1990 kwamen de asielzoekers voornamelijk uit Libanon, Somalië, Polen, Iran en Nigeria (zie bijl. 3a.) In bijlage 3b. wordt een overzicht gegeven van de ROA-populatie naar gezinssamenstelling en geslacht.

#### 4.2.1.4. Centrale opvang

Voor de centrale opvang heeft men thans de beschikking over 30 AZC's (inclusief Valentijn en de Volksbond), met een totale maximum-capaciteit van 6 743 plaatsen. Aan het eind van de maand juni waren 6 122 plaatsen bezet in de AZC's en 1 775 in de noodopvang. De totale bezetting in de centrale opvang was 7 897.

#### 4.2.1.5. Decentrale opvang

Het aantal bezette gemeentelijke plaatsen was eind juni 1991 16 478. Op contract zijn 20 265 plaatsen toegezegd door gemeenten. Het aantal geleverde plaatsen is ruim één promille van het inwoneraantal. In het eerste halfjaar van 1991 zijn door de gemeenten 2 055 nieuwe opvangplaatsen beschikbaar gesteld, dit is 342 per maand.

#### 4.2.1.6. Huisvestingsproblematiek

De bovenstaande cijfers vormen een illustratie van de sinds 1989 hoge instroomcijfers in de ROA, waarmee de groei van de decentrale capaciteit geen gelijke tred heeft gehouden. De gezamenlijke circulaire van de ministeries van WVC en VROM van december vorig jaar aan alle gemeenten en woningcorporaties heeft niet tot de gewenste stijging van het aantal ROA-plaatsen tot de twee promille-norm (30 000 plaatsen) geleid. Het tekort aan decentrale opvangplaatsen heeft een snelle uitbreiding van het aantal AZC's en zelfs noodopvang in hotels en pensions noodzakelijk gemaakt. Vanwege het tekort aan decentrale plaatsen is de gemiddelde verblijfsduur in de centrale opvang toegenomen. Het vergroten van de decentrale opvangcapaciteit verdient dan ook de hoogste prioriteit.

In de praktijk blijkt tevens dat het het verschaffen van vervangende huisvesting aan ex-asielzoekers die een vergunning tot verblijf (VTV) hebben gekregen een toenemend probleem voor de betrokken gemeenten vormt. Hierdoor blijven de VTV'ers vaak een veel langere periode dan de drie maanden die in de ROA is voorzien op de ROA-plaats wonen.

#### 4.2.2. *Kwalitatieve ontwikkelingen*

##### 4.2.2.1. *Nieuw toelatings- en opvangmodel*

In reactie op het eindrapport van de commissie Mulder, die onder andere de analyse van de opvang van asielzoekers als taakstelling had, is een nieuwe toelatingsprocedure door het ministerie van Justitie en een nieuw gedifferentieerd opvangmodel door het ministerie van WVC ontwikkeld (zie regeringsreactie d.d. 3 juni 1991, vergaderjaar 1990-1991, 22 146, nr. 1).

Onlangs hebben de minister van WVC en de staatssecretaris van Justitie aan Uw Kamer een notitie aangeboden waarin de uitwerking van het nieuwe toelatings- en opvangmodel is neergelegd (Vergaderjaar 1990-1991 22 146, nr. 1). De essentie van het model is dat een gecombineerde vestiging van een Justitie-regiokantoor en een WVC-opvangcentrum (een Onderzoek- en Opvangcentrum, OC) de mogelijkheid biedt om binnen een maand een beslissing in eerste aanleg op het asielverzoek te nemen. Daarnaast biedt het nieuwe model de gelegenheid een voorzieningenaanbod te leveren dat is afgestemd op de fase waarin de asielzoeker zich in de procedure bevindt. Over de precieze invulling van het model zal Uw Kamer separaat worden geïnformeerd.

##### 4.2.2.2. *Invulling gedoogdenregeling*

Eerder in deze rapportage werd melding gemaakt van een te treffen verblijfsrechtelijke regeling voor asielzoekers wier verzoek om toelating als vluchteling is afgewezen, maar om redenen die hun niet kunnen worden toegerekend niet voor uitzetting in aanmerking komen. Na een afwijzing in eerste aanleg kunnen zij in aanmerking komen voor een zogenaamde gedoogdenverklaring indien de asielprocedure door hen wordt beëindigd. Deze verklaring vormt de grondslag voor een geleidelijke integratie in de Nederlandse samenleving en toegang tot sociale voorzieningen. Gedurende de driejarige periode die voorafgaat aan de verlening van een vergunning tot verblijf zonder beperkingen aan deze om beleidsmatige redenen niet-verwijderbaren zal een gefaseerd integratiemodel voor hen gelden, dat in grote lijnen als volgt is opgebouwd:

- eerste jaar: toegang tot basis-educatie en andere onderwijsvoorzieningen
- tweede jaar: toegang tot beroepsoriëntatie en beroepsscholing (RBA/centra voor beroepsoriëntatie). De WABW is hier van toepassing met uitzondering van kortdurend werk
- derde jaar: toegang tot de arbeidsmarkt.

Het streven is de gedoogdenregeling op 1 januari 1992 in werking te laten treden. Over de specifieke invulling zal Uw Kamer nog nader worden geïnformeerd. Voor de langere termijn zal de problematiek van deze categorie asielzoekers worden geregeld door middel van een wijziging van de Vreemdelingenwet, die beoogt een gedoogdenverklaring te vervangen door een tijdelijke en geclausuleerde verblijfsvergunning.

##### 4.2.2.3. *Inventarisatie-onderzoek leer/werkprojecten asielzoekers*

Naar aanleiding van de vraag van gemeenten aan WVC om in het kader van zinvolle tijdsbesteding asielzoekers handreikingen te bieden voor het opstarten van leer/werkprojecten vond een inventarisatie-onderzoek plaats bij tien gemeenten. Het onderzoeksrapport «Met de tijd geen raad?» is begin juni jl. uitgebracht. Uit het onderzoek komt naar

voren dat bij toename in tijd van de opvangperiode de doelstellingen van zinnvolle tijdsbesteding steeds meer verschuiven naar het leven dat asielzoekers mogelijk zullen gaan leiden nadat ze zijn toegelaten. Dit betekent in de praktijk een steeds grotere druk om betaald werk te mogen verrichten dan wel opleidingen te volgen om aan een toekomstperspectief te werken. Bij het inrichten van activiteitenprogramma's voor zinnvolle tijdsbesteding dient rekening te worden gehouden met een zekere fasering in de opbouw. Daarbij kunnen drie fases worden onderscheiden:

- de introductiefase, waarbij de prominente doelstelling zelfredzaamheid is;
- de oriëntatiefase, waarin initiatieven dienen te worden genomen in de sfeer van maatschappelijke- en beroepsoriëntatie;
- de beroepsfase, waarin gewerkt wordt aan levensvatbare positie als nieuwkomer in Nederland of elders.

Alle gemeenten waar asielzoekers in het kader van de ROA worden opgevangen, hebben een exemplaar van het onderzoeksrapport gekregen. Thans vindt overleg plaats met de VNG en VluchtelingenWerk over de ondersteuning van een aantal gemeentelijke initiatieven dat een voorbeeldfunctie kan vervullen bij het inrichten van programma's van tijdsbesteding voor asielzoekers.

#### 4.2.2.4. *Doelgroeponderzoek asielzoekers*

Teneinde gemeenten en particuliere organisaties die activiteiten of projecten starten in het kader van zinnvolle tijdsbesteding voor asielzoekers in staat te stellen hun aanbod op de doelgroep af te stemmen is per 1 april 1991 het doelgroeponderzoek asielzoekers van start gegaan. Op 1 april 1992 zal het onderzoek worden afgerond. De nadruk van het onderzoek ligt dus enerzijds op het verkrijgen van een zo betrouwbaar mogelijk beeld van het profiel van de in Nederland aanwezige asielzoekers qua samenstelling, opleidingsniveau, werkervaring in het land van herkomst en sociaal-economische positie voor vertrek; en anderzijds op de beeldvorming over en verwachtingen van asielzoekers van de Nederlandse samenleving.

#### 4.2.2.5. *Extra subsidie VluchtelingenWerk*

Begin 1990 is er een onderzoeksrapport uitgebracht, waarin de taakinvulling van VluchtelingenWerk ten aanzien van zowel de steunfunctie vluchtelingen als de steunfunctie asielzoekers wordt beschreven. Aanleiding voor dit onderzoek vormde de behoefte meer inzicht te krijgen in de taakafbakening en de werkbelasting van de medewerkers van VluchtelingenWerk op centraal en regionaal niveau. De omvang van de doelgroepen en de grotere aandacht voor asielzoekers stelden deze organisatie voor diverse problemen op het gebied van werkbelasting, taakafbakening en kwaliteitsbewaking. De onderzoeksresultaten zijn vertaald in een verhoging van het aantal formatieplaatsen bij VluchtelingenWerk. Ten behoeve van het landelijk bureau zijn 7,5 extra formatieplaatsen beschikbaar gesteld en per regiobureau twee formatieplaatsen voor asielzoekers en een formatieplaats voor vluchtelingen.

#### 4.2.2.6. *Verzelfstandiging in de Centrale Opvang*

In de afgelopen periode is een vooronderzoek verricht naar de mogelijkheden om uitvoerende werkzaamheden in het kader van de opvang van asielzoekers te verzelfstandigen, onder handhaving van de ministeriële verantwoordelijkheid waar deze geboden is. Uit dit onderzoek is gebleken dat met name voor wat betreft de taken op het terrein van de centrale opvang, verzelfstandiging mogelijk is. Tevens is

uit een onderzoek gebleken dat de uitvoerende taken van het Centrum Gezondheidszorg Vluchtelingen die betrekking hebben op de opvang van asielzoekers en vluchtelingen, voor verzelfstandiging in aanmerking komen. Het onderbrengen van de taken op het gebied van de centrale opvang en van het CGV in één nieuwe organisatie ligt in de rede. Momenteel wordt binnen het ministerie van WVC een projectorganisatie ingericht die op basis van een uitwerking en invulling van bovenstaande conclusies een voorstel zal doen voor verzelfstandiging. De Kamer zal separaat, uitgebreid geïnformeerd worden over de voornemens voor de verzelfstandiging, alsmede de vormgeving en taken van de beoogde organisatie.

### **4.3. Medische voorzieningen**

#### *4.3.1. De opvangcentra*

Het afgelopen half jaar kenmerkte zich door het opengaan van nog een aantal nieuwe opvangcentra. Een zorgwekkende ontwikkeling hierbij is dat op meerdere plaatsen de bereidheid van huisartsen om een aandeel te leveren in de medische zorg voor asielzoekers lijkt te verminderen. Besprekingen met de Landelijke Huisartsen Vereniging over dit onderwerp zijn gaande.

Door de toenemende verblijfsduur van asielzoekers in de opvangcentra wordt vaker een beroep gedaan op de medische teams van het CGV.

Geconstateerd wordt dat er naast de reeds eerder signaleerde medische klachten die een samenhang vertonen met ondergaan geweld, migratie en stress, een toename is van asielzoekers met depressieve klachten, agressieve neigingen en/of gedragsproblemen. Ook valt er een toename te constateren van het aantal asielzoekers dat psychisch decompenseert.

#### *4.3.2. De noodopvang*

Reeds in de vorige halfjaarlijkse rapportage is gemeld, dat de ambulante verpleegkundigen van het CGV erop toezien dat de asielzoekers die in de noodopvang zijn geplaatst zoveel mogelijk gebruik maken van reguliere zorg. In aansluiting op de activiteiten ten aanzien van de noodopvang van de afdeling Opvang Asielzoekers van het ministerie van WVC, heeft het CGV in april vier verpleegkundigen aangesteld ten behoeve van deze opvang. Deze verpleegkundigen bezoeken alle noodopvanglocaties waar asielzoekers worden geplaatst. Zij zien toe op een tijdige verwijzing naar de consultatiebureaus voor TBC-bestrijding, en naar de consultatiebureaus van het kruiswerk voor onder andere vaccinaties. Daarnaast ondersteunen zij de reguliere zorg daar waar nodig en geven zij voorlichting op het gebied van de gezondheid(zorg).

#### *4.3.3. Medische zorg in de gemeenten*

De aard en de omvang van de medische en psycho-sociale problemen, waarmee asielzoekers en vluchtelingen voor hulpverlening naar het CGV komen, zijn ten opzichte van 1990 niet wezenlijk veranderd. Het betreft in casu ondermeer problemen die samenhangen met de asielprocedure, zoals ledigheid en het ontbreken van toekomstperspectieven, alsmede die welk betrekking hebben op zich hier te lande openbarende gevolgen van vroeger ondergaan geweld al of niet in combinatie met acculturatieproblemen. Ten gevolge van de oorlog in het Golfgebied werd met name bij vluchtelingen en asielzoekers uit Irak, maar ook bij Koerden, Turken en Palestijnen een toename van psychosomatische en psychische klachten geconstateerd.

Per maand kwamen via de bureaudienst ruim 100 telefonische verzoeken om informatie, advies, consultatie, bemiddeling of verwijzing bij het CGV binnen. Problemen betreffende huisvesting en advisering over herhuisvesting is een regelmatig terugkerend thema. Ook waren er geregeld telefonische contacten over (al dan niet geslaagde) zelfmoordpogingen en hongerstakingen. Het CGV werd tevens regelmatig geconfronteerd met vragen over psychiatrische opnames, en opvang- en opnamemogelijkheden van asielzoekers met ernstige psychiatrische problemen die daardoor vaak niet in staat zijn zelfstandig (alleen of met anderen) te wonen. Indien vrijwillige of gedwongen psychiatrische opname niet geïndiceerd is, zijn er vrijwel geen alternatieven voor opvang/huisvesting. Het betreft over het algemeen indicaties voor begeleid wonen (lichtere problematiek), beschermd wonen (ernstige problematiek) of andere vormen van psychiatrische (tussen) voorzieningen. Voor al deze vormen geldt in het algemeen een lange wachttijd. Daar asielzoekers veelal (nog) niet beschikken over een eigen woning/verblijfplaats en evenmin over een sociaal netwerk van familie of kennissen geeft deze wachttijd extra problemen. Met instellingen in de geestelijke gezondheidszorg wordt gesproken over verruiming van de mogelijkheden voor opname van asielzoekers/vluchtelingen.

In het kader van het projectplan deskundigheidsbevordering van de Sociaal Psychiatrische Dienst voor Vluchtelingen (SPDV) en het CGV betreffende de hulpverlening aan vluchtelingen en asielzoekers, zijn op diverse plaatsen speciale studiebijeenkomsten georganiseerd voor RIAGG-hulpverleners. Door deze gezamenlijke deskundigheidsbevorderende activiteiten is de samenwerking met de SPDV geïntensiveerd en versterkt.

In het kader van de Stuurgroep netwerkontwikkeling met betrekking tot de behandeling van oorlogs- en geweldsgetroffenen is er een onderwijsgroep ingesteld die tot taak heeft onderwijspakketten samen te stellen ten behoeve van de deskundigheidsbevordering op dit terrein van de reguliere zorg. Zowel het CGV als SPD-V en het Informatie-, Coördinatie Documentatiecentrum Oorlogsgetroffenen (ICODO) hebben zitting in deze groep.

#### **4.4. Onderwijs**

##### *4.4.1. Uitgenodigde vluchtelingen*

###### *4.4.1.1. Algemeen*

Gedurende de verslagperiode zijn er weer enige tientallen (kinderen van) vluchtelingen ingestroomd in het onderwijs. Op dit moment is de aandacht meer dan voorheen gericht op de totstandkoming van onderwijsvoorzieningen bij de Asielzoekerscentra. Het in de zevende rapportage vermelde onderzoek door de Stichting Centrum voor Onderwijsonderzoek in Amsterdam is nog niet gereed, doch zal in de loop van 1991 worden afgerond.

###### *4.4.1.2. Basisonderwijs*

In het schooljaar 1991 zijn extra faciliteiten toegekend ten behoeve van leerlingen van verschillende nationaliteiten, die zijn binnengekomen bij de centrale opvang op de Heuvellaanschool in Apeldoorn. Deze leerlingen worden na de centrale opvang verspreid over diverse scholen in de opvanggemeenten. Aan deze scholen, waar Vietnamese, Cambodjaanse en Iraanse leerlingen geplaatst worden, zijn extra formatie-

plaatsen toegekend. De vraag naar lessen in de eigen taal en cultuur neemt toe. De verwezenlijking blijft een probleem. Het schaarse aanbod van leerkrachten uit de betreffende taalgroepen en het feit dat er vaak te weinig leerlingen zijn om formatie te krijgen, spelen daarbij een rol.

#### 4.4.1.3. *Voortgezet onderwijs*

Kinderen van vluchtelingen die in aanmerking komen voor voortgezet onderwijs worden opgevangen op het Christelijk Lyceum te Apeldoorn. Ten behoeve daarvan is voor het Christelijk Lyceum een afzonderlijke regeling getroffen die inhoudt dat de school een vast aantal leseenheden ontvangt.

In de kerngemeenten is in de regeling voor tussentijdse instroom de drempel van tien leerlingen losgelaten, mits deze leerlingen gezamenlijk één school bezoeken.

Onderwijs in de eigen taal en cultuur is in principe ook in het voortgezet onderwijs mogelijk en werd verzorgd voor Vietnamese, Iraanse en Zuidamerikaanse leerlingen.

#### 4.4.2. *Asielzoekers*

Ook in de afgelopen periode is er veel aandacht besteed aan het onderwijs voor leerplichtige asielzoekers in de Asielzoekerscentra (AZC's). Op 1 maart 1991 opende de eerste basisschool in een AZC – een dependance van de plaatselijke school te Stevensbeek – haar deuren. De eerste ervaringen van leerkrachten, kinderen en ouders zijn zeer positief. Per 1 juni 1991 is er op of in de nabijheid van 8 van de huidige 28 AZC's een onderwijsvoorziening voor basisonderwijs in gebruik genomen. Met betrekking tot vrijwel alle andere AZC's zijn voorbereidingen gaande om tot een onderwijsopvang van de circa 1000 leerplichtige kinderen van asielzoekers te komen. Afhankelijk van plaatselijke factoren, zoals: geografische ligging, leegstand bestaande scholen en het aantal van deze kinderen in verhouding met de populatie van een school, wordt het onderwijs georganiseerd in dependances op AZC's dan wel in reguliere scholen.

Door één van de landelijke pedagogische centra, het Katholiek Pedagogisch Centrum (KPC), wordt momenteel op verzoek van en bekostigd door het ministerie van WVC een handleiding voor scholen ontwikkeld. Deze handleiding zal een leidraad voor leerkrachten omvatten voor de eerste opvang van kinderen van asielzoekers in het basisonderwijs en tevens suggesties bevatten voor het vervolgonderwijs.

Voor de leerlingen verblijvend op een AZC wordt in het algemeen gebruik gemaakt van een aangepast onderwijsprogramma, waarbij het leren van de Nederlandse taal een belangrijke plaats inneemt. Als de leerlingen na hun verblijf in het AZC geplaatst worden in de decentrale opvang volgen zij zoveel mogelijk het reguliere onderwijsprogramma. Leerlingen in de leeftijd van 12 tot 16 jaar kunnen worden aangemeld bij scholen voor het voortgezet onderwijs. Extra faciliteiten zijn beschikbaar op grond van de CuMi-regeling v.o.

In de periode van 1 januari t/m 31 juni 1991 droeg Nederland in totaal ruim fl. 18,2 mln. bij aan de internationale hulp ten behoeve van vluchtelingen. Dit bedrag staat los van de jaarlijkse reguliere bijdrage van fl. 23 mln. aan UNHCR's begroting, die van fl. 9 mln. aan de begroting van UNRWA en de eenmalige extra bijdrage van fl. 2 mln. aan voedselhulp via het noodhulpprogramma van UNWRA voor de Bezette Gebieden en Libanon (EMLOT).

Eerstgenoemd bedrag kan als volgt worden onderverdeeld:

*Latijns Amerika*

- algemene hulp	-
- directe hulp aan vluchtelingen	-
- hulp gericht op integratie in asieland	-
- hulp bij vrijwillige repatriëring en reïntegratie in land van oorsprong	-
Totaal	

*Afrika*

- Algemene hulp	35 400
- directe hulp aan vluchtelingen	572 500
- hulp gericht op integratie in asieland	-
- hulp bij vrijwillige repatriëring en reïntegratie in land van oorsprong	500 000
Totaal	1 107 900

*West- en Zuidwest-Azië*

- algemene hulp	1 900 000
- directe hulp aan vluchtelingen	14 818 570
- hulp gericht op integratie in asieland	-
- hulp bij vrijwillige repatriëring en reïntegratie in land van oorsprong	-
Totaal	16 718 570

*Azië en Oceanië*

- directe hulp aan vluchtelingen	441 950
- hulp gericht op integratie in asieland	-
- hulp bij vrijwillige repatriëring en reïntegratie in land van oorsprong	-
Totaal	441 950

*Wereldwijd*

- algemene hulp	1 935 400
- totaal directe hulp aan vluchtelingen	15 833 020
- totaal hulp gericht op integratie in asieland	-
- totaal hulp bij vrijwillige repatriëring en reïntegratie in land van oorsprong	500 000
Totaal	18 268 420

Dit totaalbedrag betrof bijdragen via non-gouvernementele organisaties.

*Midden-Amerika*

Lastens begrotingscategorie II-a.2 werd f 2 320 500 besteed aan hulp voor vluchtelingen en ontheemden.



UNITED NATIONS  
HIGH COMMISSIONER FOR REFUGEES

Please find attached a Statement issued yesterday by representatives of six Non-Governmental Organisations (four from the United States of America, one from Australia and one from Canada) following a fact finding mission which they have just concluded in the Socialist Republic of Vietnam with particular emphasis on the returnee problem.

This mission was facilitated by UNHCR which provided logistical support, but please note that the members of the NGO's themselves assumed the cost of their mission.

**Distribution list:**

Consulate-General of Australia, Attn. Mr. A. E. F. Metcalfe  
 Consulate-General of Austria, Attn. Dr. Heinrich Querner  
 Consulate-General of Belgium, Attn. Mrs. Kim-Van de Ginste  
 Commission for Canada, Attn. Mrs. N. S. Gray  
 Consulate-General of Denmark, Attn. Mr. Lars Guldborg  
 Consulate-General of France, Attn. Francois Soule-Susbielles  
 Consulate-General of Germany, Attn. Mr. Heinrich Eckert  
 Consulate-General of Indonesia, Attn. Mr. E. A. Tamara  
 Consulate-General of Japan, Attn. Mr. Yukinori Ito  
 Commission for Malaysia, Attn. Mr. Lon Chang Leng  
 Consulate-General of the Netherlands, Attn. Mr. H. J. van Pesch  
 Commission for New Zealand, Attn. Mr. D. J. Greenfield  
 Consulate-General of Norway, Mr. Olav H. Seim  
 Consulate-General of the Phillippines, Attn. Mr. Antonio P. Villamor  
 Commission for Singapore, Attn. Mr. Gordon Seow Li Ming  
 Consulate-General of Sweden, Attn. Ms. Kerstin Bauer  
 Consulate-General of Switzerland, Attn. Mr. Armin Meile  
 Consulate-General of Thailand, Attn. Ms. Sorayut Chasombat  
 Consulate-General of the USA, Attn. Mr. O. Bracken

**Observations and Comments from the NGO Visit to Vietnam,  
14-21 May 1991**

1. A team of six representatives from Non-Governmental Organisations in the USA, Canada and Australia visited Viet Nam from 14 - 21 May 1991 to assess the situation of people who have returned under the voluntary repatriation programme established by the Comprehensive Plan of Action for Indochinese refugees.

The visit took place following the May 1991 meeting of the Steering Committee of the Comprehensive Plan of Action at which governments made a renewed and stronger commitment to the Plan.

The team visited Bangkok (Phanat Nikhom), Hanoi, Hai Phong, Hong Gai in the province of Quang Ninh and Ho Chi Minh City, with one going to visit Kuala Lumpur and four visiting the camps in Hong Kong.

2. The team is grateful for the assistance provided by UNHCR for arranging our programma: to the various Ministries of the Government of the Socialist Republic of Viet Nam for their hospitality and briefings and the Peoples Committees in Hanoi, Hai Phong, Quang Ninh and Ho Chi Ming City for their hospitality and assistance. In particular, the team thanks all the returnees who spontaneously granted us interviews and answered our questions.

3. Those among the team who had visited Viet Nam previously remarked how they were surprised and impressed with the considerable

progress the country was making toward becoming a more open society.

We sensed a strong desire amongst the people to see further progress towards a free and open society. Private entrepreneurship is vigorous and there is evidence of economic buoyancy that is nurturing the increase in personal freedom.

We experienced unhindered access to the people with whom we wished to talk and freedom to ask any questions with or without the presence of Government representatives. On several occasions we selected returnees and met with them without the presence of either Government or UNHCR officials.

#### **4. Departures**

In our conversations with the returnees we heard that people had left Viet Nam for a variety of reasons but not political persecution.

#### **5. Screening**

Most of the returnees we interviewed said they were not aware of the screening process before their departure. After learning of the screening process and conditions to be granted refugee status, many did not think that they had a sufficient claim to be «screened-in» and so chose to return to Viet Nam before screening.

#### **6. Returning**

In our interviews with returnees and discussions with a variety of sources (international NGO staff, diplomats, journalists, EC and UNHCR officials) we heard no evidence to indicate that returnees suffer harassment, maltreatment or discrimination on return.

We have concluded that UNHCR and SRV and in good faith compliance with the terms of the Memorandum of Understanding between SRV and UNHCR (13 December 1988) which provides for the voluntary return from countries of first asylum in conditions of safety and dignity.

The departure of several family groups or groups of close friends appear to have been organized by the head of the household or a «leader» within the group. In order to facilitate further voluntary return. It is important that no action be taken by Vietnamese authorities against such family group based organizers of illegal departures who have no previous criminal record.

Similarly, voluntary return will be encouraged by consistent and generous restoration of confiscated property to returning previous owners.

#### **7. Monitoring**

It is clear that there is an informal and effective network for communication in Viet Nam and with the international Vietnamese refugee community. New travels fast and travels with ease to all parts of the world.

Monitoring occurs in this context and must be seen in this context. Not all returnees are visited on a systematic and regular basis but rather on a random basis.

The increasing presence of international NGO staff in both urban and rural areas contributes to the increased flow of information and thus enhances the confidence in the monitoring process.

Given available resources, we are satisfied that UNHCR is adequately fulfilling its monitoring responsibilities in Viet Nam.

## **8. Resources**

We regret that CPA donor governments have been slow in making their pledged contributions for 1991. The result is that returnees have had to wait for up to three months for their first quarterly payment of their return assistance. This is an unacceptable delay considering those people by-and-large return with nothing.

Payment to returnees must be made promptly or the process is put at risk. Donor governments must ensure the necessary funds are available as required.

As numbers increase it is incumbent on governments to make available the necessary resources to UNHCR in a timely manner to ensure all aspects of the Plan, including information, monitoring and screening payments are adequately addressed.

We express appreciation for the speedy contribution from the US Government of the CPA, but urge the US Government to revise its policies to allow its contributions to be spent in Viet Nam.

## **9. EC Assistance Programme**

We were impressed with the sense of urgency the Programme Director showed in discussions on progress made in implementing the EC programme of assistance. We welcome the substantial NGO involvement in the implementation of the programme.

We note in particular that 60% of available loan funds are for non-returnees indicating that it is not necessary to leave Viet Nam and be returned in order to access these funds.

## **10. Information and Communication**

Ready access to accurate information remains the critical need for effective implementation of the CPA. Rumours inspire people to leave, cause people to fear return and in some cases lead people to choose to return. Rumours hinder a speedy and fair process.

All interested parties must ensure that accurate and up-to-date information is more readily available. The communication procedures must be better organised. More resources and greater attention must be applied to this issue both in the camps in countries of asylum through counselling and other programmes, as well as in Viet Nam and internationally.

## **11. Orderly Departure Programme (Family Reunion)**

We met the US Orderly Departure Programme interview team in Ho Chi Minh City which has begun processing at an increased rate. Persons with close relatives in the US (and in similar programmes for Australia, Canada and Europe) can seek to immigrate directly from Viet Nam. This

programme is increasingly becoming a viable alternative for eligible persons wishing to leave.

## **12. Development**

At the heart of the human tragedy that has seen thousands of Vietnamese leave on unsafe boats in search of a better future is the combination of social, economic and political conditions in Vietnam and the constraints stopping development assistance from the IMF, World Bank and Major western donor governments. It is deeply regrettable that Viet Nam's participation in the global economy continues to be hampered because of difficulties in its bilateral relationship with the United States of America. Viet Nam needs and wants development assistance.

It is time to allow and encourage Viet Nam to participate fully in the international community with all the concomitant rights and responsibilities of states with progressive realisation of human rights. We urge our NGO colleagues to support and advocate the necessary policy changes.

## **13. Visits**

We note the openness of the Government of the Socialist Republic of Viet Nam to receive additional delegations and we encourage other concerned individuals and groups to visit Viet Nam to experience the situation firsthand.

## **14. Trust**

In conclusion, we wish to pay tribute to the UNHCR officials we met responsible for the implementation of this programme. We have been impressed by their dedication and integrity, in spite of the sometimes difficult circumstances in which they work.

We believe that further co-operation between UNHCR and NGOs will consolidate the trust the international community has placed in UNHCR.

- Le Xuan Khoa, President, Indochina Resource Action Center, Washington
- Burgess Carr, Executive Director, Episcopal Migration Ministries, New York
- Dale de Haan, Executive Director, Immigration and Refugee Program, Church World Service, New York
- Ralston Deffenbaugh, Executive Director, Lutheran Immigration and Refugee Service, New York
- Tom Clark, Co-ordinator, Interchurch Committee for Refugees, Toronto
- Russell Rollason, Executive Director, Australian Council for Overseas Aid, Canberra

## STRATEGY PLATFORM JULY 1991

**I. Introduction**

1. This strategy platform serves as an informal joint frame of reference for the 16 States participating in the Intergovernmental Consultations on Asylum, Refugee and Migration Policies in Europe, North America and Australia (the informal consultations). Its purpose is to highlight policy guidelines currently discussed in participating States and aiming at reinforcing bilateral and multilateral co-operation in this area, on the basis of three general policy objectives: the facilitation of free movement whenever that is possible, the mitigation of causes which create forced movements, and the eventual harmonization of policies and action among States in regulating the movements of persons.

2. The participating States are: Australia, Austria, Belgium, Canada, Denmark, Finland, France, Germany, Italy, Netherlands, Norway, Spain, Sweden, Switzerland, UK and USA. Representatives of these States have met informally in the framework of a Working Group on Long-Term Perspectives and Policies, chaired by Switzerland. The Working Group has held meetings in Nyon (Switzerland) in March and September 1990 and the last meeting was held in Dresden (Germany) in April 1991. Against this background, a draft strategy platform was submitted to the full round of consultations held in Stockholm on 25–26 June 1991 under the Chairmanship of Denmark. The present version of the strategy platform is based on the examination of the draft which took place at the Stockholm meeting.

**II. A common challenge**

3. In the coming decades migratory movements are bound to increase. Unemployment, poverty, political instability, civil strife, human rights violations, ecological disasters, population growth and general economic disparities are some of the factors which will contribute to this, in combination with increased travel facilitation and global communication. Thus, policies relating to the movements of people have to evolve in a broad political, social and economic perspective, posing new challenges but also new opportunities. Innovative thinking, as well as intensified co-operation among States, is required.

4. Since the beginning of the 1980's several million asylum applicants have arrived in the industrialized countries in Europa, North America and Australia. During the same period regular immigration to Europa has been fairly limited, as compared to earlier decades. Last year alone more than half a million asylum requests were registered in Europe, North America and Australia. A small proportion of these asylum-seekers and refugees in the sense of the Geneva Convention, and the majority of applicants do not fulfil national or international conditions for the provision of asylum. Still, most of the rejected applicants remain. The asylum system in the region is thus developing into a costly and inadequate immigration mechanism. Arrivals in large numbers of applicants with non-valid claims threaten to erode the internationally established right of refugees to obtain protection.

5. In this respect, States in Europe, North America and Australia now face a new common challenge of considerable political impact. It in-

creasingly becomes apparent that isolated policies are no longer sufficient to cope with this challenge, and that a coherent international strategy is needed. Such a strategy should ultimately aim at redressing factors which give rise to mass flows of people and at providing living conditions which do not create large-scale emigration. To leave the home country can in given situations be the best option for the persons who move, but does not represent a viable long-term alternative in terms of international action. Moreover, large-scale movements may threaten local and regional stability and security. The goal of the international community should, therefore, be to reduce mass movements by seeking to eradicate the factors which generate them and to establish international strategies to meet new migration and refugee challenges. Obviously, such strategies will only prove their effectiveness in the longer perspective and cannot substitute necessary medium and short-term measures in the field of migration and asylum policies. Such a balanced approach should have three basic characteristics:

- it should fully take into account the complexity of the problem;
- it should allow for consistent long-term action; and
- it should bring about international coherence so as to increase efficiency in the implementation.

### **III. Basic common principles**

6. Participating States have long been committed to a variety of significant international principles, instruments and programmes aiming at furthering peace, human rights, democracy and social and economic development. Consistent multilateral activities aiming at the observance and implementation of such overriding international goals is of the greatest importance in the present context. Participating States agree on a number of principles which are of particular relevance as part of their long-term strategies in the asylum, refugee and migration area. Among such principles, the following should be underlined:

- the need to help refugees and displaced persons all over the world and to promote appropriate solutions, through international burden sharing;
- adherence to the Convention in 1951 and the Protocol of 1967 relating to the Status of refugees;
- respect of the right of everyone to leave and to return to one's own country;
- acknowledgement of the principle that immigration and asylum policies pertain to national sovereignty;
- recognition of the obligation and responsibilities of States towards their own citizens; and
- reinforcement of international co-operation in all related areas.

### **IV. Common Policy Guidelines**

7. Basically, two national policy areas are of significance for the implementation of a joint international strategy in this area: (i) foreign and development co-operation policy, and (ii) asylum and migration policy.

8. In the area of foreign and development co-operation policy, participating States agree that the following are of particular relevance:

- implementation of generally recognized rules of international law;
- universal respect and promotion of human rights;
- universal acceptance and implementation of UN refugee instruments;
- respects of the rights of ethnic, religious and national minorities;
- peaceful settlement of disputes;

- elaboration of modalities for the exercise of freedom of movement;
- development co-operation with relevant countries which strengthens their economies and furthers employment and human rights;
- other measures which promote social and economic development in relevant countries, including increased trade in the context of a general liberalization of world trade;
- stabilization of the world population at a sustainable level;
- measures to avert environmental degradation and natural disasters;
- adequate assistance to countries of first asylum, and to the achievement of durable solutions such as voluntary repatriation and local integration;
- co-operation with and support to relevant international organizations, such as UNHCR, UNRWA, UN development agencies and organizations dealing with migration matters;
- improvement of the multilateral system so as to enhance its capability to deal with mass displacements, their causes and effects, to ensure early warning, and to achieve a better co-ordination;
- other measures in the field of foreign and development co-operation policies which might contribute to avert mass movements of population and to provide sustainable conditions in countries of origin.

9. In the area of **asylum and migration policy**, participating States acknowledge the value of various forms of co-operations on follows:

- improved exchange of information of national asylum and aliens legislation and its implementation (legal texts, information on jurisprudence, administrative practice, case studies etc.);
- reinforced information exchange on the situation in relevant countries of origin and on general assessments made in this regard;
- elaboration of systems for transmittance of data on individual asylum applicants between participating States, in accordance with national and international law on data transfer;
- exchange of experience on the effects of measures taken at national level with the aim of reforming and accelerating asylum procedures;
- identification of responsibilities of States to handle asylum requests on the basis of principles established in the 1990 Dublin Convention, through appropriate international arrangements, and the coherent application of such principles by participating States;
- development of coherent principles and arrangements, based on the notion of good neighbourly relations, for the reconduction and readmission of persons who previously resided in the country in question;
- increased exchange of information in the field of visa and transit visa policies, so as to achieve, as appropriate, a concerted and harmonized approach;
- intensified operational co-operation on the combatting of the activities of filières and traffickers;
- dissemination of accurate information in potential emigration countries on entry and employment conditions in participating States, in order to deter irregular movements;
- exchange of information and joint action as regards the voluntary return of applicants to countries of origin or their emigration to third countries, on law enforcement measures relating to the return of rejected asylum applicants, and on other issues of relevance in furthering the return and reintegration of applicants in their countries of origin or their settlement in third countries;
- enlargement of contacts with States that in Eastern and Central Europe with a view to assist in developing asylum and admission policies and practices which correspond to those in Western Europe;
- improvement of the capacity of the various parts of the multilateral

system to respond to the requirements of States for new and innovative action in relevant areas.

10. It is the view of participating States that only through a concerted approach, where States join, if possible together with relevant international organizations, in applying measures within both areas (i.e. foreign and development co-operation as well as asylum and migration policies), can successful action be achieved in terms of mitigating root causes of population movements, handling refugee situations and regulating migration flows.

## **V. Issues to be further explored**

11. In addition to principles and action now mentioned, participating States intend to fully explore a number of issues presently discussed – but no yet agreed upon – in the informal consultations, so as to seek to establish further common guidelines, when possible. Among these issues, the following could be mentioned:

- harmonization of asylum legislation and asylum criteria of participating States;
- harmonization of asylum procedures of participating States;
- elaboration of the safe country concept as a basis for asylum processing, joint identification of safe countries and implementation of this concept in national eligibility procedures;
- general programmes for assistance to relevant countries of origin with a view to forward processes which might make these countries safe;
- the establishment of safe areas in countries of origin for orderly asylum processing and for return of applicants in safety and dignity;
- further examination of the concept of regional flight and its application with respect to national eligibility procedures;
- concertation of national admission policies so as to make them more compatible with one another;
- arrangements which provide opportunities for orderly movement from countries of origin, such as training and employment agreements for fixed periods;
- the possibility of rationalizing asylum procedures with a view to bring about a cost-effective utilization of State funds for refugee purposes;
- introduction of adequate criteria for development assistance aiming at more efficient targeting of migration factors;
- the establishment of joint mechanisms with a view to identifying at an early stage the emergence of new movements of people, and of appropriate international action to be taken;
- when there is a decrease of present irregular inflows, to also study more orderly long-term migration policy options, such as:
  - \* emigration schemes from countries of origin;
  - \* organized transfer of refugees by way of third country resettlement;
  - \* evaluation of the goals of migration policies in a broader demographic perspective.

## **VI. Strategy implementation**

12. Participating States will continuously evaluate the various agreed elements of this strategy platform and make necessary amendments in the course of the consultations. They may further develop other elements of common interest, as well as explore areas for common implementation. Such efforts may be undertaken by participating States acting in concertation, or by a limited number of interested States. It is, however,



obvious that any endeavours of this nature are carried out within the specific political and administrative framework of each State. At the same time, such efforts might meet with more effective results if implemented in a comprehensive manner and with broad international support.

Met belangstelling hebben de Staatssecretaris van Justitie en ik kennis genomen van het door de Adviescommissie Mensenrechten Buitenlands Beleid uitgebrachte advies inzake harmonisatie van het asielrecht in West-Europa.

De Adviescommissie heeft in dit weloverwogen advies met name op het terrein van het materiële asielrecht een belangrijke bijdrage geleverd ter ontwikkeling van concepten voor harmonisatie van asielrecht- en beleid. Daarmee ondersteunt het het beleid van het kabinet om op Europees niveau de discussie over de harmonisatie van het asielrecht te bespoedigen.

Bijgevoegd treft U het commentaar op het advies aan, dat in overeenstemming met de Staatssecretaris van Justitie is geformuleerd.

De Minister van Buitenlandse Zaken  
H. van den Broek

## INHOUDSOPGAVE

### Commentaar op het ACM-advies harmonisatie van het asielrecht in West-Europa

<b>I</b>	<b>Harmonisatie van het asielrecht in West-Europa</b>	<b>36</b>
<b>II</b>	<b>Belangenafweging tussen nationale en internationale oplossingen ten behoeve van asielzoekersstromen</b>	<b>38</b>
<b>III</b>	<b>Nationale procedure</b>	<b>39</b>
<b>IV</b>	<b>Materiële asielrecht</b>	<b>39</b>
	gegronde vrees voor vervolging	40
	refugiés sur place	40
	republiksvlucht	41
	dienstweigering en desertie	41
	contra-indicaties	41
	land van eerste opvang	42
	andere verblijfstitels en gedoogsituaties	43

## I. Harmonisatie van het asielrecht in West-Europa

In de Europese Akte (art. 8a) hebben de EG-lidstaten besloten tot instelling van een interne markt. Om het vrije verkeer van personen, diensten, goederen en kapitaal te verwezenlijken dienen onderlinge grenscontroles te worden afgeschaft en compenserende maatregelen genomen te worden onder andere op het terrein van de controle aan de buitengrenzen, en van het visum- en asielbeleid. Het Akkoord van Schengen heeft zich daarbij ontwikkeld als een voortrekker voor de werkzaamheden in het bredere kader van de Twaalf of de Gemeenschap.

De noodzaak tot een regeling ter vaststelling van de verantwoordelijkheid voor de behandeling van een asielverzoek is een logische consequentie van het vrij verkeer van personen en het wegvallen van de controle aan de binnengrenzen. Zou geen regeling getroffen worden dan zouden asielzoekers hun asielverzoek indienen in het land van hun keuze, waarbij opvang en sociale voorzieningen hoogst waarschijnlijk doorslaggevend zouden zijn. Dit zou een negatieve spiraal in werking kunnen zetten en de asielzoekersstromen onbeheersbaar maken.

In de Uitvoeringsovereenkomst van het Akkoord van Schengen en de Europese Asielovereenkomst zijn criteria neergelegd op grond waarvan bepaald wordt welke staat verantwoordelijk is voor de behandeling van een asielverzoek. Deze verzekeren een vreemdeling, die een asielverzoek op het grondgebied van één der Lid-Staten indient, dat zijn aanvraag door een der Lid-Staten behandeld wordt. Tevens voorkomen zij dat asielzoekers van de ene Lid-Staat naar de andere worden gestuurd zonder dat een van deze Staten zich bevoegd verklaart voor de behandeling van het asielverzoek.

Een asielverzoek zal in principe slechts door één Lid-Staat behandeld worden. Hierdoor zal het toenemende verschijnsel van de meervoudige asielaanvragen (ca. 20%), het zogenaamde asylumshopping, afnemen. Overigens behoudt iedere Lid-Staat op grond van beide verdragen uitdrukkelijk het recht om een bij hem ingediend asielverzoek zelf te behandelen.

De verschillen, die er op dit moment in de criteria voor de verantwoordelijkheid voor de behandeling van een asielverzoek tussen beide overeenkomsten bestaan, vloeien logischerwijs voort uit het feit dat het Schengen-akkoord is uitgegaan van opheffing van de controle aan de binnengrens. De Europese Asielovereenkomst daarentegen gaat voornamelijk uit van het bestaan van binnengrenzen en aldaar plaatsvindende controles. Wanneer er definitieve afspraken zijn gemaakt over de opheffing van de controles aan de binnengrenzen, over uniforme controle aan de buitengrenzen en over een gemeenschappelijk visum, zal de Europese Asielovereenkomst aangepast moeten worden. Hiernaar wordt in art. 16 lid 2 van de Asielovereenkomst verwezen.

Om de fundamentele rechten van asielzoekers en vluchtelingen te waarborgen zijn in beide overeenkomsten zeer nadrukkelijk de verplichtingen van de Verdragspartijen opgenomen uit hoofde van het Verdrag van Genève van 28 juli 1951, zoals gewijzigd bij het Protocol van New York van 31 januari 1967, zonder enige geografische beperking van het toepassingsgebied van deze verdragen. Deze formulering is gekozen om de voorrang van de regels van deze verdragen te benadrukken boven die van de Uitvoeringsovereenkomst van het Akkoord van Schengen en de Europese Asielovereenkomst.

In haar advies stelt de ACM als aanbeveling (blz. 11) dat parallel aan deze procedurele afspraken de betrokken landen dienen te streven naar een inhoudelijke afstemming van asielrecht- en beleid. Tevens dient overeenstemming bereikt te worden over de ontvankelijkheidseisen die aan een asielverzoek gesteld worden. De Adviescommissie is zich er echter terdege van bewust dat de beoordeling van ieder asielverzoek ten dele een casuïstisch karakter heeft en dat inschatting van het gewicht en het geloof, dat aan de verschillende feitelijke elementen van een vluchtrelaas moet worden gehecht, in veel gevallen de doorslag geeft. Juist die inschatting van een beoordelingsambtenaar is volgens de ACM slechts in beperkte mate voor onderlinge afstemming vatbaar.

Hoewel niet in het ACM-advies aan de orde gesteld, speelt tevens in het harmonisatieproces de evaluatie van de situatie van de landen van herkomst een belangrijke rol. Aan de hand van de individuele feiten en omstandigheden van het asielverzoek afgezet tegen de situatie van het land van herkomst, wordt naar inschatting van het behandelende land beoordeeld of sprake is van vervolging in de zin van het Verdrag. Deze inschatting van de situatie in het land van herkomst is een van de redenen waarom asielzoekers van dezelfde nationaliteit o.g.v. eenvormige criteria van vluchtelingenstatus in de West-Europese landen soms toch verschillend beoordeeld kunnen worden. Dit terrein lijkt zich dan ook bij uitstek te lenen voor harmonisatie.

In beide overeenkomsten is mede op instigatie van Nederland het streven naar harmonisatie van het asielbeleid neergelegd. De Lid-Staten zijn met een uitgebreide inventarisatie van het formele en materiële asielrecht begonnen. Deze inventarisatie zal een hulpmiddel zijn om de prioriteit van onderwerpen voor harmonisatie vast te stellen. De Nederlandse regering is voornemens om in het kader van het EG-voorzitterschap concrete initiatieven te ontplooiën op het terrein van de harmonisatie van het asielrecht. Een onderwerp als ontvankelijkheidseisen, zoals door de ACM wordt gesteld, lijkt zich hiervoor te lenen.

Inhoudelijke afstemming van het asielrecht- en beleid is geen gemakkelijk proces. Het formele en materiële asielrecht zijn vaak in specifiek nationale wetgeving verankerd.

Harmonisatie zal dan ook een geleidelijk proces zijn, dat een groeiende mate van samenwerking tussen de Lid-Staten vereist. Tot harmonisatie op bepaalde onderdelen bereikt is zal de rechtsbescherming van individuele asielzoekers volgens het nationale recht conform de internationale verplichtingen van elke staat plaatsvinden. Mede gezien de toezichtshoudende rol, die UNHCR op grond van art. 35 van het Verdrag van Genève op de toepassing van de bepalingen van het Verdrag heeft, lijkt deze rechtsbescherming hierdoor voldoende gewaarborgd.

De Nederlandse regering heeft zich er voorstander van getoond regelingen aangaande het vrij verkeer van personen in de toekomst waar mogelijk niet intergouvernamenteel, maar in communautair verband te treffen. Bij de meeste Lid-Staten bestaat voorsnog echter duidelijke voorkeur om regelingen op dit terrein in intergouvernamenteel verband te treffen. Daarnaast is het de vraag of de Europese Gemeenschap zelf over voldoende bevoegdheden beschikt om dit terrein door middel van communautaire wetgeving te regelen, zonder dat de Lid-Staten hiermee uitdrukkelijk hebben ingestemd. Om een communautaire aanpak te forceren wordt wel gesuggereerd goedkeuring te onthouden aan op intergouvernamentele wijze tot stand gekomen overeenkomsten. Zolang de Lid-Staten echter niet met een communautaire aanpak hebben ingestemd, zou een dergelijke opstelling de Nederlandse onderhandelingspositie in het huidige intergouvernamentele verband kunnen

verzwakken, met name waar het belangrijke onderwerpen betreft als harmonisatie van het asielrecht en -beleid.

Zoals de ACM stelt (blz. 17-18) lijkt het zinvol om, wanneer op onderdelen van het asielrecht harmonisatie heeft plaatsgevonden, een centrale internationale instantie te belasten met het toezicht op de interpretatie en toepassing van deze geharmoniseerde onderdelen. Een dergelijke internationaal rechtelijke toets zal via prejudiciële vragen een bijdrage kunnen leveren aan de eenvormige toepassing daarvan.

## **II. Belangenafweging tussen nationale en internationale oplossingen ten behoeve van asielzoekersstromen**

De ACM stelt (blz. 1) «dat met name sedert de jaren zestig uit de Derde Wereld het beeld bekend is van vaak zeer omvangrijke groepen personen die huis en haard verlaten wegens vervolging, gewapende conflicten en economische en ecologische factoren. Hoewel deze mensen hun toevlucht overwegend zoeken en vinden in andere ontwikkelingslanden, is het aantal onder hen dat naar West-Europa trekt en daar om asiel verzoekt de afgelopen tien jaar verveelvoudigd. De meesten van hen komen op eigen gelegenheid naar Westeuropese landen, al dan niet via een tussenstation in de eigen regio. Zij maken deel uit van de zogenaamde «ongeregelde stroom asielzoekers».

Om het hoofd te bieden aan deze steeds stijgende instroom van asielzoekers zouden, volgens de ACM, landen gedwongen zijn maatregelen te nemen, waardoor een neerwaartse spiraal in werking wordt gezet. Dit zou niet het geval zijn van een andere visie op de asielproblematiek in het algemeen maar louter vanwege de beduchtheid van individuele landen voor een aanzuigende werking van een relatief ruimhartig beleid (blz. 7).

Zoals de ACM zelf aangeeft bestaat de steeds stijgende instroom van asielzoekers voor een groot gedeelte uit vluchtelingen en ontheemden voor wie opvangmogelijkheden in de eigen regio aanwezig zijn, alsmede uit personen die om emigratieredenen toegang tot Westerse landen zoeken.

Terecht zal zoals de ACM stelt de oplossing voor het hoofd te bieden aan deze «ongeregelde stroom asielzoekers» niet gezocht moeten worden in een restrictiever asielbeleid. Aan de andere kant lijkt het evenmin wenselijk een oplossing te zoeken in ruimere vormen van asielverlening. Dit zal deze asielzoekerstromen nog sterkere impulsen geven. Een dergelijk beleid zal ook in conflict komen met het internationaal, onder andere in UNHCR-verband, nagestreefde beleid ongeregelde asielzoekerstromen te voorkomen. Uitgangspunt van het internationale vluchtelingenbeleid is immers, dat, naast actieve oorzakenbestrijding, vluchtelingen en ontheemden in de eigen regio worden opgevangen. Opvang in de regio wordt voorgestaan omdat daar, maatschappelijk en cultureel gezien, de beste mogelijkheden voor integratie bestaan en terugkeer naar het land van oorsprong na gewijzigde omstandigheden veelal makkelijker te realiseren is.

De vluchtelingen- en asielproblematiek is van een dergelijke omvang en complexiteit dat zij nationaal en internationaal om een samenhangende aanpak vraagt, willen oplossingen doeltreffend en duurzaam zijn. In dit kader is het van belang dat internationaal getracht wordt vluchtelingen en migratiestromen te voorkomen, voor bestaande vluchtelingensituaties duurzame oplossingen te vinden en, mede door stroomlijning

van rechtvaardige en doeltreffende procedures, de fundamentele rechten van asielzoekers en vluchtelingen te waarborgen.

### **III. De nationale procedure**

In het ACM-advies worden aanbevelingen (blz. 15-16) gedaan die een zorgvuldige en juiste weergave van de feiten in het verslag van gehoor beter zouden waarborgen. De meeste van deze aanbevelingen kan ik onderschrijven en maken reeds deel uit van de dagelijkse Nederlandse asielpraktijk.

In de asielprocedure speelt het verslag van gehoor een zeer belangrijke rol. Het vormt de grondslag voor de beslissing in eerste aanleg, voor beslissingen betreffende kennelijke ongegrondheid van asielverzoeken en het onthouden van schorsende werking. Ook in latere stadia van de procedure blijft het verslag van gehoor een belangrijke rol spelen.

Bij het streven naar doelmatige en korte procedures, die rechtvaardig en met voldoende waarborgen omkleed zijn, staat de kwaliteit van het verslag van gehoor centraal. Het dient dan ook een juiste en volledige weergave te zijn van de aangevoerde vluchtredenen en de achtergronden van de individuele asielzoeker.

Of het nu de normale of een vereenvoudigde procedure voor kennelijk ongegronde asielverzoeken betreft, het verslag van gehoor zal naar mijn mening aan gelijke zorgvuldigheidseisen moeten beantwoorden. De asielzoeker zal steeds volledig gehoord dienen te worden. De aanbeveling van de ACM ten aanzien van de vereenvoudigde procedure voor kennelijk ongegronde asielverzoeken lijkt in die zin tekort te schieten. Zij wekt de indruk dat het verslag van gehoor in deze specifieke procedure minder uitgebreid zou hoeven te zijn dan in de normale procedure. Juist vanwege de belangrijke gevolgen voor de asielzoeker wanneer diens asielverzoek als kennelijk ongegrond wordt afgehandeld, zal het gehoor echter uiterst zorgvuldig dienen plaats te vinden.

De AMC stelt voorts, dat een schriftelijke beantwoording door de asielzoeker van een zorgvuldig samengestelde vragenlijst in de eigen taal de zorgvuldigheid van het verslag van gehoor zal verhogen. De reële kans bestaat evenwel dat de asielzoeker zich bij het invullen van de vragenlijst zal laten leiden door raadgevingen van anderen, waardoor een onjuiste weergave kan ontstaan van de feitelijke omstandigheden waarin de asielzoeker zich in het land van herkomst bevond. Daarnaast zullen goed opgeleide asielzoekers makkelijker op schrift kunnen aangeven welke problemen zij in het land van herkomst hebben ondervonden dan minder opgeleiden. Ook zijn het vaak juist «vervolgden» die zeer terughoudend zijn in het vastleggen in eigen schriftelijke verklaringen van de omstandigheden die tot hun vlucht geleid hebben.

De schriftelijke beantwoording van een dergelijke vragenlijst zal geen garantie zijn dat de kwaliteit van het verslag van gehoor wordt verhoogd. Ook zullen eventuele onvolkomenheden en onvolledigheden in de beantwoording de asielzoeker wellicht zwaarder worden aangerekend dan wanneer deze in het verslag van gehoor van de contactambtenaar zouden voorkomen.

### **IV. Het materiële asielrecht**

In haar advies ten aanzien van het materiële asielrecht heeft de ACM aanbevelingen gedaan welke naar haar mening een rol zouden dienen te

spelen bij de harmonisatie van het asielrecht. In het navolgende zal beknopt worden ingegaan op een aantal van de aanbevelingen van de ACM.

### **Gegronde vrees voor vervolging (blz. 19-21)**

De ACM stelt, «dat gewaakt moet worden tegen een tendens om een reële dreiging van vervolging steeds minder gemakkelijk aan te nemen en in toenemende mate voor vluchtelingschap feitelijk ondervonden vervolging te eisen».

Ik ben er niet van overtuigd dat een dergelijke tendens in de onderzochte landen waarneembaar is. Wat het Nederlandse beleid betreft is dit zeker niet het geval. Daarin wordt paragraaf 45 van het UNHCR Handboek gevolgd. Uitgangspunt van deze paragraaf is het gevaar voor mogelijke vervolging. Reeds ondervonden vervolging kan een indicatie zijn voor mogelijke vervolging, maar is zeker geen voorwaarde. Personen, die niet reeds het slachtoffer zijn geweest van vervolging, maar gegronde vrees hebben voor een dreigende vervolging, komen in aanmerking voor vluchtelingschap. Daartegenover staat dat feitelijk ondervonden vervolging, wanneer er geen aanwijzingen zijn voor verdere vervolging, onvoldoende grond voor vluchtelingschap vormt.

De ACM stelt vervolgens dat: «Indien een asielzoeker herhaaldelijk het slachtoffer is geweest van algemene, niet op hem persoonlijk gerichte preventieve of opsporingsacties of indien hij al dan niet bij herhaling onderworpen is geweest aan algemene als intimiderend bedoelde acties, kunnen dergelijke negatieve bejegingen reden zijn om gegronde vrees voor vervolging aan te nemen, indien de betrokkene in redelijkheid een verband heeft kunnen ervaren tussen het herhaaldelijk getroffen zijn en zijn politieke overtuiging, nationaliteit of enig ander in de vluchtelingen-definitie vermeld persoonskenmerk».

Ik kan deze aanbeveling van de ACM onderschrijven, wanneer hiermee bedoeld wordt dat uit deze algemene acties of maatregelen voor de individuele asielzoeker persoonlijk «vervolging» (*persecution*) op een van de verdragsgronden voortvloeit.

### **«Refugiés sur place» (blz. 22-24)**

De ACM vindt dat het criterium van de goede trouw centraal dient te staan bij het beoordelen van een asielverzoek van een persoon die, wegens zijn eigen activiteiten in het buitenland, te vrezen heeft voor vervolging bij terugkeer naar zijn eigen land. Te goeder trouw is de asielzoeker die een na zijn vertrek uit zijn land van herkomst ontstaan gevaar voor vervolging niet welbewust ter verkrijging van de vluchtelingenstatus heeft gecreëerd.

Men kan stellen dat deze goede trouw in het Nederlandse beleid in het continuïteitsvereiste tot uitdrukking komt. Het lijkt echter te ver te gaan om ervan uit te gaan dat deze goede trouw verondersteld zou moeten worden bij diegene die, uit andere hoofde dan een ingediend asielverzoek of een visum voor korte duur, legaal in een van de Lid-Staten verblijven en eerst gedurende dat verblijf aanleiding zien op te komen tegen ontwikkelingen in het land van herkomst.

Er zijn vele situaties denkbaar waarin iemand, bij ongewijzigde omstandigheden in het land van herkomst, voor langere tijd in het buitenland verblijft. Het zal menigmaal personen betreffen die met toestemming van



de autoriteiten, vanwege hun bevoorrechte positie of het feit dat zij het regime niet vijandig gezind waren, hun land hebben mogen verlaten. Het in het buitenland studeren met een tijdelijke vrijstelling van dienstplicht is hier slechts een voorbeeld van. Wanneer zulke personen dan eerst aanleiding zien om in het buitenland tegen de eigen autoriteiten te ageren en de negatieve aandacht van deze autoriteiten op zich te vestigen, dan kan naar mijn mening goede trouw zeker niet op voorhand verondersteld worden.

De aanbeveling van de ACM over «refugiés sur place» gaat uit van een ander criterium dan in het Nederlandse beleid gehanteerd wordt. Zij zal naar mijn mening bewijsrechtelijk moeilijk hanteerbaar zijn. Ook valt niet in te zien waarom voor de ene categorie asielzoekers op voorhand goede trouw verondersteld moet worden en voor de andere niet. Voor zover er geen contra-indicaties aanwezig zijn zal goede trouw immers altijd verondersteld worden.

Een en ander laat onverlet om bij de beslissing op een asielverzoek, indien daartoe aanleiding bestaat, betrokkene het voordeel van de twijfel te geven.

### **«Republikvlucht» (blz. 25–27)**

De ACM stelt o.a. dat «Republikvlucht een grond is voor erkenning als vluchteling, indien gelet op hetgeen zich heeft afgespeeld voor het vertrek of op in de persoon van de asielzoeker gelegen factoren aanneemelijk is, dat hij of zij bij terugkeer onevenredig zware, discriminatoire bestraffing te duchten heeft».

Hoewel ik veronderstel dat de ACM dit ook in haar aanbeveling bedoeld heeft, zou ik willen opmerken dat het hier om een onevenredige zware, discriminatoire bestraffing vanwege één van de verdragsgronden dient te gaan.

### **Dienstweigering en desertie (blz. 28–31)**

In het Nederlandse beleid worden de paragrafen 170 en 171 van het Handboek onderschreven. De aanbeveling van de ACM en de daarin gevolgde gedachtengang sluiten hierop grotendeels aan. Nadere verduidelijking behoeven echter de volgende passages uit deze aanbeveling op blz. 31:

«.....indien aanmerkelijk gemaakt kan worden dat er **een redelijke kans bestaat dat de betrokken persoon bij dergelijke acties betrokken zou worden**».

«De betrokkenheid behoeft **niet een directe** te zijn; ook personen die deel uitmaken van de strijdkrachten en die ongewapend bij een dergelijke militaire actie **daadwerkelijk** betrokken zijn of dreigen te worden in die zin, dat zij de voorwaarden moeten scheppen om deze mogelijk te maken, dienen als vluchteling erkend te kunnen worden».

De indruk bestaat dat de ACM de betrokkenheid bij een militaire actie op een nogal ruime wijze invult, die niet overeenkomt met het Nederlandse beleid noch met dat in de overige Schengen-landen.

### **Contra-indicaties (blz. 32–38)**

Ook de aanbeveling van de ACM over contra-indicaties kan ik grotendeels onderschrijven.

In dit verband wil ik echter benadrukken dat ook Nederland de paragrafen 47 en 48 van het Handboek volgt. Dit heeft tot consequentie, dat het feit dat een persoon legaal is uitgereisd in het bezit van een geldig nationaal paspoort in sommige gevallen een contra-indicatie zal opleveren, in andere niet. Dit kan tevens per land nog sterk verschillen. Het op legale wijze verlaten van een land wordt derhalve niet standaard als contra-indicatie beschouwd.

### Land van eerste opvang (blz. 39-45)

Eenvormige toepassing van het begrip land van eerste opvang verdient, zoals ook door de ACM benadrukt wordt, eerste aandacht bij harmonisatie van het asielbeleid. De door de Schengen-landen terzake gehanteerde criteria verschillen nogal van elkaar. In de meeste landen komt het begrip land van eerste opvang als ontvankelijkheidsvraag aan de orde. Wanneer een veilig land van eerste opvang aanwezig is, komt men niet meer aan de inhoudelijke toetsing van het asielverzoek toe.

In Nederland vindt echter eerst inhoudelijke toetsing op vluchteling-schap plaats alvorens het land van eerste opvang bij de toelating aan de orde komt. In gevallen waarin de asielzoeker zonder problemen terugge-stuurd kan worden naar een goed land van eerste opvang waar zijn bescherming o.g.v. het Vluchtelingenverdrag voldoende gewaarborgd is, dient toch eerst inhoudelijke toetsing op vluchteling-schap plaats te vinden. In een tijd waarin in diverse fora gezocht wordt naar oplossingen om de asielprocedure te verkorten en tevens te ontlasten van oneigen-lijke asielverzoeken in de Nederlandse procedure nogal omslachtig. Wellicht zou dan ook naar andere mogelijkheden gezocht kunnen worden, zolang deze de rechtsbescherming van asielzoekers en vluchte-lingen voldoende waarborgen.

Gedacht zou kunnen worden bij harmonisatie van de criteria van land van eerste opvang aan de sluiten bij EXCOM-Conclusie 58 (e) en (f). Hierin wordt gesteld:

58e) Refugees and asylum-seekers, who have found protection in a particular country, should normally not move from that country in an irregular manner in order to find durable solutions elsewhere but should take advantage of durable solutions available in that country through action taken by governments and UNHCR as recommended in paragraphs (c) and (d) above;

58f) Where refugees and asylum-seekers nevertheless move in an irregular manner from a country where they have already found protection, they may be returned to that country if

- i) they are protected there against **refoulement** and
- ii) they are permitted to remain there and to be treated in accordance with recognized basic human standards until a durable solution is found for them. Where such return is envisaged, UNHCR may be requested to assist in arrangements for the readmission and reception of the persons concerned.

Toepassing van deze EXCOM-Conclusie waarborgt naar mijn mening voldoende dat een asielzoeker alleen teruggestuurd kan worden naar een land van eerste opvang, als «non-refoulement» gegarandeerd is.

De ACM stelt in haar aanbeveling over het land van eerste opvang tevens dat: «indien een vluchteling drie maanden of langer in een land

verbleef, voordat hij naar het land reisde waar hij om asiel verzocht, kan in beginsel worden aangenomen dat er sprake is van een land van eerste opvang, mits daadwerkelijk van bescherming als bovenbedoeld sprake is. In geval van een verblijf van minder dan drie maanden zal om te bepalen of niettemin van een land van eerste opvang sprake is, doorslaggevende betekenis toekomen aan het doel dat het verblijf – blijkens handelingen van de betrokkene – aanvankelijk moet hebben gehad».

Mijns inziens ligt hier te veel de nadruk op het doel van het verblijf van de asielzoeker. Wanneer in landen in de eigen regio uitgebreide UNHCR-projecten aanwezig zijn, die de opvang van vluchtelingen in de buurlanden waarborgen, is het om de al eerder vermelde redenen niet wenselijk dat asielzoekers deze opvangfaciliteiten negeren en doorreizen naar derde landen. Verwacht mag worden van een asielzoeker dat deze asiel vraagt in het eerste land dat hij aandoet, waar hij beschermd is tegen refoulement en waar de bestaansmogelijkheden op een aanvaardbaar minimumniveau liggen. Het nationale asielbeleid dient in dit verband in lijn te zijn met wat men in internationaal verband tracht te bereiken ter voorkoming van irreguliere vluchtelingenstromen. Hierbij zal echter wel rekening gehouden dienen te worden met eventuele humanitaire- of bijzondere omstandigheden, waardoor de intentie van de asielzoeker gericht kan zijn op het vragen van bescherming in een specifiek land buiten de regio.

Zoals ook door de ACM vermeld wordt, kan de duur van het verblijf van een vluchteling in een bepaald land een rol spelen bij de vraag of sprake is van een land van eerste opvang, doch deze is zeker niet doorslaggevend. Van geval tot geval zal nagegaan dienen te worden of de vluchteling geacht moet worden te hebben verbleven in een land of daar slechts op doorreis was.

#### **Andere verblijfstitels en gedoogsituaties (blz. 46-49)**

Met de ACM ben ik het eens dat het in het harmonisatieproces zinvol lijkt ook te streven naar harmonisatie van de criteria voor verlening aan asielzoekers van verblijfsvergunningen op andere gronden dan de vluchtelingenstatus. De ACM stelt terecht dat van de mogelijkheid tot een alternatieve vorm van asielverlening of tot verlening van andere verblijfstitels geen negatieve invloed mag uitgaan op de beoordeling van verzoeken om erkenning en toelating als vluchteling.

Op grond van internationale verdragen hebben staten zich verplicht onder bepaalde omstandigheden af te zien van uitzetting van een vreemdeling, zoals o.a. op grond van de verplichtingen voortvloeiende uit art. 3 EVRM. Daarnaast kan zoals ook door de ACM aangegeven wordt onder omstandigheden uitzetting tijdelijk achterwege blijven om redenen die hen niet kunnen worden toegerekend of vanwege feitelijke hindernissen.

Met de ACM ben ik van mening dat aan uitgeprocedeerde asielzoekers, die om beleidsmatige redenen tijdelijk niet uitgezet worden, duidelijkheid omtrent hun rechtspositie wordt verschaft. Ik verwijs in deze naar de regeringsreactie op het rapport van de commissie Analyse Asielprocedure en Opvang Asielzoekers.

**Overzicht uitgenodigde vluchtelingen (inclusief natrek)  
januari – juni 1991**

<b>I. Quotum</b> (500 per jaar)	
a. Contingent	
– Vietnamezen	114 (tevens onder CPA)
– Iraniërs	5
Subtotaal:	119
b. Emergency cases	14
c. Twenty or More (TOM)	<u>7</u> (onder wie 6 tevens onder CPA)
<b>Totaal Quotum</b>	<b>140</b>
<b>II. Gezinshereniging</b>	
a. Orderly Departure Programme (ODP) (natrek uit Vietnam)	64
b. Overige gezinshereniging	17
<b>III. Neddrill</b>	4
<b>IV. CPA</b> (ex-RASRO-plaatsen)	<u>76</u>
<b>Totaal eerste helft 1991:</b>	<b>301</b>

## Overzicht invulling CPA juli 1989 – juli 1992

Totaal overzicht CPA-regeling (1000 plaatsen in 3 jaar, verdeeld over  
quotum- en ex-RASRO-plaatsen):

1 juni 1989 t/m 31 december 1989:	167 personen
1 januari 1990 t/m 31 december 1990:	334 personen
1 januari 1991 t/m 30 juni 1991:	<u>335 personen +</u>
	836 personen
nog in te vullen tot juli 1992	<u>164 personen +</u>
Totaal	1000 personen

Nationaliteit	jan	feb	mrt	apr	mei	juni	totaal
Afghanistan	16	15	39	9	40	24	143
Albanië	10	12	9	23	21	16	91
Algerije	6	3	4	1	6	7	27
Angola	19	14	10	15	27	18	103
Bangladesh	11	8	3	6	4	8	40
Bulgarije	40	34	14	43	57	51	239
Volksrepubliek China	116	96	124	122	117	89	664
Egypte	3	2	3	2	5	0	15
Ethiopië	83	98	79	75	103	44	482
Ghana	52	48	70	37	32	39	278
Guinea	10	1	0	0	5	3	19
Guinee	1	2	1	4	1	2	11
Hongarije	13	19	15	5	15	14	81
India	41	14	9	19	30	24	137
Irak	16	27	13	34	35	39	164
Iran	257	114	123	113	119	108	834
Israël	3	1	4	1	0	2	11
Ivoorkust	3	2	6	1	4	2	18
Joëgoslavië	74	73	79	56	62	118	462
Libanon	35	5	18	23	13	19	113
Liberia	44	30	28	20	27	27	176
Marokko	12	6	5	9	6	10	48
Nigeria	114	106	103	76	61	38	498
Pakistan	14	6	22	15	7	11	75
Peru	4	4	9	5	7	1	30
Polen	52	27	26	27	22	40	194
Roemenië	142	99	95	87	128	105	656
Sierra Leone	0	3	0	2	4	4	13
Soedan	18	2	6	4	8	7	45
Somalië	220	64	90	100	128	83	685
Sovjetunie	39	58	35	74	70	60	336
Sri Lanka	301	333	183	201	121	74	1213
Staatloos	12	18	17	20	23	27	117
Suriname	31	20	21	28	13	15	128
Syrië	61	18	28	25	52	47	231
Togo	9	5	5	4	3	7	33
Tsjecho-Slowakije	3	1	38	36	61	37	176
Turkije	111	44	69	50	65	59	398
Vietnam	14	4	15	9	88	127	257
Zaire	15	12	15	16	12	11	81
Overige	27	18	16	25	20	24	130
Totaal	2052	1466	1449	1422	1622	1441	9452
mannen	1427	1046	1044	1005	1121	1021	6665
vrouwen	625	420	405	394	477	396	2717
onbekend	0	0	0	23	24	23	70

N.B. Landen waarvan 10 of minder onderdanen in Nederland asiel hebben aangevraagd, zijn niet in de tabel opgenomen. Het desbetreffend aantal asiolverzoeken is wel in bovenstaande totalen verwerkt.

## Overzicht ROA-populatie naar nationaliteit

1e halfjaar 1990		juni 1991		1e halfjaar 1991	
Libanon	913	Vietnam	131	Iran	727
Somalië	698	Joegoslavië	110	China	614
Polen	537	China	87	Somalië	598
Iran	446	Roemenië	84	Roemenië	577
Nigeria	428	Iran	83	Nigeria	405
Ethiopië	426	Somalië	62	Joegoslavië	405
Afghanistan	384	Sovjetunie	57	Ethiopië	391
Sri Lanka	376	Turkije	52	Sovjetunie	320
Turkije	300	Sri Lanka	47	Turkije	313
Ghana	285	Bulgarije	45	Sri Lanka	282

**Overzicht ROA-populatie naar gezinssamenstelling en geslacht**

Op peildatum 12 juli 1991 was de samenstelling van de groep asielzoekers in de ROA als volgt:

**Gezinssamenstelling**

	Totaal	%
Echtparen	1 260	5%
Echtparen met kinderen	7 446	30%
Alleenst. met kinderen	3 343	14%
Alleenstaanden	12 425	51%
<b>Totaal</b>	<b>24 474</b>	<b>100%</b>

**Geslacht**

	Aantal	%
mannen	16 590	68%
vrouwen	7 872	32%
<b>totaal</b>	<b>24 462</b>	<b>100%</b>

**Leeftijd**

	Aantal	%
0 - 20	7 573	31%
21 - 40	14 975	61%
41 - 60	1 660	7%
> 60	254	1%
<b>Totaal</b>	<b>24 462</b>	<b>100%</b>



**Algemene ambtsberichten eerste helft 1991**

Met betrekking tot de positie van Ahmadi-moslims in Pakistan deel ik u het volgende mede.

Sinds de dood van Zia-ul-Haq is de positie van Ahmadi-moslims in Pakistan niet verbeterd. Aanklachten en veroordelingen van Ahmadi-moslims bleven zich voordoen op grond van, onder meer, de bij Ordinance XX van 26 april 1984 aan het Pakistaanse Wetboek van Strafrecht toegevoegde wetsartikelen 298b en 298c. Uitbreiding van wetgeving krachtens welke Ahmadi-moslims beperkingen worden opgelegd in de uitoefening van hun godsdienst vond niet plaats.

Evenals in voorgaande jaren bleven Ahmadi-moslims het mikpunt van uitbarstingen van volkswoede, meestal aangesticht door religieuze leiders. De meeste individuele en groepsagressie tegen Ahmadi-moslims vindt plaats in dorpen. Dit vanwege de daar heersende sociale controle, de bekendheid van de religie van individuen en de macht van dorps-mullah's. Lokale overheden en politie treden dikwijls niet op tegen de geweldplegers; soms nemen zij zelfs actief deel aan de gewelddaden.

Al jarenlang gaan geruchten dat Ahmadi-moslims uit overheidsfuncties worden geweerd; desondanks blijven zij – ook vooraanstaande – overheidsfuncties bekleden.

De geldigheid van de op 15 juni 1988 uitgevaardigde «Shariah Ordinance» verstreek begin 1989 vanwege het uitblijven van parlementaire goedkeuring. Op 13 mei 1990 aanvaardde de Senaat een wetsontwerp voor de dwingende toepassing van de Shariah. Volgens dit wetsontwerp zal de Shariah het hoogste recht in Pakistan zijn. Door tijdsverloop heeft de goedkeuring door de Senaat echter haar geldigheid verloren en daarom zal dit lichaam opnieuw, naast de Nationale Vergadering, een uitspraak moeten doen over een dergelijk wetsontwerp nadat dit wederom aanhangig is gemaakt.

Deze brief dient te worden beschouwd als een aanvulling op mijn brieven van 8 november 1988, kenmerk DAZ/BA-3544, van 22 april 1987, kenmerk DAZ/BA-104430 en van 14 mei 1986, kenmerk DAZ/BA-109497. Zoals ook hierin verwoord ben ik van mening dat van geval tot geval moet worden bekeken of een Pakistaanse asielzoeker die tot de Ahmadiyya-beweging behoort als vluchteling dient te worden aangemerkt.

De Minister van Buitenlandse Zaken  
voor de Minister  
het Hoofd van het Bureau Asielzaken

Ten behoeve van de beoordeling van asiolverzoeken van personen van Iraanse nationaliteit deel ik U het volgende mede betreffende enkele aspecten van de situatie in Iran. Over de militaire dienstplicht in Iran zult U afzonderlijk geïnformeerd worden.

### **Algemeen**

Na een acht jaar durende oorlog werd in juli 1988 door Iran resolutie 598 van de Veiligheidsraad van de Verenigde Naties aanvaard. Na onderhandelingen kwamen Irak en Iran een staakt het vuren overeen, dat op 20 augustus 1988 van kracht werd.

Ook na de totstandkoming van het staakt-het-vuren bleef het politiek leiderschap sterk verdeeld over het te voeren binnen- en buitenlandse beleid. Persoonlijke rivaliteiten, ideologische verschillen en elkaar bestrijdende belangengroepen waren hier ongetwijfeld debet aan. Hoewel de beschikbare cijfers sterk uiteenlopen, is bekend dat er na aanvaarding van resolutie 598 een golf van executies van tegenstanders van het regime in Iran heeft plaatsgevonden. Onder deze bevonden zich zowel personen die al een aantal jaren in gevangenschap hadden doorgebracht als personen die eerder op vrije voeten waren gesteld.

Begin 1989 verhief Ayatollah Montazeri zijn stem tegen deze executies, hetgeen leidde tot zijn ontheffing als opvolger van Ayatollah Khomeini.

Op 4 juni 1989 overleed Ayatollah Khomeini, de geestelijk leider van de Islamitische Republiek. Ayatollah Sayed Ali Khamenei werd direct als zijn opvolger benoemd. Op 17 augustus 1989 werd Hashemi Rafsanjani officieel geïnstalleerd als president van Iran, nadat hij met grote meerderheid de verkiezingen van 28 juli 1989 had gewonnen, die overigens werden gekenmerkt door een relatief laag opkomstpercentage. Ten gevolge van een grondwetswijziging, goedgekeurd bij een gelijktijdig met de presidentsverkiezing gehouden referendum, werd de functie van premier afgeschaft en werden de bevoegdheden van de president aanzienlijk uitgebreid.

Jaarlijks wordt op 11 februari ter herdenking van de voltooiing van de Iraanse revolutie amnestie verleend aan over het algemeen lichtgestrafte gevangenen die niet als bedreigend voor de revolutionaire samenleving worden beschouwd. In februari 1989 werd een amnestie afgekondigd voor 2600 politieke gevangenen. De amnestie had geen betrekking op personen die naar de mening van de Iraanse autoriteiten ernstige politieke misdrijven hadden begaan. Niet duidelijk is hoeveel personen onder deze amnestie daadwerkelijk in vrijheid werden gesteld.

Hoewel vergeleken met 1988 het aantal executies in 1989 en 1990 enigszins afnam, komen zij nog steeds veelvuldig voor. Eind 1988 werd een nieuwe wet op verdovende middelen aangenomen met zeer strenge straffen. Op grond van deze wetgeving werden in de loop van 1989 en 1990 vele honderden personen geëxecuteerd. Het is niet uit te sluiten dat ook politieke tegenstanders van het regime onder deze wet ter dood veroordeeld en geëxecuteerd zijn.

Ofschoon het op zich als een positieve ontwikkeling kan worden aangemerkt dat de speciale VN-rapporteur inzake de mensenrechten in Iran, de heer Galindo Pohl, tweemaal een bezoek aan Iran heeft kunnen

afleggen, valt uiteraard nog te bezien in hoeverre zulks de naleving van de mensenrechten in Iran positief zal beïnvloeden.

### **Rechtssysteem**

Na de islamitische revolutie van 1979 onderging het rechtssysteem in Iran grote veranderingen. Vanaf 1982 werden pre-revolutionaire wetten die op grond van de heersende theologische leer niet in overeenstemming werden geacht met de islam door de overheid herroepen. In plaats hiervan werd wetgeving gebaseerd op de Sharia ingevoerd, met de daarbij behorende straffen als geseling, amputatie van vingers en handen, executie en steniging.

In het huidige rechtssysteem in Iran kunnen twee soorten rechtbanken worden onderscheiden, algemene en bijzondere. De algemene omvatten de hogere en lagere straf- en civiele rechtbanken. De bijzondere omvatten de bijzondere civiele rechtbanken, de islamitische revolutionaire rechtbanken en de bijzondere rechtbank voor geestelijken.

De islamitische revolutionaire rechtbanken zijn verdeeld in drie secties, namelijk voor economische delicten, voor politieke delicten en voor bepaalde strafzaken, zoals drugsdelicten en smokkel.

De bijzondere rechtbank voor geestelijken werd in 1987 ingesteld om geestelijken die overtredingen of misdrijven begaan, zoals het afwijken van de officiële theologische leer, te berechten. Een aantal geestelijken onder wie als meest bekende Mehdi Hashemi, een bondgenoot van Ayatollah Montazeri, werd door deze rechtbank ter dood veroordeeld en vervolgens geëxecuteerd.

### **Rechtszekerheid**

De procesvoering in Iran is doorgaans zeer rudimentair. Goede waarborgen voor een zuivere procesgang, hoewel in administratieve regelgeving aanwezig, ontbreken in de praktijk. Met name is dit het geval bij de islamitische revolutionaire rechtbanken. Bekend is dat bij deze rechtbanken een zeer korte procesvoering kan plaatsvinden waarbij de veroordeling zeer snel volgt. Processen bij de revolutionaire rechtbanken vinden vrijwel uitsluitend plaats zonder aanwezigheid van een raadsman en zonder dat getuigen worden opgeroepen. Eenvormigheid in rechtspraak ontbreekt.

In 1990 werd door het Ministerie van Justitie een circulaire uitgegeven gericht aan de advocatuur, waarin is gesteld dat advocaten zaken kunnen bepleiten voor revolutionaire rechtbanken. De verwachting is dat de meeste advocaten zich terughoudend en voorzichtig zullen opstellen waar het gaat om het vertegenwoordigen van personen voor revolutionaire rechtbanken.

Het enkele vermoeden dat een persoon het regime afvallig is, kan voldoende aanleiding vormen voor arrestatie in Iran. Gevangenhouding op verdenking van politieke activiteiten is niet aan een termijn gebonden en de wettigheid ervan kan niet rechterlijk worden getoetst. Personen kunnen jarenlang in gevangenschap blijven zonder dat er enig proces plaatsvindt.

Familieleden van personen van wie vermoed wordt dat zij het regime afvallig zijn, lopen eveneens het risico gearresteerd te worden of in plaats van hen gearresteerd te worden.

## **Foltering**

Foltering en mishandeling van gevangenen komt veelvuldig voor. Ook zijn er aanwijzingen dat foltering van familieleden en kinderen voor de ogen van gevangenen zou voorkomen.

## **Veiligheidsorganisaties**

Na de Islamitische revolutie van 1979 werden naast de bestaande veiligheidsorganisaties de politie en de «gendarmerie», het Sepah Pasdaran (islamitisch revolutionair korps) en de islamitische revolutionaire comités opgericht.

Het Sepah Pasdaran werd opgericht teneinde contra-revolutionairen uit te schakelen en als ordedienst op te treden. Tijdens de oorlog met Irak groeide de organisatie uit tot een paramilitaire elitebrigade. Na het staakt het vuren met Irak is het Sepah Pasdaran onder meer ingezet bij de bestrijding van drugsdelicten. De voortdurende wijzigingen in de bevoegdheden van deze organisatie leidden tot onenigheid en overlapping van werkzaamheden met andere veiligheidsorganisaties.

De islamitische revolutionaire comités, die zich tot doel stellen de idealen en verworvenheden van de revolutie te verdedigen, opereerden aanvankelijk zelfstandig. Eind 1983 heeft het Iraanse parlement de taken en bevoegdheden van de comités gelegaliseerd.

Strijd tegen drugshandel en oppositionele activiteiten alsmede handhaving van recht en orde in de steden (in samenwerking met de politie) en op het platteland (in samenwerking met de «gendarmerie») behoren tot de competentie van de comités. Deze bevoegdheden komen sterk overeen met die van de politie en de «gendarmerie». Sinds de islamitische revolutie zijn de bevoegdheden van de politie en de «gendarmerie» geleidelijk uitgehold ten gunste van het Sepah Pasdaran en de islamitische revolutionaire comités.

Op 18 juni 1990 werd een wet aangenomen waarin aan het Ministerie van Binnenlandse Zaken de opdracht werd gegeven de bestaande veiligheidsdiensten (de politie, de islamitische revolutionaire comités en de gendarmerie) binnen een jaar in een organisatie genaamd «De Veiligheidsdienst van de Islamitische Republiek Iran» onder te brengen. Aanverwante diensten binnen het leger die zich met veiligheidsaspecten bezig houden zullen eveneens in deze organisatie ondergebracht worden. Binnen de veiligheidsdiensten bestaat veel bezwaar tegen het onder één gezag brengen van deze diensten. Verwacht wordt dat in de praktijk de organisaties hun huidige bevoegdheden zullen trachten te behouden.

## **Politieke partijen**

Volgens de Grondwet zijn politieke partijen toegestaan zolang zij de vrijheid, soevereiniteit en nationale eenheid niet schenden en zich conformeren aan de islam en de fundamentele principes van de Islamitische Republiek. Sinds de revolutie zijn steeds meer partijen verboden verklaard en vinden met regelmaat politieke zuiveringen plaats. In 1987 bestonden nog maar twee legale politieke partijen, de regeringspartij de Islamitische Republikaanse Partij (IRP), en de Vrijheidsbeweging van Mehdi Bazargan. Op 2 juli 1987 werd de IRP ontbonden door Ayatollah Khomeini. Deze partij had haar oogmerken, de omverwerping van het oude regime en instelling van de Islamitische Republiek, bereikt en

vormde nog slechts als basis voor interne conflicten. Tegelijkertijd werden ook de activiteiten van de Vrijheidsbeweging sterk beperkt.

In december 1988 maakt het Ministerie van Binnenlandse Zaken bekend dat het toegestaan was politieke partijen op te richten, die voldoen aan het criterium gesteld in de Grondwet. De aanvragen zouden worden getoetst door een vijf leden tellende parlementscommissie. De partijen moesten hun politieke, economische en sociale ideeën formuleren en aangeven hoe zij die willen verwezenlijken. Toelating werd slechts overwogen na invulling van lange vragenlijsten. Een aantal politieke organisaties werd geregistreerd. Het betrof religieuze organisaties, studentenorganisaties of andere belangengroeperingen. Zij kunnen niet beschouwd worden als politieke partij naar westers model.

Op 14 juni 1990 kreeg de Vrijheidsbeweging van Mehdi Bazargan bevel zich te ontbinden. Een aantal van haar leden werd gearresteerd. Directe aanleiding vormde een open brief, mede ondertekend door leden van de Vrijheidsbeweging, waarin kritiek werd geuit op het gebrek aan rechten en vrijheden die in de Grondwet zijn gewaarborgd.

Sinds het begin van de revolutie zijn in en buiten Iran tientallen illegale oppositie- en verzetsbewegingen zeer actief. Politieke tegenstanders van het regime worden bij arrestatie zwaar bestraft, kunnen jarenlang vastgehouden worden zonder enige vorm van proces, en lopen het risico geëxecuteerd te worden.

### **Burgerrechten en privé-leven**

Het openbare en privé-leven is onderworpen aan de beginselen van de islam. Gesteld kan worden dat grondrechten zoals wij die kennen, in deze islamitische fundamentalistische maatschappij weinig aan bod komen. In beginsel gelden vrijheid van meningsuiting, vereniging en vergadering, zolang deze niet in strijd komen met de beginselen van de islam. In de praktijk komt de vrijheid van meningsuiting voor zowel individuen als de media neer op zelfcensuur en vormen de gebedsdiensten op vrijdag alsmede andere door de autoriteiten goedgekeurde bijeenkomsten de enige openbare bijeenkomsten.

In vergelijking met eerdere jaren lijkt lichte verbetering te zijn opgetreden ten aanzien van praktijken als het onwettig binnendringen in woningen, afluisteren van telefoons en het openen van post, hoewel een en ander nog steeds voorkomt.

Het overtreden van de islamitische gedragsregels wordt bestraft volgens wetgeving gebaseerd op de Sharia.

### **Positie van de vrouw**

Na de revolutie zijn de gedragsregels met name ten aanzien van vrouwen strikter geworden. Zij die deze gedrags- en kledingsvoorschriften overtreden lopen het reële gevaar te worden opgepakt. Zij kunnen beboet, met zweepslagen bestraft en voor kortere of langere tijd gedetineerd worden.

Wel lijkt op naleving van de vooral voor vrouwen geldende, strenge islamitische kledingvoorschriften iets minder scherp gelet te worden dan in eerdere jaren, doch hier doen zich duidelijk golfbewegingen voor. Met name bij het begin van de islamitische vastenmaand en omstreeks de sterfdag van Ayatollah Khomeini treedt men strenger op tegen vrouwen die de kledingvoorschriften overtreden.

Wettelijk bestaan er in Iran geen bepalingen waarin het vrouwen verboden wordt om hoge maatschappelijke posities in te nemen. In de praktijk bekleden vrouwen echter veelal ondergeschikte functies. Er wordt een duidelijk onderscheid gemaakt tussen mannen- en vrouwenberoepen, waarbij de salariëring voor vrouwen bij gelijkwaardige functies lager kan zijn dan die voor mannen.

### **Religieuze minderheden**

In art. 12 van de Grondwet is vastgelegd dat de officiële godsdienst de islam is van de Jafari-school. Andere islamitische scholen worden echter gerespecteerd.

Op grond van art. 13 van de Grondwet worden aanhangers van de leer van Zoroaster alsmede Joden en Christenen erkend als officiële religieuze minderheden. Zij zijn vertegenwoordigd in het Iraanse parlement, mogen hun geloof belijden en kunnen in beperkte mate eigen scholen hebben en hun kinderen onderwijs in de eigen religie laten volgen. Zij kunnen soms geconfronteerd worden met beperkende maatregelen, die dan vooral tot uitdrukking komen op de terreinen van onderwijs, werkgelegenheid en het verkrijgen van vergunningen. Zolang zij niet de negatieve aandacht van de autoriteiten op zich gevestigd hebben, ondervinden zij met uitzondering van vermelde beperkende maatregelen, relatief weinig problemen.

De Bahai-godsdienst is niet erkend. De Bahai-godsdienst mag niet worden beleden en indien dit wel gebeurt, kan dit ernstige consequenties hebben voor de betrokkene. Dit ondanks het feit dat er een lichte verbetering in de algehele positie van Bahais lijkt te zijn opgetreden in vergelijking met eerdere jaren.

Joden en Bahais hebben problemen in het verkrijgen van toestemming om Iran uit te reizen. Zij krijgen veelal geen meervoudige maar slechts een eenmalige uitreistoestemming.

### **Universiteiten**

In 1980 werden de universiteiten gesloten. Na zuivering van naar de mening van het regime afvallige personen, werden vanaf 1981 de universiteiten geleidelijk aan weer geopend.

Iran kent twee soorten universiteiten, de overheids- en de open universiteit. Om te worden toegelaten moet een schriftelijk toelatingsexamen met goed gevolg worden afgelegd. Studenten aan overheidsuniversiteiten hoeven hun studie niet zelf te betalen. Studenten aan de open universiteit wel. Van de beschikbare plaatsen bij overheidsuniversiteiten wordt 60% tot 70% gereserveerd voor bijzondere groepen van studenten, zoals familieleden van «martelaren», jongens van het volksleger die aan het front hebben gevochten, leden van het Sepah Pasdaran en oorlogsinvaliden. Dit is niet het geval bij de open universiteit.

### **Paspoortprocedure**

Iedere persoon die de leeftijd van achttien jaar heeft bereikt is in beginsel bevoegd een paspoortaanvraag in te dienen bij het «Passport Office» in de provincie waarin hij of zij woonachtig is. Personen jonger dan achttien jaar kunnen geen paspoort verkrijgen en dienen in de paspoorten van de ouders of voogden te worden vermeld. Dit impliceert

dat minderjarigen niet zelfstandig legaal kunnen uitreizen. Bij de aanvraag dienen de navolgende bescheiden te worden overgelegd:

- twee ingevulde paspoortaanvraagformulieren verstrekt door het «Passport Office».
- vier pasfoto's
- het originele zgn. «ID-booklet» van de aanvrager alsmede een fotokopie van de «ID-card» van betrokkene (ID-booklet wordt afgegeven op basis van een geboortebewijs).
- de militaire dienstvaart voor zover de aanvrager (man) de leeftijd van 40 jaar nog niet heeft bereikt.

De aanvraag/afgifte van een paspoort kan worden geweigerd op grond van onder andere:

- politieke achtergronden
- criminele activiteiten
- geestelijke gestoordheid
- religieuze achtergronden (b.v. Bahaïs)
- nog te vervullen militaire dienstplicht
- het ontbreken van de toestemming van de echtgenoot, bij een aanvraag door de echtgenote
- het ontbreken van de toestemming van beide ouders, wanneer het om het bijschrijven van kinderen in de paspoorten van de ouders gaat.

Iedere paspoortaanvraag wordt voorgelegd aan de «centrale organisatie voor informatie» (voorheen de «Prime Minister's Office») voordat tot afgifte van een paspoort kan worden overgegaan. Paspoorten worden afgegeven voor een periode van drie jaar. Zij kunnen voor een periode van drie jaar worden verlengd. Een paspoort wordt uitsluitend in persoon afgegeven, op vertoon van de eigen ID-card. De tijdsduur tussen aanvraag en afgifte bedraagt officieel vijftien dagen. Bij de afgifte van een paspoort wordt uitreistoestemming verleend door middel van een stempel. Een groen stempel geeft recht op meervoudige uitreis, een rood stempel duidt op een eenmalige uitreistoestemming. Een blauw stempel geeft toestemming tot meervoudige uitreis aan o.a. studenten.

### **Uitreisprocedure op de luchthaven**

Iraniërs moeten hun paspoort 72 uur voor hun vertrek voor controle-doeleinden afgeven. Politie, douanebeambten en leden van het Sepah Pasdaran voeren de controle op de luchthaven uit. De medewerkers van deze instanties observeren en controleren elkaar. Bepaalde bevoegdheden van de controlerende instanties overlappen elkaar. Lijsten van personen die het land niet mogen verlaten worden dagelijks bijgewerkt. Een uitreistoestemming verstrekt bij de afgifte van een paspoort geeft dus op zichzelf niet de garantie dat een persoon daadwerkelijk zonder problemen kan uitreizen. Alle paspoorten worden bij uitreis van een uitreisstempel voorzien.

De controle op de luchthaven is door het optreden van die los van elkaar opererende organen zeer strikt. Het is dan ook vrijwel uitgesloten dat iemand die door de autoriteiten gezocht wordt of tegen wiens uitreis om andere redenen bezwaar bestaat, langs deze weg onder eigen naam met een legaal verkregen paspoort al dan niet met behulp van omkoping het land kan verlaten.

### **Illegale uitreis**

Een persoon die de Iraanse nationaliteit bezit en Iran verlaat zonder in het bezit te zijn van een geldig paspoort of enig ander gelijkwaardig document kan tot een gevangenisstraf van één tot twee jaar gevangenis-

straf of het betalen van een boete van 100 000 tot 500 000 Rls. worden veroordeeld.

Een persoon van Iraanse nationaliteit die het land betreedt of verlaat langs een ongeoorloofde plaats van grensoverschrijding kan veroordeeld worden tot een gevangenisstraf van twee tot twaalf maanden of een boete van 100 000 tot 500 000 Rls. Een persoon van Iraanse nationaliteit die gearresteerd wordt bij het overschrijden van een ongeoorloofde plaats van grensoverschrijding zonder in het bezit te zijn van een paspoort of gelijkwaardig document kan veroordeeld worden tot een gevangenisstraf van een maand tot een jaar of een boete van 50 000 tot 300 000 Rls. Wanneer hij in het bezit is van een paspoort of gelijkwaardig document kan hij veroordeeld worden tot een gevangenisstraf van een tot zes maanden gevangenisstraf of een boete van 50 000 tot 200 000 Rls.

Er vindt geen uniforme toepassing van deze strafmaten plaats.

Bij illegaal uitgereisd en personen wier reisdocumenten zijn verlopen of verloren gegaan, vindt bij terugkeer in Iran een antecedentenonderzoek plaats door de SAVANA-organisatie (niet officiële binnenlandse veiligheidsdienst).

### **Terugkeer van Iraanse Staatsburgers in Iran**

Het is bekend dat de Iraanse regering erin geïnteresseerd is, de terugkeer van uitgeweken Iraniërs te stimuleren, omdat zij nodig zijn voor de wederopbouw van Iran.

Op grond van de algehele situatie in Iran bestaat geen aanleiding er a priori van uit te gaan, dat een Iraanse staatsburger wiens verzoek om toelating als vluchteling dan wel verlening van een vergunning tot verblijf is afgewezen niet kan worden gerepatriëerd. Wel dient een uiterst zorgvuldige afweging van de individuele omstandigheden plaats te vinden.

De wnd. Chef der Directie Algemene Zaken  
H. J. W. M. Revis



In verband met de beoordeling van asielverzoeken van Joegoslaven van etnisch-Albanese afkomst uit Kosovo, informeer ik U onderstaand over de situatie in Kosovo, waar circa 1.7 miljoen Albanezen en 200 000 Serviërs en Montenegrijnen wonen. Voor wat betreft de cijfermatige gegevens in het onderhavige ambtsbericht is het niet mogelijk gebleken precieze en allerwege bevestigde aantallen te krijgen. De weergegeven cijfers zijn met name afkomstig uit etnisch-Albanese bronnen waarvan mij niet is gebleken dat ze in het algemeen onrealistisch zijn.

Op 26 juni 1990 heeft het Servische parlement een «Wet op Bijzondere Omstandigheden» aangenomen, op grond waarvan Servische organen de taken van provinciale organen kunnen overnemen indien zich bepaalde, bijzondere omstandigheden in de provincies voordoen. Per gelijke datum heeft het Servische parlement bepaald dat van een dergelijke omstandigheid in Kosovo sprake is.

Op 2 juli 1990 riepen 114 van de 180 leden van het Kosovaarse parlement de zelfstandigheid van de autonome provincie Kosovo uit en bestempelden zij Kosovo tot een zelfstandige deelrepubliek van de Joegoslavische Federatie. Mede naar aanleiding hiervan heeft Servië diverse maatregelen genomen waarvan de belangrijkste hieronder wordt weergegeven.

### **Politiek**

De regering en het parlement van Kosovo werden 5 juli 1990 ontbonden. De taken van het parlement worden sindsdien door het Servische parlement waargenomen, terwijl ter vervanging van de regering (dat wil zeggen ministers, onderministers en hoge functionarissen) door het Servische parlement een «coördinatiecomité», bestaande uit Serviërs en Montenegrijnen uit Kosovo, werd aangewezen, dat de uitvoerende macht in Kosovo vormt.

Bijna alle etnisch-Albanese leden van het (ontbonden) Kosovaarse parlement namen op 7 september 1990 een nieuwe grondwet voor Kosovo aan, waarin Kosovo een onafhankelijke republiek binnen Joegoslavië wordt genoemd. In verband met hun aandeel hierin zijn vier van hen gearresteerd en is strafvervolgning tegen hen ingesteld op grond van de artikelen 136 lid 2 en 116 lid 2 van het federale Wetboek van Strafrecht (lidmaatschap van een groep met als oogmerk wijziging van interne grenzen). Zij zijn thans in voorlopige vrijheid gesteld.

De overige etnisch-Albanese parlementsleden hebben Servië tijdig verlaten en bevinden zich in Kroatië, Slovenië danwel in het buitenland. Tegen drie van hen is een arrestatiebevel uitgevaardigd.

Voorts zijn twee ministers gearresteerd en is tegen hen strafvervolgning ingesteld op grond van de artt. 136 lid 1 en 116 lid 2 federale WvSr (vormen van een groep met als oogmerk wijziging interne grenzen). Zij zouden thans nog in hechtenis zijn.

Tegen de secretaris van het Comité voor Mensenrechten in Pristina, die als journalist heeft bijgedragen tot het bekend worden van de nieuwe grondwet van Kosovo, is strafvervolgning ingesteld op grond van artikelen 136 lid 2 en 116 lid 2 federale WvSr. Hij is eind november 1990 in voorlopige vrijheid gesteld.

## **Pers/media**

De redactie en directie van Radio Tv Pristina werden vervangen door Servië welgezinde personen. Radio Tv Pristina werd gedwongen te stoppen met het uitzenden van actuele Albaneestalige programma's. Circa 1.300 etnisch-Albanese medewerkers zijn ontslagen, terwijl tegen de voormalig directeur een arrestatiebevel is uitgevaardigd.

Voorts zenden de vijf lokale radiostations niet meer in het Albanees uit en is het belangrijke Albaneestalige dagblad «Relindja» per 7 augustus opgehouden te verschijnen, waardoor 230 journalisten en medewerkers werkloos zijn geworden.

De nieuwsvoorziening in de Albanese taal wordt nu verzorgd door kranten en periodieken die zich voorheen richtten op bepaalde doelgroepen. Zij beperken zich thans niet langer tot het nieuws voor hun doelgroep maar verslaan tevens het algemene politieke nieuws.

## **Economie**

In een groot aantal bedrijven en administratieve instellingen hebben Serviërs de leiding overgenomen van etnisch-Albanezers. Hierdoor zouden, volgens schatting van etnisch-Albanezers, circa 40 000 personen werkloos zijn geworden, als gevolg van ontslag danwel als gevolg van de eigen weigering zich te schikken naar de nieuwe Servische leiding.

Zo zou bijvoorbeeld de leiding van de grootste ertsmijnen, die de belangrijkste bron van inkomsten in Kosovo vormen, zijn vervangen en zouden in ziekenhuizen veel etnisch-Albanese artsen zijn vervangen door Servische artsen. Een door de onafhankelijke etnisch-Albanese vakbond uitgeroepen algemene staking op 3 september jl., als gevolg waarvan veel winkels een dag gesloten waren, heeft geleid tot het openingsverbod van circa 3.000 winkels gedurende 3 maanden tot een jaar, gecombineerd met boetes.

## **Universiteit**

Servië heeft zich pariteit ten doel gesteld tussen Servische en etnisch-Albanese studenten aan de Universiteit van Pristina. Deze doelstelling is niet gehaald, onder meer omdat de decaan van de universiteit zich destijds hiertegen zou hebben verzet, hetgeen tot zijn ontslag leidde. Studenten die zijn afgewezen voor toelating tot universiteiten in Servië, worden wel verwezen naar de Universiteit van Pristina, waarna zij na het halen van het eerste jaar, alsnog tot de universiteit van hun keuze kunnen worden toegelaten. Thans zouden circa 860 Serviërs (van de 1.500 die waren voorgedragen) voor het eerste jaar zijn ingeschreven, hetgeen overeenkomt met ongeveer 30% van de eerstejaars-studenten. Het zou hier gaan om studenten die zijn afgewezen door andere universiteiten en slechts door zeer soepele hantering van de criteria zijn toegelaten. Het komt voor dat etnisch-Albanese onderwijspersoneel wordt ontslagen danwel geïntimideerd. Een van de gevolgen is dat studenten niet kunnen afstuderen, vanwege het vertrek van hoogleraren.

## **Milicija**

Bij de Milicija, de geüniformeerde arm van het Secretariaat voor Binnenlandse Zaken (ook wel afgekort S.U.P.), zijn de afgelopen maanden circa 4.000 etnisch-Albanese politie-agenten uit voorzorg door de Servische leiding ontwapend en daarmee de facto op non-actief

gesteld. Tevens zijn destijds ca. 1.300 etnisch-Albanese Milicija-leden ontslagen omdat zij weigerden onder Servisch commando te werken.

De thans voornamelijk uit Serviërs en Montenegrijnen bestaande Milicija ondervindt logistieke steun van het federale leger. Zij is inmiddels zwaarder bewapend dan voorheen en beschikt onder meer over automatische wapens en pantserwagens.

### **Rechterlijke macht/rechtspraak**

Uit de rechterlijke macht zouden de afgelopen maanden vele rechters, die volgens de Servische autoriteiten te soepel waren, zijn ontslagen. Op grond van de «Wet op Bijzondere Omstandigheden» zijn bepaalde rechters in Servië bevoegd zaken, die op Kosovo betrekking hebben, te behandelen. Protestdemonstraties worden veelal gefilmd en/of gefotografeerd. In de praktijk wordt veelal een aantal demonstranten opgepakt en, op grond van een overtreding zoals verstoring van de openbare orde, in een snelle procedure tot maximaal 60 dagen gevangenisstraf veroordeeld. Voorts vinden er van de zijde van de Milicija willekeurige intimidaties plaats tegen Kosovaren, in de vorm van aanhoudingen op straat of in het kader van zoekacties, danwel uitnodigingen voor een informatief gesprek bij de S.U.P.

### **Conclusie**

Concluderend kan worden gesteld dat etnisch-Albanezen op verschillende gebieden worden achtergesteld in Kosovo, dat steeds meer onder Servische invloed komt. Bij ieder asiolverzoek van een etnisch-Albanese Joegoslaaf zal op grond van de individuele merites van de zaak dienen te worden beoordeeld of hetgeen betrokkene stelt te vrezen, vervolging in de zin van het Vluchtelingenverdrag is. Hierbij is tevens van belang dat artikel 183 van de Joegoslavische grondwet de vrijheid van beweging en vestiging waarborgt. Op grond hiervan is het voor etnisch-Albanezen uit Kosovo mogelijk zich elders in Joegoslavië te vestigen. Zo hebben diverse parlamentsleden zich na 7 september jl. aan (mogelijke) vervolging onttrokken door naar Slovenië en Kroatië te gaan.

De Chef der Directie Algemene Zaken  
M. P. A. Frank

Met verwijzing naar Uw brief van 13 juni 1990 kenmerk VZ nr. 1 21028/90/DVZ bericht ik U als volgt over een aantal aspecten van de situatie in Zaïre dat van belang is bij de beoordeling van asielerzoekers van personen van Zaïrese nationaliteit.

### **Staatsvorm**

Het op 30 juni 1960 onafhankelijk geworden Zaïre, voormalig Belgisch Congo, wordt sinds de staatsgreep van 24 november 1965 geregeerd door de voormalige chefstaf van het leger, general Joseph Désiré Mobutu.

Zaïre is een republiek met een presidentieel systeem, waarbij de ministers verantwoording schuldig zijn aan de president. Constitutioneel en in de praktijk berust de macht in Zaïre bij de president. President Mobutu vestigde een sterk centraal gezag. Tot voor kort was in Zaïre volgens de grondwet slechts één politieke partij, de regerende «Mouvement Populaire de la Révolution» (M.P.R.), toegestaan. Politieke oppositie in georganiseerd verband was hierdoor onwettig. De president van de republiek was tevens voorzitter («President-Fondateur») van de M.P.R. Elke Zaïrees was automatisch lid van deze partij.

### **Politieke hervormingen**

Op 24 april 1990 hield president Mobutu een rede, waarin hij het einde van de Tweede en het begin van de Derde Republiek aankondigde. Het staatshoofd verklaarde, dat uit de toen recentelijk gehouden «consultations populaires» was gebleken, dat 87% van de bevolking grote politieke veranderingen wenste. In zijn rede maakt de president gewag van de volgende beslissingen:

- a. De scheiding van partij en staat, het verlies van de leidende functie van de M.P.R., en de afschaffing van centraal comité, politiek bureau en andere M.P.R.-organen.
- b. Naast de M.P.R. zullen maximaal twee andere partijen worden toegestaan.
- c. Hijzelf treedt terug als leider van de M.P.R. en van de regering, doch blijft aan als staatshoofd.
- d. De wetgevende, uitvoerende en rechtsprekende macht worden de enige constitutionele organen.
- e. Depolitisering van het overheidsapparaat, strijdkrachten en veiligheidsdiensten.
- f. Het toestaan van meer vakbonden dan de enige tot nu toe bestaande Union Nationale des Travailleurs Zaïrois (U.N.T.Z.A.), die een integraal onderdeel vormt van de M.P.R.

Voorts kondigde de president een overgangperiode van één jaar (tot 30 april 1991) aan, waarin de grondwet zou worden herzien en vervolgens bij referendum aan de bevolking voorgelegd. Er zouden verkiezingen plaatsvinden voor de diverse volksvertegenwoordigen op nationaal, regionaal en plaatselijk niveau (de president noemde geen data). Tevens meldde de president, dat de officiële omgangsvormen zouden worden gewijzigd. De aanspreektitels «citoyen/citoyenne» zouden niet langer verplicht zijn en kunnen worden vervangen door «monsieur/madame/mademoiselle». Ook het dragen van een stropdas zou weer toegestaan worden.

De rede van president Mobutu werd over het algemeen positief ontvangen.

Op 3 mei 1990 benadrukte de president in een rede voor het parlement, dat andere politieke groeperingen dan de M.P.R. zich nog niet naar buiten toe mochten manifesteren in de vorm van openbare bijeenkomsten. Wel toegestaan was het binnenskamers organiseren van discussiegroepen om over de toekomst van de partij te filosoferen. Partijen zouden pas kunnen worden erkend, nadat de hiervoor in voorbereiding zijnde wet zou zijn aanvaard en hun ontwerp-partijprogramma en -statuten zou zijn goedgekeurd door het daarvoor aangewezen orgaan.

Deze rede werd door velen beschouwd als een terugkomen op de toezeggingen die de president op 24 april 1990 had gedaan.

Op 21 juni 1990 werd door het parlement de wijziging van een groot aantal artikelen uit de grondwet aangenomen, waardoor een aanzet werd gemaakt met de wettelijke uitvoering van de op 24 april 1990 aangekondigde veranderingen.

Op 30 juni 1990 bracht de president enige nuanceringen aan op de door hem gedane mededelingen over het overgangsproces naar de Derde Republiek:

a. Onmiddellijk na afkondiging van de wet op het meerpartijstelsel zijn alle politieke groeperingen vrij zich openlijk te manifesteren tot 31 december 1990.

b. Door een begin 1991 te houden volksstemming, primaire verkiezingen geheten, zal worden bepaald, welke drie politieke partijen zullen worden toegestaan.

c. In 1991 zullen er parlements- en presidentsverkiezingen worden gehouden.

Vanaf juli 1990 raakten de ontwikkelingen in een stroomversnelling. Politieke groeperingen schoten als paddestoelen uit de grond evenals nieuwe regionale dag- en weekbladen. Tegelijkertijd ontstond er de nodige sociale onrust. In allerlei sectoren werd gestaakt, soms wekenlang en eiste men forse salarisverhogingen. Het betrof met name ambtenaren bij diverse ministeries en het onderwijs (van lagere scholen tot universitaire instellingen), de posterijen en het openbare vervoer, maar ook werknemers in het bedrijfsleven.

De wet op het meerpartijstelsel werd vervolgens op 14 juli 1990 aangenomen onder de naam «Wet op Organisatie en Financiering Politieke Partijen in Zaïre». In deze wet, gewijzigd op 18 december 1990, is onder meer bepaald, dat elke partij een verzoek om registratie moet indienen bij de minister van de «Administration du Territoire et de la Décentralisation». Voorts zijn hierin de criteria neergelegd, waaraan de statuten van de te registreren partijen moeten voldoen. De wet verbiedt buitenlandse financiering van de partijen.

Op 6 oktober 1990 kondigde president Mobutu aan, dat een onbeperkt aantal politieke partijen zou worden toegestaan. De zogenaamde primaire verkiezingen zouden zijn komen te vervallen. Bij grondwetswijziging van 23 november 1990 werd door het Zairese parlement het meerpartijstelsel ingevoerd.

In zijn oudejaarsrede herhaalde President Mobutu, dat er parlementaire en presidentsverkiezingen gehouden zouden worden in 1991, overigens zonder data te noemen. Over het eveneens voorgenomen referendum met betrekking tot de grondwetswijziging sprak hij niet.

Van de ruim 100 politieke partijen, die een verzoek om erkenning hebben ingediend, zijn er (vóór 8 februari 1991) 59 toegelaten. Tot de erkende partijen behoren o.a. de «Union pour la Démocratie et le Progrès

Social» (U.D.P.S.), de «Parti Démocrate et Social Chrétien» (een voortzetting van de «Parti Démocratique et Socialiste Congolais»), de «Mouvement National Lumumba» (M.N.L.) die op 7 augustus 1990 opgericht werd en is ontstaan uit de «Mouvement National Congolais/Lumumba en de door Nguz Karl I Bond, ex-UDPS voorman, opgerichte «Union des Fédéralistes et des Républicains Indépendants» (U.F.E.R.I.).

### **Politieke partijen vóór de hervormingsmaatregelen**

Het ontplooiën van politieke activiteiten door andere partijen dan de MPR bleek in elk geval tot de erkenning van politieke partijen verboden en vond vóór 24 april 1990 nauwelijks plaats. De reeds van vóór 24 april 1990 bestaande oppositie was echter veelal wel in en vanuit het buitenland actief.

In de Zaïrese samenleving speelt het stammenverschil een grote rol. Politieke bewegingen zijn veelal langs tribale lijnen verdeeld. De meeste aanhangers van de U.D.P.S. behoren bijvoorbeeld tot de Baluba-stam. De Lunda's zijn actief binnen het «Front National de Libération du Congo» (F.N.L.C.).

President Mobutu behoort tot de Ngbandi-stam.

De «Mouvement National Congolais» (M.N.C.) verenigd daarentegen meerdere stammen in zich.

De U.D.P.S. was één van de weinige partijen met enige organisatie en structuur in Zaïre. Aan de basis van deze partij stond een groep van dertien parlementariërs, die na 1980 met het régime in conflict kwam door de openbaarmaking van een controversieel rapport. Aan hen werden diverse maatregelen opgelegd, zoals verbanning en beperkte bewegingsvrijheid. Een aantal leden van deze groep voerde in 1987 besprekingen met de Zaïrese regering om een verzoening te bewerkstelligen. Dit leidde medio 1987 tot de in vrijheidstelling van de ca. 80 leden van deze organisatie die gevangen werden gehouden. Voorts werd de benoeming bekend gemaakt van vier U.D.P.S.-leiders tot lid van het Centraal Comité van de M.P.R. Twee andere voormalige U.D.P.S.-leiders werden in hoge overheidsfuncties benoemd. Slechts twee van de voormalige groep van dertien verbannen voormannen van de U.D.P.S. hadden zich niet met de eenheidspartij M.P.R. verzoend. De U.D.P.S.-voorman Tshisekedi Wa Mulumba, die zich officieel ook had verzoend met de M.P.R., heeft zich na een tijdelijk verblijf in het buitenland bij terugkeer in Zaïre op 8 januari 1988 aanvankelijk ongestoord en vrij kunnen bewegen, doch werd gearresteerd toen hij, op persoonlijke titel, zonder toestemming van de autoriteiten, op 17 januari 1988 een bijeenkomst organiseerde, tevens herdenking van de sterfdag van ex-premier Lumumba. Medio maart 1988 werd hij tesamen met vier medestanders als laatste van de tijdens deze bijeenkomst gearresteerden in vrijheid gesteld. Medio april 1988 werd hij verbannen naar het binnenland met oplegging van beperkte bewegingsvrijheid in verband met zijn oproep tot passief verzet.

Na onderhandelingen in september 1988 tussen Tshisekedi en president Mobutu werden de verbanning en de beperkte bewegingsvrijheid opgeheven en leek hij tot een vergelijk met de president te zijn gekomen. Spoedig bleek dat Tshisekedi nog steeds van mening verschilde met de president en hij uitte dit ook in het openbaar. Dit leidde tot een verscherpte controle door de veiligheidsdienst en in maart 1989 werd hem opnieuw beperkte bewegingsvrijheid opgelegd. In 1989 werd hij ook weer een korte periode gedetineerd. Op 24 april 1990 werd de beperkte bewegingsvrijheid wederom opgeheven.

Op 10 oktober 1958 werd de «Mouvement National Congolais» (M.N.C.) opgericht door o.a. Ileo en Ngalula. Sinds de heropleving in 1981 van de M.N.C., ook wel «Mouvement National Congolais/Lumumba» genoemd, kent deze beweging, door interne strijd, verschillende vleugels. Voor zover bekend beperkten op incidentele activiteiten van de M.N.C. zich tot de oost-grenzen van Zaïre.

De «Parti de la Révolution Populaire» (P.R.P.) werd in 1967 opgericht onder leiding van Laurent Kabila. Deze partij hangt de marxistisch-leninistische ideologie aan. De partij voerde een gewapende strijd, voornamelijk opererend in het zuidoosten van Zaïre. Na 1986 is de P.R.P. nauwelijks meer in het nieuws geweest.

De «Parti Démocratique et Socialiste Congolais» (P.D.S.C.) werd 28 juni 1981 opgericht. Leidinggevende functionarissen zijn Muyinda Allah Fior en Léonard Kapita Mulopo. Het hoofdkantoor is gevestigd in Zwitserland. De P.D.S.C. is tevens vertegenwoordigd in de Zaïrese regering in ballingschap, die begin september 1987 te Bex, Zwitserland, werd uitgeroepen.

Voor zover dezerzijds bekend waren de in maart 1985 opgerichte «Parti Avantgarde Zaïrois du Travail» (P.A.Z.T.) niet en de in 1971 opgerichte «Mouvement du 17 Janvier» al geruime tijd niet meer actief in Zaïre.

Dezerzijds is bekend dat in januari 1989 een aantal Zaïrese opposanten werd gearresteerd na een receptie waarop ook Tshisekedi aanwezig was. Eind augustus 1989 werden vier opposanten, nadat ze met Amerikaanse juristen hadden gesproken, gearresteerd en enkele weken gedetineerd.

### **Demonstraties/rellen**

In de afgelopen jaren zijn er verschillende demonstraties geweest, waarbij de Zaïrese overheid met harde hand optrad.

In februari 1989 vonden ernstige studentenonlusten plaats op en bij de terreinen van de universiteiten en enkele hogere onderwijsinstellingen. Niet alleen werden demonstrerende studenten gearresteerd, er vonden ook (preventief) massale arrestaties plaats op de campussen van de universiteiten en instituten. Een groot aantal gearresteerden werd reeds dezelfde dag of kort daarop weer vrijgelaten. Er vielen daarnaast ook gewonden en doden.

Vele studenten werden opgepakt en met militaire vliegtuigen overgebracht naar het binnenland, waar zij veelal te werk gesteld werden op plantages. Het merendeel van de studenten is uit eigen beweging teruggekeerd en heeft de studie hervat. Er zijn voorzover dezerzijds bekend geen studenten meer in detentie naar aanleiding van de onlusten in februari 1989.

Naar aanleiding van de rede van president Mobutu op 24 april 1990 werd op 30 april 1990 een vreedzame demonstratieve bijeenkomst gehouden voor het huis van U.D.P.S.-voorman Tshisekedi. De bijeenkomst werd hardhandig door eenheden van de veiligheidsdienst beëindigd.

In mei 1990 braken er studentenonlusten in Lubumbashi uit, die etnisch geïnspireerd leken. Een aantal studenten beschuldigde medestudenten, die afkomstig waren uit het noorden van Equateur, de geboortestreek van president Mobutu, van spionage voor de provinciale gouverneur en de president. Zij hebben deze medestudenten vervolgens

zwaar mishandeld. Hierop grepen de autoriteiten op zeer gewelddadige wijze in. Uit diverse bronnen is vernomen dat, behalve de lokale Garde Civil en Gendarmerie, ook een speciaal detachement van de Division Spéciale Présidentielle (D.S.P.) is ingezet. Het optreden van de autoriteiten werd streng bekritiseerd en in diverse andere steden werden solidariteitsbetogingen gehouden (Bukavu, Kisangani, Mbanza Ngungu). Ook deze betogingen werden met veel geweld door de autoriteiten beantwoord.

De Europese Gemeenschap heeft aangedrongen op de instelling van een onafhankelijke internationale onderzoekscommissie naar de gebeurtenissen op de campus van de Lubumbashi Universiteit in de nacht van 11 op 12 mei 1990. Zaïre was hiertoe slechts bereid, indien de resultaten van een hierop door Zaïre zelf ingestelde parlementaire commissie niet bevredigend waren.

In het rapport van de Zaïrese parlementaire commissie, dat op 18 juni 1990 openbaar werd gemaakt, is vastgesteld, dat in de nacht van 11 op 12 mei 1990 een groep gemaskerde commando's met medeweten van locale/provinciale autoriteiten een vergeldingsactie tegen studenten van de universiteit van Lubumbashi heeft uitgevoerd. Enkele tientallen studenten zouden ernstig gewond zijn geraakt. Het rapport vermeldt voorts, dat het onderzoek geen overtuigend bewijs heeft opgeleverd, dat er dodelijke slachtoffers zijn gevallen (op één uitzondering na), hoewel er sterke aanwijzingen in die richting bestaan. De commissie, die pas achttien dagen na het incident ter plaatse was, constateerde dat vele honderden studenten, die als getuigen hadden kunnen optreden, naar hun woonplaatsen waren overgebracht. Buitenlandse waarnemers schatten het aantal dodelijke slachtoffers tussen de 20 en 150.

Het rapport is in het Zaïrese parlement besproken en bij acclamatie aangenomen. De regering heeft nog dezelfde dag, 18 juni 1990, de elf door de commissie aangewezen verantwoordelijkheden van hun functies ontheven en hen in staat van beschuldiging gesteld. Het betreft behalve de provinciale gouverneur en de rector van de universiteit van Lubumbashi ook locale militaire commandanten. Op 24 december 1990 sloot het parlement de bespreking van de gewelddadigheden te Lubumbashi officieel af met de constatering, dat bevestigd noch ontkend kon worden, dat er slechts één dode was gevallen, zoals door de autoriteiten was beweerd.

President Mobutu heeft zelf herhaaldelijk gesteld, dat er voor een internationaal onderzoek geen aanleiding meer was. In zijn oudejaarsrede kondigde de president aan, dat op korte termijn het proces tegen onder meer de voormalige gouverneur van de provincie Shaba zou beginnen en dat een waarnemer van de Commissie voor de Rechten van de Mens van de Verenigde Naties het zou kunnen bijwonen.

Ook na de afkondiging van de democratiseringsmaatregelen zijn er diverse opposanten gearresteerd. Medio juli 1990 is tijdens een bijeenkomst een twaalfstal U.D.P.S.-leden gearresteerd. Naar aanleiding van een openbare bijeenkomst in de stadswijk Lemba te Kinshasa zijn op 18 juli 1990 drie leden van de M.N.C. gearresteerd. Voor zover dezerzijds bekend zijn zij allen in de loop van september 1990 weer in vrijheid gesteld.

De stakingen van ambtenaren en onderwijzend personeel, die in juli 1990 begonnen, waren begin oktober weer voorbij, nadat toezeggingen over loonsverhogingen waren gedaan. De sociaal-economische onrust duurde echter voort. Tijdens betogingen tegen de hoge kosten van het levensonderhoud vielen op 3 december 1990 volgens officiële verklaringen vier doden.



Op 4 november 1990 wilde de U.D.P.S. een «meeting populair» op het terrein van de jaarbeurs in Kinshasa organiseren. De bijeenkomst werd evenwel van hogerhand verboden. Toen sympathisanten toch probeerden deze doorgang te laten vinden, grepen de aanwezige militairen en politie-eenheden in.

### **Leger en veiligheids- en inlichtingendienst**

Het Zairese leger, de «Forces Armées Zaïroises», omvat behalve de reguliere strijdkrachten ook de «Gendarmerie Nationale» (G.N.), een paramilitaire organisatie. Het hoofdkwartier van de G.N. is gevestigd aan de Avenue Vingt-Quatre Novembre, te Kinshasa. De G.N. is onderverdeeld in elf «Circonscriptions» (C.I.R.C.O.), die elk onder leiding van een kolonel staan. Iedere post of detachement van de G.N. heeft een detentieplaats (cachot). De detenties bij de C.I.R.C.O. zijn over het algemeen kort, niet langer dan nodig wordt geacht voor het opmaken van een rapport.

Binnen de G.N. bestaat een aparte eenheid «Brigade Spéciale de Recherche et de Sécurité» (B.S.R.S.), die wordt ingezet tegen zware criminaliteit. Het komt ook voor, dat deze eenheid zich met personen verdacht van politieke delicten bezighoudt. Een andere naam voor B.S.R.S. is «Commandement de la Ville».

De «Brigade Mobile» behoort eveneens tot de G.N. en heeft taken vergelijkbaar met die van de mobiele eenheid in Nederland.

Het zogenaamde «bureaux deux» is een detentieplaats van de Gendarmerie.

De «Garde Civile» is evenals de G.N. een paramilitaire organisatie, maar valt direct onder het staatshoofd. Behalve voor politietaken wordt zij o.a. ingezet bij ongeregelde grensbewaking. De «Garde Civile» is gevestigd aan de Rue de la Victoire, te Kinshasa.

Het overkoepelend orgaan voor alle veiligheids- en inlichtingendiensten is de «Conseil National de Sécurité». De drie belangrijkste veiligheids- en inlichtingendiensten die hieronder vallen zijn:

- a. de «Service National d'Intelligence et de Protection» (S.N.I.P.);
- b. de «Agence Nationale d'Immigration» (A.N.I.);
- c. de «Service d'Actions et de Renseignements Militaires» (S.A.R.M.).

ad a.

De ontstaansgeschiedenis van de S.N.I.P. is als volgt samen te vatten. Het voormalige «Centre National de Documentation» (C.N.D.) was van 1980 tot 1983 verdeeld in twee afdelingen: «Centre National de Recherche et d'Investigations» (C.N.R.I.) en de «Service National d'Intelligence» (S.N.I.). In 1983 werden deze organisaties vervangen door de «Agence Nationale de Documentation» (A.N.D.). Op 8 augustus 1990 werd de A.N.D. vervangen door de S.N.I.P. De diverse naamswijzigingen zijn het gevolg van reorganisaties en het aanmeten van een nieuw imago voor deze dienst. De S.N.I.P. is gevestigd aan 11, Avenue des Trois Z, Kinshasa.

ad b.

De A.N.I. is in januari 1987 opgericht als afsplitsing van de A.N.D. De A.N.I. is gevestigd aan 65, Boulevard du Trente Juin, Kinshasa.

ad c.

De S.A.R.M. is in januari 1987 opgericht ter vervanging van de «Service de Renseignements Militaires et d'Actions» (S.R.M.A.), die op 30

oktober 1986 werd ontbonden. Het hoofdkwartier bevindt zich in de «Zone de Kintambo», Kinshasa.

Naast deze diensten bestaat tevens de «Division Spéciale Présidentielle» (D.S.P.), een elitekorps, dat zorgdraagt voor de veiligheid van de president en zijn bezittingen in binnen- en buitenland en actief is op inlichtingengebied. De naam van dit korps luidde voor 1986 «Brigade Spéciale Présidentielle». De divisie kent twee brigades met als standplaatsen Mont Ngaliema en Kamp Kibomangu. De D.S.P. staat onder leiding van generaal Nzimbi Ngbale Kongo Wa Basa en bestaat vooral uit parachutisten en commando's. Binnen de D.S.P. bestaat tevens een bataljon belast met «speciale opdrachten», zoals het bestrijden van terrorisme en stadsguerilla, dat ook kan worden ingezet bij onlusten. Dit was het geval bij de hiervoor op pagina 5 vermelde bijeenkomst in januari 1988 evenals bij de studentenonlusten van februari 1989. Het optreden van deze eenheid is over het algemeen hard en ruw. Veel leden van de D.S.P. zijn afkomstig uit de Mobutugezinde provincie Equateur.

De veiligheidsdiensten zijn goed georganiseerd en alom tegenwoordig in de Zairese samenleving. Personen, die om veiligheidsredenen worden aangehouden, kunnen in diverse detentiecentra worden opgesloten. Ook komt het veelvuldig voor, dat zij verbannen worden naar dorpen of militaire kampen, al dan niet met oplegging van beperkte bewegingsvrijheid. Sleutelposities in de veiligheids- en inlichtingendiensten worden overwegend bezet door personen afkomstig uit de Mobutugezinde provincie Equateur.

### **Militaire dienst**

Zaire kent een beroepsleger. Er is geen militaire dienstplicht in Zaire. Ronselen voor de militaire dienst komt overigens wel voor, met name in het binnenland. Hoewel er in de Zairese wet zware straffen op desertie staan, wordt er zelden vervolging tegen ingesteld. Registratie van deserteurs vindt niet plaats.

### **Amnestie**

In de loop der jaren is er diverse malen amnestie afgekondigd, veelal ter gelegenheid van een nationale feestdag. Dit geschiedde o.a. op 20 mei 1989 (de verjaardag van de M.P.R.); deze amnestie betrof echter slechts hen, die veroordeeld waren wegens niet-politieke strafbare feiten. Ook in november 1989 werd amnestie verleend.

Op 22 mei 1990 werd een aantal belangrijke maatregelen getroffen terzake de detentie van personen. Het officiële Zairese persbureau A.Z.A.P. berichtte op 23 mei 1990 o.a., dat alle politieke gevangenen werden vrijgelaten met uitzondering van degenen, tegen wie reeds een juridische procedure was ingesteld. De maatregelen werden op grond van eerdere ervaringen met de nodige scepsis ontvangen.

Ook op 30 juni 1990 en 8 februari 1991 zijn amnestiën afgekondigd.

### **Mensenrechten**

Ondanks het grondwettelijk verbod op marteling, onmenselijk of vernerende behandeling komen foltering en andere vormen van mishandeling voor in de meeste detentieoordens. Stammentegenstellingen vergroten de kans op slechte behandeling van gedetineerden.

Willekeurige gevangenhouding vindt geregeld plaats, zonder dat

betrokkenen in staat van beschuldiging worden gesteld. Machtsmisbruik en corruptie van (lagere) politie- en veiligheidsfunctionarissen staan daarmee vaak in verband. In de officiële pers wordt overigens ook melding gemaakt van misstanden in gevangenissen en verschijnen er berichten over ontslagen, aanhoudingen en/of veroordelingen en personen (civiel en militair), die zich schuldig hebben gemaakt aan machtsmisbruik, corruptie e.d.

Zaire kent de doodstraf, in de afgelopen jaren diverse malen uitgesproken voor o.a. moord, roof en afpersing. Het is niet bekend, of deze ook is uitgevoerd.

Niettemin is een streven waarneembaar naar grotere controle op naleving en betere eerbiediging van mensenrechten. In 1986 werd daartoe een ministerie voor de Rechten van de Vrijheden van de Burger opgericht, waar klachten kunnen worden ingediend. Het merendeel van de ingediende klachten betreft tot dusver echter arbeids- of grondeigendomsconflicten. Het effect van dit ministerie lijkt dan ook beperkt.

Amnesty International heeft in november 1989 een bezoek aan Kinshasa gebracht en daarover gerapporteerd. Op uitnodiging van voornoemd ministerie bracht de Speciale Rapporteur van de Verenigde Naties voor martelingen van 13 tot 20 januari 1990 een bezoek aan Zaire.

### **Godsdienstvrijheid**

Hoewel de vrijheid van godsdienstuitoefening in Zaire is vastgelegd in de grondwet, zijn aan dit recht beperkingen gesteld. Een religieuze sekte of beweging moet erkend zijn door de Zairese overheid, alvorens zij haar activiteiten officieel kan ontplooiën. Om te worden erkend is het noodzakelijk, dat zij de status verkrijgt van een rechtspersoon in de vorm van een zogenaamde «association sans but lucratif». Deze status wordt door het staatshoofd verleend op advies van het ministerie van Justitie. De twee belangrijkste beperkende voorwaarden die door de Zairese overheid gesteld worden aan de erkenning van religieuze sekten zijn, dat ze geen winst oogmerk mogen hebben en voorts geen bedreiging mogen inhouden voor de openbare orde. In 1986 werden verschillende sekten en bewegingen op grond van hogergenoemde voorwaarden verboden. Leiders van niet erkende sekten, die zich niet houden aan het verbod activiteiten te ontplooiën, kunnen worden gestraft met gevangenisstraffen, die variëren van zes maanden tot één jaar en met boetes. Begin 1988 werden door de Conseil Judiciaire (recentelijk weer ministerie van Justitie genaamd) enkele nieuwe voorwaarden gesteld aan de erkenning van religieuze sekten. De belangrijkste hiervan heeft betrekking op de oorspronkelijkheid van de doctrine: de betreffende sekte dient te motiveren op welke principiële gronden zij verschilt van andere reeds erkende sekten. Daarnaast dient de oprichter of leider van de sekte theologisch onderlegd te zijn. Een groot aantal religieuze sekten en bewegingen is thans officieel erkend.

De intrekking op 12 maart 1986 van de erkenning van Jehova's Getuigen als godsdienstige sekte was vooral gebaseerd op overwegingen van openbare orde. De Jehova's Getuigen mogen (thans) hun geschriften niet langer verspreiden en geen openbare bijeenkomsten meer houden. In de praktijk blijkt slechts beperkt uitvoering te worden gegeven aan de verbodsbepaling. De maatregelen, die tegen individuele Jehova's Getuigen worden genomen verschillen van plaats tot plaats.

Jehova's Getuigen worden niet als zodanig geregistreerd bij de overheid. Wel is hun identiteit vaak bekend, bijvoorbeeld bij buurtge-

noten. Kort na de uitvaardiging van de verbodsbepaling in 1986 werden enige honderden Jehova's Getuigen aangegeven, gearresteerd en vaak ook mishandeld. De overgrote meerderheid van hen werd na een korte tijd weer vrijgelaten. In 1988 zijn enkele gevallen bekend geworden van detentie (maximaal 10 dagen) en mishandeling. Over 1989 zijn enkele gevallen bekend, waarbij is opgetreden tegen Jehova's Getuigen vanwege hun geloofsovertuiging. De positie van Jehova's Getuigen lijkt sinds april 1990 verbeterd te zijn.

Zolang leden van een godsdienstige niet erkende sekte niet al te nadrukkelijk op de voorgrond treden, blijken zij in de praktijk zonder veel gevaar in kleine kring bijeenkomsten te kunnen houden.

### **Vrijheid van meningsuiting**

De «Union de la Presse du Zaïre» (U.P.Z.A.) – opgericht op 22 juli 1980 als opvolger van de «Union Nationale de la Presse» – is het overkoepelend orgaan voor;

- het «Office Zaïrois de Radiodiffusion et de Télévision» (O.Z.R.T.);
- «Agence Zaïre Presse» (A.Z.A.P.), het officiële persagentschap van Zaïre;
- de geschreven pers.

A.Z.A.P., de radio («La Voix du Zaïre») en televisie («Télé-Zaïre») zijn volledig in handen van de overheid. De geschreven pers is – met uitzondering van een door A.Z.A.P. uitgegeven dagblad – in particuliere handen, maar wordt sterk gesubsidieerd door de overheid en leunt bovendien voor haar nieuwsgaring zwaar op de officiële persberichten van A.Z.A.P.

Er is geen bij de wet vastgestelde overheidsensuur.

Sedert april 1990 zijn tal van dag- en weekbladen verschenen die, in elk geval in Kinshasa, publiekelijk worden verkocht. In de pers wordt sindsdien openlijk kritiek geleverd op onderwerpen, die voorheen onderhevig waren aan zelfopgelegde beperkingen, zoals het centraal vastgelegde beleid, de staatsdoctrine, de M.P.R. en zelfs – zij het in mindere mate – op de positie van het staatshoofd.

De gebeurtenissen van mei 1990 in Lubumbashi alsmede het werk van de parlementaire onderzoekscommissie zijn op de voet gevolgd en uitgebreid verslagen. Het dagblad «Elima» heeft de officiële versie over voornoemde gebeurtenissen in twijfel getrokken. Dit leidde eind augustus 1990 tot een overval op het bureau van het blad, waarbij vernielingen werden aangericht. De hoofdredacteur van dit blad werd in november aangehouden en na twee dagen vrijgelaten. Thans loopt er nog een aanklacht tegen hem onder meer wegens het vermeend vrijgeven van informatie op militair gebied. Ook anderen uit de perswereld ondervonden problemen naar aanleiding van de op de overheid geuite, onwelgevallige kritiek.

### **Vakbondsvrijheid**

De aankondiging op 24 april 1990 over vakbondspluralisme lijkt inmiddels ook zijn beslag te krijgen. In de loop van januari 1991 maakt het ministerie van Arbeid bekend, dat zeven vakbonden officieel werden toegelaten.

### **In- en uitreisprocedure**

In principe kan iedere Zaïrees zonder problemen zijn land verlaten en ernaar terugkeren. Het paspoort wordt aangevraagd bij het ministerie van Buitenlandse Zaken. Indien de aanvraag wordt goedgekeurd, wordt

tevens een «Note Verbale» afgegeven ten behoeve van een visumaanvraag bij de betrokken buitenlandse vertegenwoordiging in Zaïre. Vervolgens dient men een laissez-passer aan te vragen. Dit document dient bij uitreis afgegeven te worden aan de grensautoriteiten, waarna een uitreisvisum in het paspoort wordt geplaatst. Bij terugkeer in Zaïre wordt het paspoort weer bij de autoriteiten in bewaring gegeven. Voor een bezoek aan de Volksrepubliek Kongo is een paspoort niet vereist doch dient wel het laissez-passer overgelegd te worden aan de Zaïrese grensautoriteiten. Iedere Zaïrees dient in het bezit te zijn van een identiteitskaart. Dit document dient te allen tijde op verzoek getoond te worden. Een nieuw model identiteitskaart werd medio 1986 bij wet ingesteld. De invoering hiervan verloopt traag: slechts een zeer gering deel van de bevolking is reeds in het bezit van de nieuwe identiteitskaart. In verband met het streven naar «Zaïrisering», een onderdeel van de staatsdoctrine, begin zeventiger jaren ingevoerd, is het zeer onaanneemelijk dat in een Zaïrees paspoort westers-christelijke namen worden vermeld, danwel dat personen met een deswege als vals te beschouwen paspoort het land kunnen verlaten.

### **Conclusie**

De algemene politieke situatie in Zaïre is na de in 1990 aangekondigde hervormingen nog onduidelijk en onrustig. De politieke ontwikkelingen volgen elkaar in snel tempo op. Waar in wetgeving en staatsinrichting het democratiseringsproces en een verbetering van de mensenrechtensituatie gestalte lijken te krijgen, blijkt echter tevens plaats te zijn voor hard overheidsoptreden zoals dat in mei 1990 te Lubumbashi. Er is in het algemeen echter geen aanleiding te veronderstellen, dat er gevaar voor de veiligheid bestaat van niet als vluchteling erkende Zaïrezen, wanneer zij naar hun land terugkeren.

De Minister van Buitenlandse Zaken  
voor de Minister

De wnd. Chef der Directie Algemene Zaken

Ten behoeve van de beoordeling van asielaanvragen die worden ingediend door personen van Ethiopische nationaliteit bericht ik U als volgt over een aantal aspecten van de situatie in Ethiopië tot aan de recente gebeurtenissen waaronder het vertrek van president Mengistu Haile-Mariam op 21 mei 1991.

### **Algemeen**

Op 12 september 1974 werd Keizer Haile Selassie door het leger afgezet. De macht kwam in handen van een militaire raad, de «Provisional Military Administrative Council» (P.M.A.C.), ook bekend onder de naam «Dergue» (Schaduw). De grondwet werd buiten werking gesteld en het parlement ontbonden.

Na een machtsstrijd binnen de P.M.A.C. werd Mengistu Haile-Mariam in 1977 voorzitter van de P.M.A.C. en daarmee de facto staatshoofd. De eerste jaren van het nieuwe bewind werden vooral gekenmerkt door strijd om de consolidatie van de macht. Er werd een einde gemaakt aan openlijke politieke oppositie. Vermeende politieke tegenstanders werden vervolgd. De P.M.A.C. slaagde erin met steun uit vooral de Sovjetunie en Cuba de in 1977 door Somalia bezette delen van de Ogaden te heroveren op het Somalische leger en het daar actieve «Western Somali Liberation Front» (W.S.L.F.). Tevens wist het Ethiopische leger de afscheidingsbeweging in Eritrea terug te dringen naar de bergen en het noorden van Eritrea. Op politiek vlak werden eind zeventiger jaren stappen gezet om Ethiopië een volksrepubliek te maken. Een commissie ter oprichting van een arbeiderspartij werd in het leven geroepen. Dit leidde uiteindelijk in 1984 tot de «Workers» Party of Ethiopia» (W.P.E.), een voorhoedepartij op marxistisch-leninistische grondslag. De W.P.E. werd de enige in Ethiopië toegestane politieke partij. Tevens werden boeren-, arbeiders-, vrouwen- en jeugdorganisaties gecreëerd.

In 1987 werd een nieuw parlement (Shengo) gekozen met een zittingsduur van vijf jaar. De leden van dit parlement kunnen slechts met toestemming van de W.P.E. worden gekozen. In het parlement zijn vele bevolkingsgroepen en maatschappelijke groeperingen alsmede de belangrijkste religieuze stromingen vertegenwoordigd. Het parlement heeft op 10 september 1987 de nieuwe grondwet bekrachtigd; deze grondwet is opgesteld naar Sovjetmodel, bepaalt de economische orde en legt grote invloed bij de W.P.E. Het parlement is verantwoordelijk voor de verkiezing van een staatsraad (de permanente vertegenwoordiging van het parlement, het gehele parlement komt slechts zelden bijeen) en de benoeming van een ministerraad. De ambtstermijn van de eveneens door het parlement te kiezen president is van onbepaalde duur. Mengistu Haile-Mariam werd in september 1987 door het parlement unaniem gekozen tot eerste president van de «Democratische Volksrepubliek Ethiopië». De president is tevens voorzitter van de staatsraad, secretaris-generaal van het centraal comité van de W.P.E. en opperbevelhebber van de «revolutionaire strijdkrachten».

Sinds de val van keizer Haile Selassie in 1974 heeft Ethiopië een centraal geleide planeconomie. Landbouwgronden werden genationaliseerd, en de productie en distributie gesocialiseerd. 80% van de beroepsbevolking is in zijn bestaan afhankelijk van de agrarische sektor.

Ethiopië behoort tot de armste landen ter wereld; gewapende conflicten, droogte en falend economisch beleid zijn hier mede debet

aan. Meer dan 50% van het overheidsbudget van Ethiopië wordt besteed aan defensie en veiligheidszaken.

In 1988 werd de noodtoestand afgekondigd voor de regio's Eritrea en Tigray als gevolg van zware gevechten tussen regeringsleger en opstandelingen.

### **Politieke ontwikkelingen**

In april 1988 sloten Somalia en Ethiopië een verdrag ter normalisering van de onderlinge betrekkingen. Sinds de strijd in 1977 en 1978 om de Ogaden heerste er een staat van oorlog tussen beide staten. In het kader van dit verdrag werd ondermeer afgesproken te stoppen met het over en weer steun verlenen aan elkaars opposanten. Het is niet duidelijk of beide partijen zich de afgelopen jaren in de praktijk aan die laatste afspraak gehouden hebben.

Op 16 mei 1989 heeft een poging tot staatsgreep door legerofficieren plaatsgehad. Gevechten vonden plaats tussen regeringsgetrouwe militairen en muiters, waarbij over en weer wreedheden begaan werden. Een aantal muiters is gedurende deze strijd buitengerechtelijk geëxecuteerd. Verder zijn twaalf hoge legerofficieren in verband met betrokkenheid bij deze poging tot staatsgreep, na een proces dat in december 1989 begon, door een militaire rechtbank ter dood veroordeeld en kort daarop geëxecuteerd. Enkele honderden personen, voor zover bekend allen militairen, bevinden zich in verband met hun aandeel in genoemde coup nog steeds in detentie zonder terecht te zijn. Enkele familieleden van bij deze coup gearresteerde personen werden eveneens door de autoriteiten opgepakt en, voor zover bekend, na enige tijd zonder te zijn aangeklaagd vrijgelaten.

Maart 1990 kondigde president Mengistu in een rede voor het centraal comité van de W.P.E. een aantal politieke en economische hervormingen aan. De W.P.E. zou opengesteld worden voor alle Ethiopiërs «die daadwerkelijk staan voor de eenheid en vooruitgang van Ethiopië». De eveneens aangekondigde naamsverandering van de W.P.E. in «Democratic Unity Party of Ethiopia» (D.U.P.E.) heeft nog niet plaatsgehad.

Op economisch vlak houden de aangekondigde hervormingen onder meer in het aantrekken van buitenlandse particuliere investeerders, de geleidelijke afbouw van staatsondernemingen die ten dele geprivatiseerd worden en de uitgifte van land aan particulieren.

### **«Kebeles» en «peasant associations»**

Bestuurlijk is Ethiopië onderverdeeld in een dertigtal administratieve regio's die weer onderverdeeld zijn in «awrajas» (provincies) en «woredas» (districten). Binnen de «woredas» zijn op dorps- of buurt-niveau respectievelijk boeren- («peasant association») of buurtcomités («kebeles») actief, die bepaalde overheidstaken vervullen. Enkele «kebeles» vormen een «higher» of «keftenga». De buurt en boerencomités zijn na de revolutie van 1974 per descreet door de P.M.A.C. in het leven geroepen en hebben verantwoordelijkheden op het terrein van registratie van inwoners, registreren en oproepen van dienstplichtigen, huisvesting, rechtspraak, ordehandhaving, landverdeling, distributie van bepaalde schaarse levensmiddelen, etc. Deze buurt- en boerencomités zijn ook betrokken bij de verbreiding van de ideologie van de Ethiopische regering. Zij houden het doen en laten van individuele personen in de

gaten en rapporteren hierover aan de autoriteiten. «Kebeles» en «peasant associations» maken dan ook deel uit van het alomvattende netwerk van informanten, waarmee de autoriteiten greep op de bevolking houden. Leden van deze comité's zijn afkomstig uit de wijk of het dorp zèlf en worden gekozen door de wijk- of dorpsbewoners. Binnen de «kebeles» en «peasant associations» zijn ook afdelingen van de door de regering gecreëerde jeugd- en vrouwenorganisaties aanwezig.

Deelname aan activiteiten van de «kebele» of «peasant association» wordt – zij het de laatste jaren in mindere mate – als graadmeter van revolutionaire gezindheid beschouwd. Hoewel er officieel geen sancties op niet deelname staan, kan afwezigheid bij dergelijke activiteiten leiden tot negatieve bejegening van de kant van de lokale autoriteiten.

De invloed van de wijk- en boerencomités op het dagelijks leven kan per comité sterk verschillen. Veel hangt af van het hoofd ervan, dat een grote invloed heeft.

## **Bevolkingsgroepen**

Historisch gezien wordt de kern van Ethiopië gevormd door het met name door Amharen bewoonde centrale hoogland. Pas in de 19e eeuw werd Ethiopië door veroveringen vergroot tot de huidige geografische omvang, waardoor vele andere volkeren deel gingen uitmaken van Ethiopië.

De Amharen, waartoe vanuit etnisch en cultureel oogpunt ook een groot deel van de inwoners van de regio's Tigray en Eritrea gerekend kan worden, vormen ongeveer 35% van de bevolking van Ethiopië (48 miljoen inwoners in 1987). De Oromos of Gallas zijn qua grootte de belangrijkste bevolkingsgroep. Zij vormen tussen de 45% en 55% van de bevolking van Ethiopië en leven verspreid over delen van oost-, west- en zuid-Ethiopië. De Danakil (Afars) en Somali (met name de Ogadeni clan) vormen ongeveer 5% van de bevolking. Ten slotte is er nog een aantal kleinere groepen.

Het Amhaars en het Engels zijn de officiële talen van Ethiopië. Het Tigrinia, een nauw aan het Amhaars verwante taal, wordt in Tigray en in delen van Eritrea gesproken. De Oromos spreken Oromifa. Somali wordt gesproken door de Ogadeni.

Circa 50% van de Ethiopische bevolking bestaat uit christenen, grotendeels orthodox (koptisch). Ongeveer 40% van de Ethiopiërs is moslim. De overige Ethiopiërs zijn vooral aanhangers van natuurreligies. Er is verder een kleine groep Ethiopische Joden (Falasha's). De Amharen zijn vrijwel allen orthodox. Bijna alle Somali's, een deel van de Oromo's en verder een groot aantal kleinere etnische groepen zijn aanhangers van de Islam.

## **Jaartelling**

De Ethiopische jaartelling is gebaseerd op de Juliaanse kalender en loopt zeven jaar en acht maanden achter op onze jaartelling.

## **GEWAPEND VERZET**

In Ethiopië is in verschillende regio's sprake van gewapend verzet. Onderscheid kan hierbij gemaakt worden tussen afscheidingsbewegingen en organisaties wier hoofddoel omverwerping van de centrale regering is. Op de voor het onderhavige onderwerp belangrijkste zal nader worden ingegaan.



## **Bewegingen in Eritrea**

Eritrea was gedurende ongeveer zestig jaren een Italiaanse kolonie. In 1952 werd Eritrea op basis van een resolutie van de Verenigde Naties samengebracht in een federatief verband met Ethiopië. Als gevolg van de aanvaarding door het Eritrese parlement van een resolutie, die voorzag in het opgaan van Eritrea in Ethiopië, werd in 1962 de federatie ontbonden en Eritrea bij Ethiopië gevoegd. De wijze waarop dit alles verliep kwam neer op annexatie.

Sinds begin zestiger jaren streeft de oppositie in Eritrea op gewapende wijze zelfstandigheid van Eritrea na. Aan de basis van het gewapende verzet stond het «Eritrean Liberation Front» (E.L.F.), dat in eerste instantie uit militante moslims bestond. Eind zestiger jaren sloten ook christen-Eritreërs zich bij het E.L.F. aan.

Religieuze, etnische en politieke conflicten binnen het E.L.F. leidden tot afsplitsingen en uiteindelijk het uiteenvallen van het E.L.F. in facties. De belangrijkste afsplitsing van het E.L.F. is het «Eritrean Peoples Liberation Front» (E.P.L.F.). Deze organisatie is momenteel de belangrijkste verzetsgroep van Eritrea. Het E.P.L.F. dat zijn eerste congres in 1977 hield, heeft een marxistische ideologie en kent een strakke centralistische organisatiestructuur. Het E.P.L.F. streeft naar afscheiding van Ethiopië en naar stichting van een zelfstandige staat Eritrea. Zijn maatschappelijke basis vindt het E.P.L.F. vooral onder de christen-Eritreërs. Op politiek vlak zijn de belangrijkste E.L.F.-facties in 1985 een samenwerkingsverband aangegaan, de «E.L.F./United Organisation (U.O.)», dat in 1987 geleid heeft tot formele hereniging. De E.L.F./U.O. stelt de politieke eenheid van Ethiopië niet langer ter discussie maar streeft naar vergaande autonomie binnen een federatief Ethiopië.

De tegenstellingen tussen E.P.L.F. en E.L.F. culmineerden in een gewapende strijd waarbij het E.L.F. in 1981 als militaire factor in Eritrea uitgeschakeld werd. Het E.L.F. zou sindsdien militair alleen nog in de streek Gash actief zijn. Na de val van Massawa, de belangrijkste havenstad van Eritrea, in februari 1990 heerste het regeringsleger in Eritrea in april 1991 alleen nog Keren en Asmara, de hoofdstad van Eritrea, en hun directe omgeving alsmede een deel van de kust, met Assab als belangrijkste havenplaats.

## **Bewegingen in Tigray**

Sinds 1975 opereert het «Tigrayan Peoples Liberation Front» (T.P.L.F.) in de regio Tigray. Het T.P.L.F. streeft naar omverwerping van het bewind van president Mengistu en beweert voorstander te zijn van handhaving van de eenheid van Ethiopië met vergaande autonomie voor Tigray en andere regio's. Het T.P.L.F. is marxistisch en zeer strak en centralistisch georganiseerd. Midden tachtiger jaren is de «Marxist-Leninist League of Tigray» (M.L.L.T.) opgericht als politieke partij van het T.P.L.F. Het T.P.L.F. heeft nagenoeg heel Tigray onder controle en is ook buiten deze regio actief – onder meer als deel van het «Ethiopian Peoples Revolutionary Democratic Front» (E.P.R.D.F.) – in de regio's Gojjam, Wollo, Gonder, Wollega en noordelijk Shoa.

## **Contacten met de centrale regering**

Onderhandelingen in 1989 en 1990 tussen de regering en bovengenoemde afzonderlijke verzetsgroepen over de politieke situatie hebben niet geleid tot resultaten voor wat betreft het beëindigen van de gewapende confrontaties en het vinden van politieke oplossingen. Wel zijn er na internationale druk afspraken gemaakt tussen de regering enerzijds en E.P.L.F. en T.P.L.F. anderzijds om voedseldistributie aan de

noodlijdende bevolking in Tigray en Eritrea mogelijk te maken. Deze wordt ernstig bemoeilijkt als gevolg van offensieven van de verzetsbewegingen.

Het zijn van Eritreër of Tigreër vormt op zichzelf geen aanleiding voor repressief optreden door de Ethiopische autoriteiten. Er verblijven grote aantallen personen afkomstig uit Eritrea en Tigray in andere delen van Ethiopië. Eritreërs en Tigreërs zijn vertegenwoordigd in kaderfuncties in de strijdkrachten en in het bestuur. Personen die verdacht worden van activiteiten ten behoeve van het verzet riskeren ernstige moeilijkheden van de zijde van de Ethiopische autoriteiten.

### **Andere verzetsbewegingen**

Van de overige verzetsbewegingen dienen hier nog het «Oromo Liberation Front» en het «Western Somali Liberation Front» vermeld te worden.

Het Oromo Liberation Front (O.L.F.), een gewapende oppositiegroep met aanhang onder de Oromo's, is met name in de regio's Asosa en Wollega militair actief. Voor zover bekend streeft het O.L.F. een zelfstandige Oromostaat na.

Het eerder genoemde «Western Somali Liberation Front» (W.S.L.F.) zocht oorspronkelijk aansluiting voor de Ogaden bij Somalia. Momenteel zou het W.S.L.F. autonomie voor de Ogaden binnen een federatief Ethiopië nastreven. Sinds de nederlaag van Somalia in de Ogadenoerlog en het normalisatieverdrag tussen Ethiopië en Somalia is de politieke en militaire betekenis van het W.S.L.F. sterk afgenomen. Het W.S.L.F. zou nog af en toe in de Ogaden militair actief zijn.

### **MILITAIRE DIENSTPLICHT**

Het Ethiopisch leger bestaat naast beroepsmilitairen uit dienstplichtigen. Bij proclamatie nr. 238/1983 van 4 mei 1983 stelde de Ethiopische regering een militaire dienstplicht in. Alle jongeren, meisjes en jongens, hebben de verplichting om zich in het jaar dat zij zestien worden bij de bevoegde autoriteiten te laten registreren voor militaire dienst. Vanaf hun achttiende levensjaar kunnen zij voor het verrichten van militaire dienst opgeroepen worden.

De oproep voor militaire dienst is afkomstig van de «kebele» of «peasant-association», waar ook de registratie plaatsvindt. Die comité's krijgen als laagste administratieve geledingen instructie voor een bepaald tijdstip een van hoger hand vastgesteld aantal dienstplichtigen voor inlijving in het leger aan te dragen. Jaarlijks vinden er meerdere oproep-ondes plaats.

Tot nu toe zijn, voor zover bekend, alleen mannelijke dienstplichtigen opgeroepen voor militaire dienst. Uitstel van militaire dienst is mogelijk vanwege studie- of gezondheidsredenen.

Het langdurige en veel slachtoffers vergende gewapende conflict in noord-Ethiopië heeft geleid tot massale ontduiking van de dienstplicht. In het noorden worden jongeren zowel door de regering als de gewapende verzetsorganisaties gerecruteerd. Ook het feit dat er weinig uitzicht is om na vervulling van de dienstplicht uit militaire dienst ontslagen te worden, draagt bij tot het gebrek aan animo om militaire dienst te vervullen. Velen duiken onder indien vermoed wordt dat de autoriteiten van zins zijn dienstplichtigen op te roepen.

Omdat recrutering veelal problematisch is hebben de autoriteiten de afgelopen jaren geregeld jongemannen opgepakt en velen van hen –

vermoedelijk ook jongens onder de 18 jaar – ingelijfd. In de praktijk worden vooral jongeren die geen studie volgen of geen geregeld werk hebben opgeroepen dan wel opgepakt en ingelijfd. Omkoping van met name «kebele»- en «peasant association»-functionarissen ter voorkoming van oproep voor of inlijving in het leger komt veelvuldig voor.

De bepalingen van de «Penal Code» van 1957 zijn van toepassing op overtredingen van personen die op basis van proclamatie 238/1983 dienstplichtig zijn.

Op dienstweigering, dat wil zeggen het zich niet presenteren voor registratie ten behoeve van de vervulling van militaire dienst, staat op grond van artikel 296 van de «Penal Code» een maximum gevangenisstraf van drie jaar. Ten tijde van algemene mobilisatie, noodtoestand of oorlog kan een straf van maximaal tien jaar gevangenis opgelegd worden.

Ontduiking van dienstplicht, dat wil zeggen het niet voldoen aan een oproep voor inlijving, kan bestraft worden op grond van artikel 297 met een gevangenisstraf van maximaal zes maanden. In oorlogstijd, algemene mobilisatie of in geval van noodtoestand kan een maximum straf van vijf jaar gegeven worden.

Art. 300 van de «Penal Code» geeft aan dat de maximum straf voor desertie vijf jaar is. In tijd van noodtoestand, algemene mobilisatie of oorlog kan een straf van vijf jaar tot levenslang en zelfs de doodstraf opgelegd worden.

Weigering van een dienstbevel (insubordinatie) kan op grond van artikel 311 met maximaal drie jaar gevangenisstraf bestraft worden. Ten tijde van noodtoestand, algemene mobilisatie of oorlog kan dit delict bestraft worden met een maximum gevangenisstraf van tien jaar en in uitzonderlijke gevallen («in the face of the enemy») met levenslang of zelfs de doodstraf.

Proclamatie 268/1984 «Establishment of national military service (Amendment) proclamation» geeft voor de in artikel 296 en 297 beschreven strafbare feiten aan welke civiele rechtbank bevoegd is. Strafbare feiten gepleegd door dienstplichtigen gedurende hun militaire dienst worden berecht door een militaire rechtbank. Er is in het algemeen geen sprake van een actief opsporingsbeleid bij dienstweigering, ontduiking dienstplicht of desertie.

Desertie aan het oorlogsfront kan bij gevangenneming aan het front standrechtelijke executie tot gevolg hebben.

## **MENSENRECHTEN**

De mensenrechtensituatie in Ethiopië is enigszins verbeterd in vergelijking met de situatie eind zeventiger en begin tachtiger jaren. De afgelopen jaren zijn op grond van presidentiële graties honderden gevangenen, onder wie politieke, op vrije voeten gesteld. Niettemin blijft de mensenrechtensituatie, mede als gevolg van het voortduren van de burgeroorlog, zorgwekkend.

### **Politieke en godsdienstvrijheid**

Andere politieke partijen dan de «Workers Party of Ethiopia» zijn niet toegestaan. Openlijke kritiek op het regeringsbeleid door individuele personen kan tot hun arrestatie leiden. De media zijn onderhevig aan strikte censuur.

De regering lijkt niettemin binnen de door haar gecreëerde kaders, zoals het parlement, kritiek op het gevoerde beleid toe te staan. Parlement en leiders van de belangrijkste religieuze stromingen hebben in 1990 openlijk de regering bekritiseerd voor wat betreft het voortduren

van de burgeroorlog, zonder dat dit, voor zover bekend, geleid heeft tot repressies van de kant van de overheid.

Artikel 46 van de grondwet van 1987 garandeert vrijheid van godsdienst. Lid 2 van genoemd artikel vermeldt met betrekking tot de uitoefening van de vrijheid van godsdienst dat deze «may not be in a manner contrary to the interest of the state and the revolution, public morality or the freedom of other citizens». De belangrijkste islamitische en koptische feestdagen zijn sinds 1975 uitgeroepen tot nationale feestdagen. Voor de val van keizer Haile Selassie in 1974 was de koptische kerk staatskerk.

In de praktijk is de vrijheid van godsdienst de laatste jaren toegenomen. Protestantse kerkgenootschappen, die na de omwenteling in 1974 in toenemende mate problemen ondervonden, zijn thans weer actief in Ethiopië. Buitenlandse zendelingen en missionarissen mogen alleen als ontwikkelingswerkers in Ethiopië werken, maar ondervinden geen problemen bij pastorale werkzaamheden. Alleen Jehova's getuigen worden geweerd uit Ethiopië. In de steden en op het platteland worden kerken en moskeeën gebouwd. Kleinere religieuze groeperingen zoals Mennonieten en Pinkstergemeenten kunnen, met name op het platteland, nog problemen ondervinden van de kant van de plaatselijke autoriteiten. Huiskamerbijeenkomsten van deze en andere sektarische religieuze genootschappen vinden plaats zonder dat – voor zover bekend – de autoriteiten hiertegen optreden.

De Mekanu Yesus Kerk, die vooral in de Oromobevolking geworteld is, heeft in het verleden problemen met de regering gehad. Enkele leiders en leden van deze kerk hebben lange tijd zonder proces vastgezeten in verband met vermeende banden met het «Oromo Liberation Front» (O.L.F.).

In het kielzog van de herstelde diplomatieke betrekkingen tussen Israël en Ethiopië is de emigratie van Ethiopische Joden, de Falasha's, weer – zij het moeizaam – op gang gekomen.

### **Rechtsbescherming**

De grondwet van 1987 bevat een aantal bepalingen (artikel 43 tot en met 45) betreffende de rechtsbescherming. De grondwet garandeert voorgeleiding binnen 48 uur, arrestatiebevelen, een eerlijk proces, bescherming tegen zelfbeschuldiging onder dwang en het recht op rechtsbijstand.

Het komt in de praktijk echter voor dat gearresteerde personen veel langer op voorgeleiding bij een rechtbank moeten wachten. De rechterlijke macht is niet onafhankelijk, hetgeen in het bijzonder tot uitdrukking kan komen in strafzaken met politieke implicaties.

Na de omwenteling in 1974 stelde de P.M.A.C. in 1975 naast de reguliere rechtbanken op wijk- en dorpsniveau rechtbanken in, wier werk gekenmerkt werd door willekeur en die met name in de periode eind zeventiger en begin tachtiger jaren in de praktijk veel grotere bevoegdheden hadden dan bij de wet was voorzien. Op basis van proclamatie 37/1989 werd bepaald dat deze rechtbanken, nu «social courts» geheten, alleen nog recht mogen spreken in civielrechtelijke aangelegenheden en kleine vergrijpen («petty crimes»). De maximumstraf die een «social court» kan opleggen is 500 Birr of één maand detentie.

Proclamatie nr. 8/1974, «the special criminal court proclamation», schiep de mogelijkheid om speciale militaire tribunalen in het leven te roepen om personen te berechten die verdacht worden van politieke

misdrijven. Na de revolutie waren deze rechtbanken onder meer betrokken bij de veroordeling van kader dat verdacht werd van corruptie en wanbestuur. De couppelegers van mei 1989 werden eveneens veroordeeld door een speciaal militair tribunaal, dat hiertoe in het leven geroepen was. Er is geen mogelijkheid tot beroep tegen de uitspraak van een dergelijk tribunaal. Vonnissen dienen bekrachtigd te worden door de president van Ethiopië.

Bij arrestaties van vermeende opposanten door de veiligheidsdienst ontbreekt veelal rechtsbescherming. Ondervraging van diegenen die van verzet tegen het regime verdacht worden, kan gepaard gaan met mishandeling. Moord op, verdwijning en foltering van verzetsstrijders of politieke tegenstanders van het regime vinden plaats. Tegen vele politieke gevangenen is nimmer een aanklacht ingediend en is nooit een vonnis uitgesproken. Anderen zijn na verhoor door de veiligheidsdienst overgebracht naar een gewone gevangenis in afwachting van een proces. Het is niet mogelijk om een enigszins nauwkeurige schatting van het aantal politieke gevangenen in Ethiopië te geven.

De noodtoestand is van kracht voor Eritrea en Tigray. Op grond daarvan zijn strijdkrachten, politie en veiligheidsdiensten bevoegd om iedere persoon, die er op enigerlei wijze «law and order» verstoort aan te houden, te detineren en voor onbepaalde tijd zonder aanhoudingsbevel vast te houden. In de praktijk heerst de noodtoestand in alle gebieden waar geregeld gewapende confrontaties plaatsvinden tussen regering en verzetsgroepen.

### **Bewegingsvrijheid**

Er zijn momenteel, met uitzondering van noord-Ethiopië, geen belemmeringen voor Etiopiërs bij binnenlands reizen. In het geval van militaire acties in bepaalde gebieden is het mogelijk dat reizigers door wegversperringen verder reizen verhinderd wordt. Er bevinden zich controleposten op de hoofdwegen, met name aan de rand van de stedelijke gebieden. Er geldt een avondklok voor heel Ethiopië tussen middernacht en 05.00 uur 's ochtends.

De bewegingen van Ethiopiërs worden onder meer door de «kebele» en «peasant association» gecontroleerd. Ethiopiërs dienen zich bij de «kebele» of «peasant association» waar zij woonachtig zijn te registreren. Op hun achttiende levensjaar krijgen zij van hun wijk- of boerencomité een identiteitskaart.

Ethiopiërs mogen niet zonder toestemming verhuizen. Voor reizen naar en vanuit noord-Ethiopië is een reistoestemming («travel permit») nodig. Het benodigde document kan, op basis van een verklaring van geen bezwaar van het comité waar men geregistreerd staat, bij het lokale kantoor van de immigratiedienst verkregen worden.

Reizen naar het buitenland worden nauwkeurig door de Ethiopische overheid gecontroleerd. Voor dergelijke reizen hebben Ethiopische staatsburgers naast een paspoort een uitreisvisum nodig. Op het aanvraagformulier dient het hoofd van de kebele waar men geregistreerd staat zijn goedkeuring, in de vorm van een aanbeveling, te vermelden. Een uitnodigingsschrijven, medische verklaring, brief van de werkgever, inschrijving aan een buitenlandse universiteit etc. dienen bij de aanvraag overgelegd te worden ter motivering van de paspoortaanvraag.

Dienstplichtigen moeten tevens een verklaring van geen bezwaar bij de paspoortaanvraag overleggen van de «commisariat section», het bureau dienstplicht van de gemeente of het district waar zij woonachtig zijn. Personen met eigen inkomen dienen verklaringen van geen bezwaar van de bank en belastingdienst te overleggen. Paspoortafgifte vindt alleen

door het Ministerie van Binnenlandse Zaken (immigratiedienst) te Addis Abeba plaats.

Het uitreisvisum, dat ook op andere plaatsen dan de hoofdstad door de autoriteiten afgegeven wordt, heeft een geldigheidsduur van vijftien dagen en kan binnen één jaar na datum van afgifte maximaal twee keer verlengd worden met vijftien dagen. Afgifte van paspoort en uitreisvisum vindt pas plaats nadat de veiligheidsdienst is geraadpleegd.

Bij illegale uitreis kan op grond van artikel 17 lid 2 van de «Aliens and Immigration»-wet van 1969 een maximum gevangenisstraf van vijf jaar opgelegd worden. Op grond van artikel 12 («Commission of Counter-Revolutionary Act») van de «Revised Special Penal Code» (proclamatie 214/1981) kan een zwaardere bestraffing voor illegale uitreis opgelegd worden indien de illegale uitreis kan worden opgevat als verraad van land of volk. De straf kan dan worden verhoogd tot maximaal 25 jaar gevangenisstraf. In buitengewoon zware gevallen zijn levenslange gevangenisstraf of de doodstraf mogelijk. De toepassing van dit artikel is dezerzijds slechts bekend in één geval. Twee onderofficieren uit het Ethiopische leger werden in 1983 veroordeeld tot tien respectievelijk elf jaar gevangenisstraf. In dit geval blijkt dat de intentie om verraad te plegen een grote rol heeft gespeeld bij de veroordeling en de strafmaat evenals het breken van de militaire eed en het laten prevaleren van persoonlijke belangen. Personen aangehouden in verband met (poging) tot illegale uitreis worden merendeels voor onderzoek enige tijd in administratieve hechtenis gehouden. Indien al bestraffing plaatsvindt dan is dit op basis van voornoemd artikel 17 lid 2 van de «Aliens and Immigration» wet van 1969.

De Ethiopische autoriteiten hebben op grootschalige wijze inwoners van bepaalde door de droogte getroffen gebieden, met name uit Wollo, naar vruchtbaardere streken overgebracht. Dit hervestigingsprogramma heeft veel kritiek gekregen in verband met het gedwongen karakter en de gebrekkige uitvoering ervan waardoor er slachtoffers onder de lokale bevolking gevallen zijn. Dit programma werd in 1989 officieel opgeschort. In de praktijk was deze grootschalige volksverhuizing al enkele jaren eerder tot stilstand gekomen.

Het samenbrengen van boeren in van overheidswege gecreëerde dorpen («villagisation») met als argument dat op die wijze de boerenbevolking toegang krijgt tot voorzieningen als onderwijs, gezondheidszorg, betere huisvesting, schoon drinkwater, etc. is in het verleden gepaard gegaan met dwang. Ook dit programma is voor zover bekend opgeschort.

Er zijn vermoedelijk meer dan een miljoen Ethiopiërs in het buitenland. De meesten van hen leven in buurlanden van Ethiopië, veelal in vluchtelingenkampen. De afgelopen jaren zijn enkele tienduizenden Ethiopische vluchtelingen (grotendeels in Djibouti en Somalia verblijvend) vrijwillig teruggekeerd naar Ethiopië. Het gaat hierbij vooral om personen die ten tijde van de Ogadenoerlog tussen Somalia en Ethiopië naar Somalia of Djibouti gevlucht zijn. De georganiseerde repatriëring van deze groep vindt plaats op basis van afspraken onder het tripartite overleg tussen gastland, Ethiopië en de «United Nations High Commissioner for Refugees» (UNHCR). Sinds 1986 tot eind 1990 zijn zo'n 21 000 vluchtelingen uit Somalia teruggekeerd.

De Ethiopische autoriteiten erkennen het recht van een ieder om naar zijn land terug te keren. Op Ethiopiërs die vrijwillig terugkeren naar Ethiopië dan wel het gewapend verzet opgeven en zich bij de Ethiopische autoriteiten melden, is een door de regering uitgevaardigde amnestie van toepassing.

## **VLUCHTELINGEN IN ETHIOPIË**

Ethiopië is partij bij het Vluchtelingenverdrag van 1951 en het hierbij behorende protocol van 1967. Ethiopië is tevens partij bij de Vluchtelingenconventie uit 1969 van de Organisatie van Afrikaanse Eenheid. Ethiopië herbergde eind 1990, volgens de Ethiopische autoriteiten, bijna 800 000 vluchtelingen grotendeels afkomstig uit Soedan en Somalia.

De gewapende strijd in Somalia heeft begin dit jaar geleid tot een nieuwe stroom Somalische vluchtelingen en tot een sterke toename van het aantal uit Somalia teruggekeerde Ethiopiërs.

De Minister van Buitenlandse Zaken  
Voor de Minister  
de Chef der Directie Algemene zaken  
M. P. A. Frank

## MINISTERIE VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Ter vervanging van mijn brieven van 5 oktober 1988, 11 mei 1989 en 2 juli 1990, betreffende de positie van Palestijnen in Libië bericht ik u, op basis van nader ingesteld onderzoek het volgende.

Ongeveer 8 jaar geleden is Libië begonnen met het afgeven van reisdocumenten aan Palestijnen, die in het bezit waren van door de landen waarin zij woonden afgegeven reisdocumenten, waarvan de geldigheidsduur niet meer werd verlengd.

Overeenkomstig een besluit van het «Algemeen Volkscomité», het hoogste gezagsorgaan in Libië, is Libië vrij toegankelijk voor alle Arabieren. Aanvankelijk kregen de Palestijnen, evenals alle andere Arabieren, hiermee tevens dezelfde rechten en plichten als Libische onderdanen. Eigendom van onroerende goederen is voor Palestijnen echter uitgesloten, daar dit niet strookt met het doel van terugkeer van alle Palestijnen naar de bezette gebieden. Voor het overige omvat de gelijke behandeling onder andere het recht op verblijf, het recht op vrije in- en uitreis, het recht op werk en de vrijheid tot het ontplooiën van commerciële activiteiten.

Er bevinden zich nog steeds enige tienduizenden Palestijnen in Libië. De Libische autoriteiten maken in hun behandeling van in Libië verblijvende Palestijnen geen onderscheid tussen de verschillende groeperingen. Een grote meerderheid sympathiseert nog immer met de opvattingen van PLO-voorzitter Yasser Arafat. Een minderheid staat achter de ideeën van de meer radicale stromingen.

Het PLO-kantoor te Tripoli wordt geleid door de Arafat-gezinde Izzat Farid Abu Al Rub. De vertegenwoordiger van de PLO is sedert de proclamatie van de staat Palestina als ambassadeur in Libië geaccrediteerd. Het kantoor staat open voor advies ten behoeve van Palestijnen ongeacht de groepering waarmee wordt gesympathiseerd.

Palestijnen die voor het eerst in Libië arriveren worden in het algemeen opgevangen door aldaar reeds verblijvende verwanten, vrienden of kennissen. Uiteraard dienen zij zich, evenals iedere ingezetene van Libië, moeite te getroosten om in het eigen levensonderhoud te voorzien.

Er zijn noch dezerzijds, noch in Palestijnse kringen in Libië, gevallen bekend van gedwongen repatriëring van Arabieren (derhalve inclusief Palestijnen) naar hun land van herkomst. Slechts indien sprake is van door vreemdelingen tegen de staat Libië gerichte activiteiten kan tot verwijdering worden overgegaan.

De Minister van Buitenlandse Zaken  
voor de Minister  
de Chef der Directie Algemene Zaken  
M. P. A. Frank



Sinds mijn ambtsberichten van eind 1989 en begin 1990 hebben zich diverse ontwikkelingen voorgedaan in Sri Lanka. Ten behoeve van de beoordeling van asiolverzoeken van uit Sri Lanka afkomstige personen zal ik hieronder op een aantal van deze ontwikkelingen ingaan.

### **I. Algemeen**

Sinds zijn aantreden in januari 1989 heeft president Premadasa getracht de conflicten in zijn land door overleg en het streven naar compromissen tot een oplossing te brengen. Alle, ook de strijdende, partijen werden uitgenodigd deel te nemen aan het overleg in de zogenoemde «All Party Conference». De «Liberation Tigers of Tamil Eelam» (LTTE) en de «Janatha Vimukhti Peramuna» (JVP) weigerden overleg in dit kader. De uitnodiging werd wel aangenomen door het «Tamil United Liberation Front» (TULF), dat bij de verkiezingen van februari 1989 weer enkele zetels in het nationale parlement had veroverd. Deze zetels worden op grond van onderlinge afspraken behalve door leden van het TULF bezet door leden van het «Eelam People's Revolutionary Liberation Front» (EPRLF), de «Tamil Eelam Liberation Organisation» (TELO) en het «Eelam National Democratic Liberation Front» (ENDLF). Als de enige andere in het parlement vertegenwoordigde Tamilgroepering won ook de «Eelam Revolutionary Organisation of Students» (EROS), later ook genoemd «Eelavar Democratic Front», verscheidene zetels.

President Premadasa kwam ook tegemoet aan het verlangen van m.n. de LTTE om de aanwezigheid in Sri Lanka van de «Indian Peace Keeping Force» (IPKF) te beëindigen. Op 18 september 1989 kwamen de Indiase en de Srilankaanse regering tenslotte overeen dat de IPKF met onmiddellijke ingang zijn acties zou staken en aan het eind van dat jaar geheel zou zijn teruggetrokken. Nadat hierin enige vertraging was opgetreden, werd de terugtrekking uiteindelijk voltooid op 25 maart 1990.

De noodtoestand, die op 20 juni 1989 weer was ingesteld (zie voor de aanleiding hiertoe mijn ambtsbericht van 27 februari 1990 betreffende de JVP), is tot op heden voor het gehele land van kracht. Een aantal noodmaatregelen werd door de regering op 15 februari 1990 ingetrokken. Dit gold ook artikel 55 ff van de «Emergency Regulations», dat het leger en de politie machtigde zich van lijken te ontdoen zonder enige formaliteit of rapportage. Andere ingetrokken regelingen hadden betrekking op de bevoegdheid van de president politieke partijen te verbieden en op de bevoegdheid van de regering censuur in te stellen.

Na van president Premadasa toestemming te hebben verkregen om zijn taak in Sri Lanka uit te oefenen, is het Internationale Rode Kruis in oktober 1989 begonnen met de uitvoering van een uitgebreid programma aldaar. Dit bestaat o.a. uit het opsporen van vermisten, het bezoeken van detentieplaatsen en het geven van voorlichting aan leger en politie op het gebied van de mensenrechten. De op 30 maart 1990 doorgevoerde regeringswijziging moest de bestrijding van armoede en werkloosheid vergemakkelijken en het ingezette economisch herstel helpen bespoedigen. Voorts werden de Srilankaanse universiteiten geleidelijk aan weer heropend.

Naar aanleiding van kritiek van diverse zijden op de mensenrechtensituatie in het land heeft president Premadasa eind 1990 en in januari 1991 drie organen ingesteld, te weten een «Special Task Force on Human Rights», een «Presidential Commission of Inquiry to Probe into

the Involuntary Removal of Persons», en een «Independent Committee of Inquiry on the Rehabilitation of Suspects». Het is thans nog te vroeg om te kunnen oordelen over het effect van de werkzaamheden van deze instellingen.

## **II. Ontwikkelingen in de regio**

### **Noorden en Oosten**

De voorjaar 1989 hernomen onderhandelingen tussen de LTTE en de regering hadden in juli 1989 geleid tot een wapenstilstand. De LTTE bleven echter vasthouden aan hun voornaamste eis, ontbinding van de, in september 1988 uit de noordelijke en oostelijke raden samengevoegde, noord-oostelijke provinciale raad en nieuwe verkiezingen daarvoor. In het begin van 1990 voegden de LTTE een politieke vleugel aan hun organisatie toe, het «People's Front of Liberation Tigers» (PFLT). Ontwapening van de LTTE vond niet plaats.

Het door de terugtrekking van de IPKF in de noordelijke en oostelijke provincies ontstane machtsvacuüm werd geleidelijk opgevuld door de LTTE. Daarbij werd incidenteel strijd geleverd met een «citizen volunteer force» en een zgn. «Tamil National Army», opgericht door zwakkere rivaliserende groeperingen zoals het EPRLF en het ENDLF. Beide laatstgenoemde partijen, die samen de meerderheid bezaten in de noord-oostelijke provinciale raad, deden in februari 1990 een poging de raad om te vormen tot het parlement van de «Democratische Republiek Eelam». Dit mislukte en hun leiders vluchtten naar India in het zicht van de toenemende machtsontplooiing door de LTTE. Eind augustus 1990 volgde ontbinding van de raad.

Verdere besprekingen tussen de LTTE en de regering bleven tot in mei 1990 zonder resultaat. Vanaf 7 juni werd de relatieve rust in het noordoosten verstoord door incidentele confrontaties tussen de LTTE en leger en politie van Sri Lanka. Op 11 juni brandde de strijd in alle hevigheid en op grote schaal los; het begin ervan vormden aanvallen van de LTTE op politieposten, waarbij honderden politieagenten het leven lieten. Na enkele pogingen van de regering om de LTTE te bewegen het geweld te staken en na het aanbod van een wapenstilstand kreeg het leger de opdracht via de militaire weg de LTTE uit te schakelen. De regering heeft daarbij de steun van de oppositie, inclusief Tamil-groeperingen; de TELO, de PLOTE (People's Liberation Organisation of Tamil Eelam) en de EPDP (Eelam People's Democratic Party) steunen de regeringstroepen actief, en het TULF en het EPRLF geven politieke steun. De EROS vormt hierop de enige uitzondering. De regering benadrukt steeds weer dat zij niet in conflict is geraakt met de Tamil-bevolking als zodanig, doch dat zij zich dient te verdedigen tegen het geweld van de zijde van de LTTE. Dit geweld is niet alleen fysiek, maar ook andere methoden worden gebruikt zoals afpersing van gelden van de lokale bevolking.

Bij de thans nog steeds voortdurende strijd, waarbij nu eens de LTTE, dan weer het leger successen lijken te boeken, heeft de burgerbevolking zeer te lijden, zoals Tamils als Singhalezen. Velen vinden de dood bij acties van het leger en van de luchtmacht en de marine die bombardementen en beschietingen uitvoeren, terwijl de LTTE soms massale moordpartijen aanricht, mede onder de in het oosten wonende Moslims. Honderdduizenden zijn dan ook hun woonplaats in het noorden en het oosten ontvlucht om aan het geweld te ontkomen en omdat zij aldaar niet in hun levensonderhoud konden voorzien. Een deel is naar India gevlucht, maar het grootste deel bevindt zich in kampen die door de

Srilankaanse autoriteiten zijn opgezet. Het eiland Mannar is in zijn geheel voor ontheemden bestemd. Meer dan duizend personen worden vermist sinds 11 juni 1990. Naar aanleiding van de gevolgen voor de burgeroorlog van de militaire acties tegen de LTTE is van Nederlandse zijde herhaalde malen tegenover de Srilankaanse autoriteiten bezorgdheid geuit over het optreden van de militairen.

### **Colombo en Westen**

Kort na het opnieuw uitbreken van de strijd in het noorden hebben de autoriteiten in Colombo op grond van de «Prevention of Terrorism Act» meer dan duizend jongere Tamils aangehouden, met name in de gevallen wanneer deze geen plausibele verklaring konden geven voor hun aanwezigheid in de hoofdstad, en in kampen geïnterneerd. Na enkele maanden zijn genoemde personen weer vrijgelaten. Overigens lopen Tamils in Colombo niet een groter risico het slachtoffer van gewelddadigheden te worden dan personen van een andere etnische achtergrond. Dit geldt ook voor de omgeving van Colombo (de zgn. «Western Province»).

### **Zuiden**

Ook in het zuiden is veel geweld voorgekomen; ik verwijs daarvoor naar mijn eerder genoemde ambtsbericht van 27 februari 1990. Nadat begin november 1989 onder meer de leider van de JVP, R. Wijeweera, was omgekomen, is het JVP-geweld in het zuiden langzaam afgenomen. Para-militaire groepen en moordbrigades bleven er echter opereren. Tegen dergelijke schendingen van de mensenrechten werd volgens verscheidene westerse landen, waaronder Nederland, niet voldoende door de Sri Lankaanse overheid opgetreden. Tegenover de betrokken autoriteiten is daarover namens die landen meer dan eens verontrusting uitgesproken. Toch kan worden gesteld dat in het zuiden de openbare orde thans vrijwel geheel is hersteld, hoewel de autoriteiten nog vele gedetineerden vasthouden in legerkampen of politiebureau's. De berechten van ongeveer 2000 personen wordt voorbereid; snelle afhandeling van dergelijke zaken wordt bemoeilijkt door de geringe capaciteit van het gerechtelijk apparaat.

### **III. Conclusie**

Kort samenvattend kan worden gezegd dat Sri Lanka in de laatste anderhalf jaar enerzijds een periode heeft gekend van betrekkelijke rust en herstel, waarbij via de politieke weg getracht werd de bestaande conflicten op te lossen, maar anderzijds ook een periode van hevig geweld. Dit geweld, dat thans nog voortduurt, speelt zich voornamelijk af in het noorden (schiereiland Jaffna) en het oosten van Sri Lanka.

Mochten zich omstandigheden voordoen die consequenties hebben voor de verwijdering van afgewezen asielzoekers van Srilankaanse nationaliteit, dan zal ik U daarover inlichten. In dit verband blijf ik er aan hechten, dat mijn ministerie zo tijdig mogelijk op de hoogte wordt gebracht van een voorgenomen uitzetting naar Sri Lanka. Dit geldt voor afgewezen asielzoekers van zowel Tamil- als Singhalese origine, en is van bijzonder belang in het geval van personen aan wie activiteiten voor de LTTE of de JVP worden toegeschreven.

De Minister van Buitenlandse Zaken  
voor de minister  
de Chef der Directe Algemene Zaken  
M. P. A. Frank

## I. Inleiding

Wetgeving aangaande de dienstplicht in Iran is gebaseerd op de Wet op de Algemene Dienstplicht van 21-10-1984, en op de Uitvoeringsregeling van deze wet van 18 augustus 1985. Een maand na de aanvaarding van resolutie 598 door Iran, en derhalve ten tijde van de feitelijke beëindiging van de oorlog met Irak, werden op 23 september 1988 in een richtlijn door de High Council of War Logistics wijzigingen in de militaire wetgeving bekend gemaakt, onder andere met betrekking tot de bestraffing van dienstweigeraars en deserteurs. Ook werd de militaire dienstplicht verkort van 28 maanden tot 24 maanden plus 4 maanden beschikbaarheid als reserve. Met ingang van het Iraanse nieuwjaar 21 maart 1989 werd deze 4 maanden reservetijd afgeschaft. In 1990 volgden nieuwe besluiten en maatregelen van bestuur van het Bureau voor de Algemene Dienstplicht.

## II. Dienstplicht

Elke mannelijke Iraniër is dienstplichtig vanaf de 21ste maart van het jaar waarin hij 19 jaar oud wordt. De dienstplicht is verdeeld in een actieve dienstperiode van twee jaren, een eerste reserve periode van acht jaren, een tweede reserve periode van tien jaren, en een derde reserve periode van tien jaren. De reserve periode eindigt in principe bij het bereiken van het vijftigste levensjaar. In geval van een algehele mobilisatie kunnen personen tot zestig jaar worden opgeroepen. Een dergelijke mobilisatieafkondiging heeft zich tijdens de oorlog tussen Iran en Irak niet voorgedaan. Het is de bedoeling van de wet om in tijden van spanning/noodzaak eerst de eerste categorie reservisten op te roepen, daarna de tweede en de derde.

### Oproep

Vanaf de 21ste maart van het jaar waarin zij 19 worden worden mannelijke Iraanse onderdanen opgeroepen om zich op een vastgestelde datum te melden bij daartoe aangewezen centra voor vaststelling van hun dienstplicht. Recruitering vindt in Iran per jaarklasse plaats door een oproep via de media. Iraniërs geboren in hetzelfde maanjaar (21 maart tot 20 maart van het volgende kalenderjaar) vallen in dezelfde lichterij. Wordt de dienstplichtige goedgekeurd, dan wordt aan hem een «militair boekje» uitgereikt waarin de datum van opkomst wordt vermeld.

## III. Vrijstelling

Een tijdelijke of permanente vrijstelling kan verleend worden o.g.v.:

- **Kostwinnerschap**, aan degenen die als enigen voor het levensonderhoud van directe familie zorg dragen;
- **Gezondheidsredenen**, bij ziekte of invaliditeit vastgesteld door een Medische Raad
- **«Martelaarschap»**, het in dienst van de Revolutie of aan het front gesneuveld zijn voor een broer of vader. Slechts één familielid kan in aanmerking komen van zo'n vrijstelling vanwege «martelaarschap». Bijkomende voorwaarden zijn dat de datum van overlijden na 9 januari 1978 valt en er niet meer dan 7 jaren verstreken zijn sinds de datum van overlijden. Verder moet één van de ouders van de recruit nog in leven zijn of de recruit moet verantwoordelijk zijn voor een jongere broer of zus.
- **Studie**, de verklaring over de vrijstelling van militaire dienst van

scholieren en studenten wordt afgegeven na overlegging van de studiekaart. Na beëindiging van hun studie dienen zij zich onverwijld ter vervulling van hun dienstplicht bij de bevoegde autoriteiten in Iran te melden.

#### **IV. Rechten verbonden aan vervulling van de militaire dienst en vrijstelling van de militaire dienst.**

Na beëindiging van de militaire dienst wordt een bewijs inzake vervulde dienstplicht afgegeven. Dit bewijs dient overgelegd te worden in geval van:

- a. Deelname aan een rijexamen en afgifte van een rijbewijs.
- b. Verstreking van een lening of de toekenning van landbouw-, bedrijfs-, veeteelt- of woonsubsidie door een departement, (semi-)overheidsinstelling of wettelijk lichaam.
- c. Kandidaatstelling voor het parlement en overige in de wet voorziene colleges.
- d. Afgifte van getuigschriften van voltooide schoolopleidingen en afgeronde studies.
- e. Afgifte van een handels- of werkvergunning of lidmaatschap van een coöperatieve onderneming.
- f. Notariële eigendomsoverdracht
- g. Het innen van wacht- of pensioengelden van (semi-)overheidsinstellingen.
- h. Tewerkstelling in de openbare dienst, bij staatsorganen en bij staatsbedrijven.

Personen die permanent zijn vrijgesteld hebben dezelfde rechten. Personen die tijdelijk om medische- of studieredenen zijn vrijgesteld kunnen geen zaken- of werkvergunning verkrijgen. Als bijkomende maatregel ter bestraffing van dienstweigeraars kan na beëindiging van de dienstplicht door het bevoegde gerecht besloten worden dat de verklaring inzake vervulde dienstplicht niet meteen verstrekt wordt. Afhankelijk of de persoon in vreedstijd of in tijd van oorlog dienst geweigerd heeft, zich vrijwillig meldt of gearresteerd wordt, kan de verklaring 2 tot maximaal 10 jaar na beëindiging van de militaire dienst afgegeven worden.

#### **V. Uitreis**

Personen die hun bewijs terzake van vervulde militaire dienst hebben verkregen en zij die een permanente vrijstelling hebben mogen in beginsel naar het buitenland uitreizen zolang het General Military Service Department niet anders heeft verklaard.

Personen die een tijdelijke vrijstelling bezitten mogen in beginsel naar het buitenland uitreizen zolang als hun vrijstellingskaart geldig is en zij toestemming hebben van het General Military Service Department. In de praktijk zal iemand die tijdelijke vrijstelling heeft vanwege studie het land echter niet mogen verlaten.

Het General Military Service Departement eist van degenen die tijdelijk het land mogen verlaten een borg, als garantie voor terugkeer. Dit kan in de vorm van een bankgarantie of van een deposito, dat in geval de persoon niet terugkeert in beslag genomen zal worden. Ook een schriftelijke garantie kan soms als borg dienen.

## **VI. Dienstweigerings/Desertie**

Het zich onttrekken aan de militaire dienstplicht wordt als dienstweigerings beschouwd wanneer:

- de dienstplichtige zich niet op de juiste plaats en datum meldt bij de daartoe aangewezen centra voor vaststelling van de dienstplicht;
- de dienstplichtige verzaakt zich te melden binnen een maand na het verstrijken van een aan hem verleende vrijstelling;
- de dienstplichtige verzaakt zich te melden op de opkomstdatum van de actieve militaire dienst bij het daartoe aangewezen trainingskamp.

Het zich onttrekken tijdens de actieve militaire dienst geldt als desertie.

Het behoort tot de taak van politie en ordehandhaving om niet-opgekomen of gedeserteerde dienstplichtigen op te sporen binnen het rayon waar zij werkzaam zijn, en om hen na aanhouding over te dragen aan het plaatselijk Bureau voor de Algemene Dienstplicht.

## **VII. Nieuwe bepalingen inzake dienstweigerings en desertie**

De hierna volgende informatie aangaande bestraffing voor dienstweigerings en desertie is gebaseerd op Richtlijn 401/15/277 van 23 september 1988 en een in 1990 door de overheid uitgegeven pamflet waar besluiten en maatregelen van bestuur van het Bureau voor de Algemene Dienstplicht aangaande dienstplichtigen in staan. Zij geven nadere uitvoering aan de bepalingen van de Wet op de Algemene Dienstplicht van 1984 en de Uitvoeringsregeling van 1985. Het is dezerzijds niet geheel duidelijk hoe in de praktijk deze bepalingen worden toegepast en hoe zij zich tot elkaar verhouden. De indruk bestaat dat in lijn met het streven van de Iraanse autoriteiten om de terugkeer van uitgeweken Iraniërs te stimuleren, omdat zij nodig zijn voor de wederopbouw van Iran, de overheid zich in praktijk ten aanzien van dienstweigerings en deserteurs niet al te strikt opstelt.

### **Bestrafing van dienstweigerings en deserteurs**

Als bestraffing voor dienstweigerings vindt een aanvulling op de bij de wet voorgeschreven periode van actieve militaire dienstplicht plaats. De duur van de verlenging is afhankelijk van het feit of de dienstweigerings in oorlog- of vreedstijd heeft plaatsgevonden, de persoon zich in of buiten Iran bevond, en van verschillende afgekondigde meldingsdata voor personen die zich aan de dienstplicht hebben onttrokken.

Art. 68 van Richtlijn 401/15/277 bepaalt:

«De maximale dienstduur in legereenheden en veiligheidsorganen voor hen die zich aan de dienst onttrokken hebben, zal niet meer dan 5 jaar bedragen. De aanvullende periode waartoe degene die zich aan de dienst onttrokken heeft wettelijk verplicht is, zal door het gerecht omgezet worden in een geldboete (ten minste Rls. 50 000 per maand) en/of geseling, etc.»

Ook voor desertie van dienstplichtigen geldt dat een verlenging van de dienstduur opgelegd wordt. Bij meervoudige desertie wordt de periode van verlenging langer, terwijl deserteurs die voor de vierde keer gedeserteerd zijn de doodstraf opgelegd kan worden.

Het zich onttrekken aan de militaire dienst wordt door de Iraanse autoriteiten op zichzelf niet als een politiek delict beschouwd.

De Minister van Buitenlandse Zaken,  
voor de Minister,  
De Chef der Directie Algemene Zaken  
M. P. A. Frank