



OKTOBER 2023

Dealen met Rwanda

Dilemma's bij bescherming van vluchtelingen in derde landen



Op weg naar Massachusetts. Nyabiheke, april 2023 (foto: Francesco Mascini).

Inleiding

Vergaande migratiesamenwerking met Rwanda duikt steeds vaker op als [plan](#), nu de [irreguliere migratiedruk op de Europese buitengrenzen](#) na een COVID-19-dip weer toeneemt en migratie een bepalend thema is in elke verkiezing in Europa. Ook een meerderheid van de Tweede Kamer heeft met twee moties aan de regering gevraagd om te leren van het Verenigd Koninkrijk (VK) en om samen op te trekken met de Deense regering inzake het verplaatsen van asielprocedures naar

landen buiten de EU (zie Tekstbox 1). Demissionair staatssecretaris van Justitie en Veiligheid Van der Burg heeft terughoudend gereageerd, in algemene zin stellend dat Nederland zich wil houden aan de internationale verdragen. Inmiddels woedt over deze plannen een stevige juridische en ethische discussie. In de debatten in de Tweede Kamer en reacties van de regering is tot nu toe echter relatief weinig aandacht besteed aan Rwanda zelf.

Waarom is het leiderschap van Rwanda geïnteresseerd in een *deal* met Europese landen? Hoe is de sociaaleconomische situatie in Rwanda, welke rol speelt het land nu al in vluchtelingenopvang, kan aldaar voldoende capaciteit worden opgebouwd voor Europese asielpoorten en -opvang, is Rwanda een veilig land voor vluchtelingen, en wat zouden eigenlijk doel en effecten van zo'n *deal* met Rwanda zijn? In deze *alert* zoeken we antwoorden op deze vragen. Dat doen we op basis van desk research en gesprekken in Rwanda zelf met de betrokken regeringsinstanties, ambassades, vertegenwoordigers van de VN-vluchtelingenorganisatie (UNHCR), Rwandese en internationale mensenrechtenorganisaties, vluchtelingen in Rwanda, en ambtenaren, ambassades, denktanks en mensenrechtenorganisaties in Europa.

Twee grote akkoorden en plannen-B

Wat is de context waarin we migratiesamenwerking met Rwanda bespreken? Dat is een taai onderhandelingscontext, waarin de EU probeert meer grip te krijgen op migratie via een 'plan-A', dat in feite [twee grote akkoorden](#) vereist. We noemen dit 'plan-A' omdat alle onderhandelingsinzet hier de afgelopen jaren in is geïnvesteerd. Met een reeks politieke doorbraken voor de zomer van 2023 komen die akkoorden na jarenlang onderhandelen in zicht.

Ten eerste is een akkoord tussen de EU-lidstaten nodig. Dit EU-interne akkoord gaat over:

- (a) de asielpoorten tot Europa, met een snelle procedure om aan de EU-buitengrenzen onderscheid te maken tussen migranten met een kansarm respectievelijk kansrijk asielverzoek; en over

Tekstbox 1: Parlementaire opdracht tot verkenning 'plannen-B'

In april en mei 2022 zijn in de Tweede Kamer verschillende moties aangenomen over het verkennen van 'plannen-B'. De [motie Brekelmans \(VVD\)](#) verzoekt de regering om binnen de EU actief te pleiten voor meer actie om migratiepartnerschappen met derde landen te sluiten. De motie bevat ook een verwijzing naar de overeenkomst tussen het Verenigd Koninkrijk en Rwanda, en verzoekt de regering met het VK in contact te treden om te leren van hun ervaringen. Met 81 van de 150 stemmen voor, is deze motie aangenomen met steun van de regeringsfracties van VVD en CDA, en de oppositiepartijen PVV, Forum voor Democratie, SGP, groep Van Haga, JA21, fractie Den Haan en BBB. Ook de [motie Van Haga en Smolders](#) kon op een parlementaire meerderheid rekenen, met een verzoek aan de regering om werk te maken van de opvang van migranten in migratiecentra buiten Nederland.

De [motie van Goudzwaard en Eerdmans](#), waarin werd voorgesteld dat Nederland

het Britse en Deense beleid zou overnemen om asielzoekers over te brengen naar partnerlanden zoals Rwanda, werd verworpen, evenals een [tweede motie van Goudzwaard en Eerdmans](#) om elementen van dit beleid te onderzoeken (de VVD en het CDA stemden tegen). Fractievoorzitter Eerdmans (JA21) diende in februari 2023 opnieuw een [motie](#) in, met het verzoek aan de regering om op te trekken met de Deense regering inzake het verplaatsen van asielprocedures naar landen buiten de Unie. Deze motie werd aangenomen, deze keer ook met steun van VVD en CDA.

In een daaropvolgend [debat](#) over het migratiebeleid in maart 2023 zei staatsecretaris Van der Burg bij de appreciatie van de aangenomen motie Eerdmans dat internationale verdragen het uitgangspunt zijn voor het Nederlands beleid, en dat er een groot verschil is tussen de juridische verplichtingen van Nederland en Denemarken (aangezien Denemarken een opt-out heeft van het EU-asielbeleid).

(b) een systeem van herverdeling van de kansrijke asielaanvragen over de EU-lidstaten.

De Raad Justitie en Binnenlandse Zaken kwam in juni 2023 tot een [positie](#) rond twee cruciale pijlers onder dit akkoord – de verordening asiel- en migratiebeheer en de asielprocedureverordening – na bijna drie jaar onderhandelen over het [EU migratie- en asielpact](#) dat de Europese Commissie heeft voorgesteld. Begin oktober 2023 is ook [politieke overeenstemming](#) bereikt in de Raad over de verordening inzake crisissituaties, inclusief instrumentalisering van migratie, de laatste bouwsteen van een gemeenschappelijk Europees asiel- en migratiebeleid. Nu is het Europees Parlement als medewetgever aan zet. De spanning loopt op of het nog lukt om binnen de huidige legislatuur tot een akkoord te komen.

Ten tweede vereist plan-A een reeks externe akkoorden tussen de EU en omringende landen. Deze externe akkoorden hebben als doelstelling om mensen in de EU-omringende landen perspectief te bieden; irreguliere migratie tegen te gaan; meer mogelijkheden te bieden voor legale toegang via arbeidsmigratiepoorten tot Europa; en de terugkeer van uitgeprocedeerde asielzoekers effectiever te maken. Het partnerschap [met Tunesië](#) dat de Nederlandse en Italiaanse premiers en de voorzitter van de Europese Commissie in juni in Tunis aankondigden is hiertoe een poging. Maar ook bilateraal versterken Europese landen hun migratiesamenwerking in brede context met landen van herkomst en transit.

Tegelijkertijd gonst het van verkenningen van 'plannen-B'. Omdat het maar de vraag is of de grote akkoorden van Plan-A door de lidstaten gewenste grip op migratie zullen opleveren. Bijvoorbeeld doordat er uitzonderingen op de verplichte grensprocedure uit het Migratiepact zullen worden gemaakt. Of doordat met omringende landen als Libië geen externe akkoorden kunnen worden gesloten. Twijfels ook, of het bestaande systeem niet [fundamenteel achterhaald en gebroken is](#). Omdat er een *incentive* zal blijven om de irreguliere oversteek per boot te maken zolang iedereen die aankomt

en asiel aanvraagt in procedure wordt genomen. Degenen die deze oversteek kunnen maken zijn niet altijd de meest kwetsbare migranten. De asielprocedures in Europese landen om onderscheid te maken tussen degenen die wel of niet in aanmerking komen voor bescherming zijn zeer kostbaar en het systeem overbelast. Terwijl het vervolgens slechts lukt om [rond de 20%](#) van de uitgeprocedeerde asielzoekers die niet in aanmerking komen voor bescherming terug te sturen naar hun land van herkomst buiten de EU. Dit zijn politiek ongemakkelijke twijfels, aangezien het kabinet Rutte-IV – voor het viel vanwege onenigheid over het asielbeleid – vol heeft ingezet op deze akkoorden.

Kern van de plannen-B is een vergaande samenwerking met zogenaamde 'veilige derde landen', inclusief verplaatsing van asielpoorten en vluchtelingenopvang naar deze landen. Naar buiten het Europese territorium dus. Deze plannen tot 'bescherming elders' zijn [niet nieuw](#), maar wel recent zijn de gesprekken met Rwanda als mogelijk partnerland. Denemarken tekende in 2021 een [Memorandum of Understanding regarding cooperation on asylum and migration issues](#) met Rwanda, waarin een vrij algemeen *commitment* staat aan "...finding new ways of addressing the migration challenges...". De Britse conservatieve regering heeft wel een concreet plan uitgewerkt met de regering van Rwanda in het [Memorandum of Understanding for the provision of an asylum partnership arrangement](#).

Rwanda als internationale probleemoplosser

Waarom wil het leiderschap van Rwanda Europese regeringen een helpende hand bieden bij hun problemen met het asielvraagstuk? In een gesprek met een delegatie van de Rwandese overheid onder leiding van de *Permanent Secretaries* van het ministerie van Buitenlandse Zaken (Minaffet) Clementine Mukeka, en het ministerie van *Emergency Management* (Minema), Philippe Habinshuti, werd als eerste reden genoemd dat veel van de Rwandese politieke leiders uit eigen ervaring weten wat het is om in ballingschap te leven. President Paul Kagame is als vluchteling in Oeganda

opgegroeid en met hem vele andere Rwandese ministers, hoge militairen en ambtenaren. Rwanda vangt ook veel vluchtelingen uit de regio op. Op het moment verblijven [ruim 135 duizend vluchtelingen](#) in Rwanda, grotendeels afkomstig uit de Democratische Republiek Congo (DRC) en Burundi.

Bovendien wil president Kagame nadrukkelijk een rol spelen bij het oplossen van internationale vraagstukken, zoals het migratievraagstuk. Na de [uitzending van CNN](#) over de ernstige mensenrechtenschendingen in Libische detentiecentra, was hij als voorzitter van de Afrikaanse Unie mede-initiatiefnemer van het [Emergency Transit Mechanism](#) (ETM). In het kader van dit programma selecteert UNHCR vluchtelingen in Libië die worden overgevoerd naar Rwanda en [Niger](#). Vanuit daar kunnen zij worden uitgenodigd voor 'hervestiging' naar Europese landen, Canada en de Verenigde Staten, en in principe ook in Rwanda zelf integreren (hoewel dit laatste nog nooit is gebeurd). Ook Nederland werkt mee aan het ETM. In 2022 werden vijftig vluchtelingen vanuit Rwanda in Nederland hervestigd.

De deal met de Britse regering komt dus niet uit de lucht vallen, maar is onderdeel van een doelbewust buitenlands beleid van Rwanda. De regering van Rwanda ziet zichzelf als internationale probleemoplosser. En aan dat imago wordt hard gewerkt onder leiding van een strategisch opererende president. Kijk bijvoorbeeld naar de deelname van Rwanda aan vredesmissies. Rwanda staat op de vierde plek wereldwijd van troepen leverende landen aan VN-vredesmissies. Rwanda is ruim een derde kleiner dan Nederland, heeft [14 miljoen](#) inwoners, maar [levert wel 5.931 militairen](#) aan onder andere missies in Zuid-Soedan (UNMISS, 2.580 militairen) en de Centraal Afrikaanse Republiek (MINUSCA, 2.110 militairen). Rwandese troepen worden [gewaardeerd vanwege hun discipline en inzet](#). De Rwandese regering zegt met deze grootschalige VN-inzet een belofte in te willen lossen om [andere genocides in de wereld te voorkomen](#). Daarnaast is de inzet van Rwandese soldaten in de strijd tegen plaatselijke rebellen in de provincie Cabo Delgado, in het noorden van Mozambique, in [2022 opgelopen tot 2.500](#).

"This deployment is based on the good bilateral relations between the Republic of Rwanda and the Republic of Mozambique, following the signing of several agreements between the two countries in 2018, and is grounded in Rwanda's commitment to the Responsibility to Protect (R2P) doctrine and the 2015 Kigali Principles on the Protection of Civilians", aldus [een regeringsverklaring](#).

Het zal geen toeval zijn geweest dat laatstgenoemde missie in Mozambique startte na het bezoek van de Franse president Macron aan Rwanda. Het Franse olie- en gasbedrijf Total heeft namelijk miljardenbelangen in Mozambique. De exploratie van LNG was stilgelegd na acties van de rebellen, maar kwam weer op gang na de Rwandese militaire interventie die betaald werd uit de *European Peace Facility Mechanism*. Macron heeft de bedenkelijke rol die Frankrijk heeft gespeeld tijdens de genocide in Rwanda publiekelijk erkend (Frankrijk steunde in 1994 het Hutu-bewind van president Habyarimana) en sindsdien zijn de [betrekkingen tussen beide landen aanmerkelijk verbeterd](#). Niet onbelangrijk, aangezien Frankrijk permanent lid is van de VN Veiligheidsraad. En als je in de toekomst bovendien cruciale asieltaken overneemt van het Verenigd Koninkrijk, dan heb je als klein land in Afrika machtige vrienden.

Geopolitieke credits komen niet ongelegen gezien de kritiek die het leiderschap van Rwanda krijgt vanwege de Rwandese steun aan M23, de belangrijkste rebellengroepering in het oosten van de DRC. De Rwandese overheid ontkent deze steun, maar de VN Expertgroep gaf in het *Group of Experts Midterm Report* [bewijs](#) van Rwandese steun aan M23 op zowel logistiek als militair vlak. De Amerikaanse minister van Buitenlandse Zaken Anthony Blinken heeft die hulp publiekelijk veroordeeld, maar Macron ging niet verder dan het veroordelen van het geweld in de DRC, tot [ongenoegen van de Congolese president Tshisekedi](#). In contrast met de internationale reacties op eerdere Rwandese bemoeienis in de DRC, heeft de steun aan M23 er ditmaal nog niet toe geleid dat donoren (een deel van) de [ontwikkelingsrelatie met Rwanda](#) hebben bevroren.

Spanningen in de regio

De implicaties van het conflict in het oosten van de DRC op de vluchtelingensituatie in Rwanda kunnen in potentie groot zijn en de stabiliteit in de regio verder ondermijnen. Wat is de regionale context waarbinnen mogelijk nog duizenden extra asielzoekers uit het Verenigd Koninkrijk of andere EU-lidstaten zouden worden ingevlogen?

Er zijn twee sporen waarlangs een oplossing wordt gezocht voor het conflict in het oosten van Congo en de resulterende dramatische humanitaire situatie: het [Nairobi Peace Process](#) (de DRC is lid van de *East African Community*) en het [Luanda Peace Process](#) (waarin de Angolese regering probeert te bemiddelen tussen de Rwandese en Congolese regering).¹ Maar voorsnog, ondanks de inzet van 5.000 Afrikaanse militairen in Noord-Kivu, zonder veel succes.

De Veiligheidsraad van de Verenigde Naties heeft [gewaarschuwd](#) voor een humanitaire crisis in het oosten van de DRC door de toenemende gevechten van rebellengroepen onderling en met het Congolese leger. De belangrijkste rebellengroep, M23, is debet aan de instabiliteit in het oosten van Congo, met sinds oktober 2022 [1,5 miljoen extra interne ontheemden](#) tot gevolg. Overigens vallen de meeste slachtoffers van (seksueel) geweld niet door M23, maar door plaatselijke rebellengroepen als ADF en CODECO, die dood en verderf zaaien op het Congolese platteland.²

Sinds november 2022 hebben [meer dan 11.000 vluchtelingen](#) uit het instabiele oosten van de DRC een veilig heenkomen gezocht in Rwanda. Anders dan de 75 duizend Congolese vluchtelingen die zich al jarenlang in Rwanda

bevinden hebben zij tot nu toe geen zogenaamde *prima facie* status gekregen. De *prima facie* status is een groepsgewijze in plaats van individuele vaststelling (door een staat of de UNHCR) van een situatie waarin mensen moeten vluchten voor objectieve omstandigheden in het land van herkomst.

Miljoenen mensen in de DRC zijn [aangewezen op voedselhulp](#). Zij hebben geen financiële middelen om te vluchten en zijn afhankelijk van de steun van lokale en internationale hulporganisaties, maar deze organisaties hebben grote [moeite om hun operaties te financieren](#). Aangezien de instabiliteit in het *landlocked* Grote Merengebied waarschijnlijk niet tot een vluchtelingenstroom richting andere continenten leidt, dragen internationale donoren [minder geld bij aan hulporganisaties](#) in dit deel van de wereld.

De spanningen tussen Rwanda en de DRC zijn het afgelopen jaar weer sterk opgelopen. Nadat er eerst een dooi was ingetreden tussen de in 2019 aangetreden Congolese president Tshisekedi en zijn Rwandese ambtgenoot Kagame zijn de diplomatieke betrekkingen opnieuw op een dieptepunt beland. De Rwandese ambassadeur in Kinshasa [werd uitgewezen](#) en beide landen zijn nu vertegenwoordigd door een tijdelijke zaakgelastigde. Analisten duiden dat de veranderde opstelling van president Tshisekedi ook te maken heeft met de verkiezingen die dit jaar in december in de DRC worden gehouden. Tshisekedi verwijt Kagame steun aan M23 waardoor [hij verantwoordelijk is](#) voor de toegenomen spanningen in het oosten van de DRC.

Rwanda zegt veiligheidsbelangen te verdedigen in het oosten van Congo, omdat de Hutu-rebellen van de Democratische Strijdkrachten voor de Bevrijding van Rwanda (FDLR) nog steeds aanvallen uitvoeren op Rwandees grondgebied. Deskundigen relativeren dit argument echter, omdat de FDLR niet meer dan 500 man onder de wapenen heeft en geen reële bedreiging meer vormt voor de veiligheid van Rwanda. Rwanda heeft echter geen enkele baat bij het uitschakelen van de FDLR, zeggen diezelfde experts, omdat de aanwezigheid hun bemoeienis

1 De twee vredesprocessen zijn [complementair van aard](#), waarbij het Nairobi vredesproces gericht is op gewapende groepen in de DRC, met een volledig en direct staakt-het-vuren als doel, gecombineerd met het terugsturen van de buitenlandse gevechtskrachten. Het Luanda proces heeft het bredere doel van een betere politieke relatie tussen Rwanda en de DRC.

2 Dit kwam naar voren tijdens interviews met de International Crisis Group en Amnesty International.

met het oosten van de DRC legitimeert (en en marge daarvan het verdedigen van economische belangen in de mijnen aldaar).

Een positieve ontwikkeling in de regio is de verbeterde diplomatieke relatie tussen Burundi en Rwanda, waardoor de terugkeer van duizenden Burundese vluchtelingen mogelijk werd. Het aantreden van de nieuwe president, Ndayishimiye, droeg bij aan [betere diplomatieke betrekkingen](#), hoewel beide landen onderling nog niet op ambassadeursniveau zijn vertegenwoordigd. Het belangrijkste struikelblok daarbij is de [berechting van twee belangrijke Burundese couppelegers](#), die zich sinds 2015 in de Rwandese hoofdstad Kigali bevinden en die de Burundese regering berecht wil zien, desnoods voor een tribunaal in het buitenland.

Burundi en Rwanda zijn economisch en sociaal-cultureel nauw met elkaar verbonden, maar de verhouding tussen beide landen is politiek gezien lang gespannen geweest, waardoor over en weer inwoners hun toevlucht zochten in het buurland. Momenteel wonen en werken duizenden Burundezers permanent in Kigali. De verwachting is dat deze stedelijke vluchtelingen voorlopig in Rwanda zullen blijven, maar een terugkeer van een deel van de vijftigduizend Burundese vluchtelingen die verblijven in een vluchtelingenkamp in Mahama aan de grens met Tanzania [staat wel op de agenda](#) van beide regeringen. Een belangrijke stimulans daarbij zou een hulppakket voor vluchtelingen zijn, die een nieuw bestaan moeten opbouwen in Burundi, zoals bijvoorbeeld gebruikelijk is in de terugkeerprogramma's van de *International Organisation for Migration* (IOM). Het geld van de Europese Commissie voor het kamp in Mahama zou daarvoor kunnen worden aangewend.

Rwanda: land in ontwikkeling

Hoe is de sociaal-economische situatie in Rwanda? Het land van de duizend heuvels heeft twee gezichten. De hoofdstad Kigali is een moderne Afrikaanse stad, die welvarend aan doet en voorzien is van alle moderne faciliteiten,

zoals een goed onderhouden wegennet, snel internet en luxe hotels. Met steun uit onder andere de Golfstaten is er flink [geïnvesteerd in het verbeteren van de infrastructuur](#). De stad is schoon en veilig en afficheert zich als het nieuwe vergadercentrum in Afrika. In maart 2023 vond in het Convention Center in Kigali nog het congres plaats van de wereld-voetbalbond (FIFA) en het jaar daarvoor werd hier de *Commonwealth Heads of Government Meeting* (CHOGM) georganiseerd. Ook in de zes andere stedelijke centra in Rwanda is de economische ontwikkeling tastbaar en dat is een prestatie van formaat, nog geen dertig jaar na het einde van de genocide.

Maar buiten de stad is het leven op het platteland nog weinig veranderd. Weliswaar is er elektriciteit en is toegang tot schoon drinkwater verbeterd, maar de kwaliteit van scholen en gezondheidszorg laat veel te wensen over. En uit de vorig jaar gehouden census blijkt dat slechts 15% van de kinderen de middelbare school afmaakt. Rwanda heeft dus nog een grote ontwikkelingsopdracht. Het bruto nationaal inkomen per capita in Rwanda was [\\$930 in 2022](#), maar de inkomensverschillen in het land zijn groot. [52%](#) leeft onder de internationale armoedegrens van \$ 2,15 per dag, en waarschijnlijk neemt dat [percentage alleen nog maar toe](#) door de stijgende voedselprijzen als gevolg van de oorlog in Oekraïne. De Rwandese regering heeft zich genoodzaakt gezien om een systeem van [voedselsubsidies in het leven te roepen](#) om te voorkomen dat er honger wordt geleden door een deel van de Rwandese bevolking.

Rwanda is met 14 miljoen mensen het dichtstbevolkte land op het Afrikaanse continent, met een jaarlijkse [bevolkingsgroei van 2,4%](#). De economische groei in Rwanda bedroeg het afgelopen jaar 6,8% en voor dit jaar wordt een groei van [6,2% voorspeld](#). Dat cijfer ligt ruim boven de gemiddelde jaarlijkse groei in sub-Sahara Afrika van 3-4%. De meeste mensen zijn werkzaam in de [landbouwsector \(56%\)](#), gevolgd [door de dienstensector \(29%\) en de industrie \(14%\)](#).

In de begroting voor het financiële jaar 2022-23 wordt het aandeel van *external grants from development partners* geschat op 906,9 miljard FRW (= 743 miljoen Euro, oftewel 19% van het totale overheidsbudget) en *external loans* op 1.096,7 miljard FRW (= 899 miljoen Euro, oftewel 24% van het overheidsbudget). In 2021 omvatte de officiële ontwikkelingshulp (ODA) 12,1% van het Bruto Nationaal Inkomen. Ontwikkelingsgelden maken dus nog steeds een belangrijk deel van de overheidsuitgaven uit. De voornaamste inkomstenbronnen voor de Rwandese economie zijn de opbrengst van mineralen, zoals goud en coltan (voor het grootste deel uit het oosten van de DRC) en het toerisme (gorilla's, wildparken en luxe lodges). Koffie en thee zijn belangrijke exportproducten, maar leveren een veel minder grote bijdrage aan de opbrengsten in de Rwandese economie. De kleinschalige landbouw is vooral gericht op individuele huishoudens en op de lokale markt.

De belangrijkste investeerders in Rwanda zijn niet de Westerse landen, maar de Golfstaten. Qatar wordt gezien als strategische partner van Rwanda en na het aanknopen van diplomatieke betrekkingen in 2017 zijn de handelsrelaties versterkt en wordt het nieuwe vliegveld in Bugesera, dat gebouwd wordt met Qatarees kapitaal, de nieuwe hub van Qatar Airways in Afrika. Ook op defensiegebied wordt er nauw samengewerkt met Qatar. De Verenigde Arabische Emiraten en Saoedi-Arabië hebben ook samenwerkingsovereenkomsten getekend met Rwanda op het gebied van energie, onderwijs, gezondheidszorg en infrastructuur.

De deelname aan het arbeidsproces is gemiddeld 58%, waarvan 87% in de informele sector. Het werkloosheidscijfer ligt op 21% en onder jongeren zelfs op 29%. De vraag die zich opdringt is hoe grote aantallen vluchtelingen werk gaan vinden in deze economie, waar banen niet voor het oprapen liggen en er al een grote werkloosheid is? Tegen deze sociaal-economische achtergrond hangen de omstandigheden waarin vluchtelingen worden opgevangen grotendeels af van de mate waarin er fondsen beschikbaar worden gesteld door UNHCR of buitenlandse donoren. Er is in

Rwanda geen verzorgingsstaat of een sociaal vangnet waar vluchtelingen en migranten een beroep op kunnen doen.

Afhankelijk van de betrokkenheid van donoren zijn er – volgens de diagnose van een diplomaat te Kigali – in de loop der jaren in feite drie klassen vluchtelingenopvang ontstaan in Rwanda. De *economy class* opvang voor Congolese en Burundese vluchtelingen uit de regio; de *business class* opvang voor vluchtelingen die in het kader van het *Emergency Transit Mechanism* vanuit Libië naar Rwanda worden gevlogen om naar elders te worden hervestigd; en de *first class* opvang die momenteel op kosten van het Verenigd Koninkrijk in voorbereiding is voor de asielzoekers die het VK voortaan voor hun asielprocedure en opvang naar Rwanda wil sturen. Op alle drie de groepen gaan we hieronder kort in.

‘Economy class’-vluchtelingen – opvang in de regio

Tijdens een bezoek aan het vluchtelingenkamp Nyabiheke troffen we bij de ingang een Congolees gezin dat een lot uit de loterij heeft getrokken. De bejaarde vader, twee dochters en schoonzoon mochten vertrekken naar de Amerikaanse staat Massachusetts, na een 18-jarig verblijf in het vluchtelingenkamp. De Amerikaanse regering neemt jaarlijks honderden Congolese vluchtelingen op, maar is met dat hervestigingsprogramma een uitzondering op de regel. De meeste Congolese bewoners zullen waarschijnlijk de rest van hun leven slijten in een lemen hut tussen de eucalyptusbomen op de Rwandese heuvels.

In het kamp Nyabiheke wonen bijna 13.000 Congolese vluchtelingen. Er is een gezondheidspost, een lagere school en er zijn winkeltjes. De vluchtelingen mogen gaan en staan waar zij willen. Volgens UNHCR hebben vluchtelingen volgens de Rwandese wet in principe toegang tot nationale voorzieningen zoals onderwijs en gezondheidszorg, en hebben ze toegang tot de arbeidsmarkt. Kinderen mogen naar middelbare scholen buiten het kamp, en vluchtelingen kunnen samen met lokale

Rwandezen de *Marshlands* bebouwen buiten het dorp. Maar veel andere mogelijkheden om wat extra's te verdienen zijn er in de praktijk van Nyabiheke niet, laat staan uitzicht op een betaalde baan. Het is een kwestie van overleven en van UNHCR krijgen de vluchtelingen maandelijks een klein bedrag om bijvoorbeeld kleren of schoenen te kunnen kopen. Het is een zeer karig bestaan, dat al jarenlang duurt, en niet echt als integratie in de Rwandese samenleving kan worden gezien. In totaal leeft 90% van de [ruim 135 duizend vluchtelingen](#) in Rwanda in vluchtelingenkampen als Nyabiheke. Zij zijn vooral afkomstig uit de DRC (61,4%) en Burundi (38%).

Het UNHCR-kantoor in Rwanda heeft weinig financiële middelen om haar activiteiten uit te voeren en vluchtelingen iets van perspectief te bieden. UNHCR heeft voor dit jaar een [begroting](#) van 90 miljoen dollar, waarvan in september 2023 iets meer dan een derde (33,7 miljoen) is toegezegd door de internationale donoren.

En ook het Rwandese ministerie voor *Emergency Administration* heeft nauwelijks middelen om vluchtelingen echt te helpen. De Congolese tijdelijk zaakgelastigde wist te melden dat er overleg gaande was tussen UNHCR, de Rwandese en de Congolese regering over het in kaart brengen van de vluchtelingepopulatie in Rwanda en het bezien van de mogelijkheden om hen terug te laten keren naar de provincies Noord- en Zuid-Kivu. Maar de omstandigheden in het oosten van de DRC zullen voorlopig niet zodanig zijn dat een veilige terugkeer gewaarborgd kan worden. Door de recente gevechten in het oosten van de DRC zijn honderdduizenden mensen ontheemd geraakt en zijn er sinds november 2022 nog eens meer dan 11.000 Congolese burgers naar Rwanda gevlucht. UNHCR is in juli begonnen met de registratie van deze nieuwe groep.

Het opvangsysteem in Rwanda is de afgelopen decennia ontwikkeld op basis van groepsgewijze statusverlening voor vluchtelingen uit buurlanden



De marshlands buiten het kamp in Nyabiheke (foto: Monika Sie)

Congo en Burundi. Met asielverlening op basis van een individuele procedure heeft Rwanda nog weinig ervaring. Rwanda heeft in 1980 het VN Vluchtelingenverdrag geratificeerd, in 2014 asielwetgeving aangenomen, en in 2016 een *National Refugee Status Determination Committee* geïnstalleerd om te beslissen over individuele asielverzoeken. Volgens het *Legal Aid Forum* in Kigali zijn er historisch in totaal rond de 90 asielzoekers in Rwanda door een individuele procedure gegaan. In ons gesprek met de overheidsdelegatie werd een actueel aantal van 465 individuele asielzoekers genoemd. Onder hen zijn bijvoorbeeld lhbt'i's, die naar Rwanda zijn uitgeweken na de invoering van anti-lhbt-i-wetten in buurland Oeganda, maar er zijn ook vluchtelingen uit Tsjad en zelfs Afghanistan. De capaciteit om individuele asielverzoeken in behandeling te nemen was tot voor kort zeer beperkt.

'Business class' – het Emergency Transit Mechanism vanuit Libië

Er is een categorie vluchtelingen in Rwanda waar door de internationale gemeenschap meer naar omgekeken wordt. Het betreft vluchtelingen, voornamelijk uit de Hoorn van Afrika, die door milities gevangen werden gehouden in detentiecentra in Libië. Zij zijn op de vlucht voor oorlog en geweld in eigen land, hadden met behulp van mensensmokkelaars voor veel geld de overtocht naar Italië willen maken, maar zijn gestrand in Libië. Milities houden migranten gegijzeld in detentiecentra en zij kunnen zich alleen voor veel geld vrijkopen. UNHCR Libië registreert zoveel mogelijk *Persons of Concern to UNHCR*, maar kan weinig voor deze mensen betekenen, omdat Europese landen, met uitzondering van Italië, niet bereid zijn vluchtelingen die *gescreend* zijn door UNHCR om humanitaire redenen direct uit Libië op te nemen en asiel aan te laten vragen.

De omstandigheden in Libische detentiecentra zijn echter dusdanig verschrikkelijk (martelingen en verkrachtingen zijn aan de orde van de dag), dat twee Afrikaanse regeringen, te weten Niger en Rwanda, zich bereid hebben getoond om opvangkampen in te richten, waarin

vluchtelingen uit Libische detentiecentra die door UNHCR zijn geselecteerd tijdelijk kunnen worden opgevangen. Landen die bereid zijn tot hervestiging van vluchtelingen kunnen in deze kampen in een veilige omgeving interviews en procedures doorlopen.

De Rwandese regering heeft met steun van de Europese Commissie kosten noch moeite gespaard om een goed opvangkamp in te richten in Gashora. "From hell to paradise", zoals een vluchteling het treffend omschreef. Het kamp is mooi gelegen, schaduwrijk, vlak bij een dorp en van alle gemakken voorzien. Het kamp, dat plaats biedt aan maximaal 700 vluchtelingen, wordt geleid door een functionaris van MINEMA, en gerund door de staf van UNHCR. De faciliteiten zijn goed en de zorg voor vluchtelingen is uitstekend. Naast drie maaltijden per dag en een dak boven hun hoofd, krijgen de vluchtelingen in Gashora 50 dollar zakgeld per maand. Dat is waarschijnlijk meer dan de dorpingen in de buurt verdienen met werken. Kinderen kunnen naar school, er worden vakopleidingen en taalcursussen gegeven en mensen kunnen vrij in- en uitlopen. De sfeer was dan ook zeer ontspannen in Gashora.



De computerruimte in Gashora, april 2023
(foto: Monika Sie)

Het enige minpunt is dat de capaciteit van het kamp onvoldoende wordt benut. Op dit moment verblijven rond de 680 vluchtelingen in Gashora, maar slechts een kwart van hen heeft dit jaar uitzicht op hervestiging. Frankrijk, Noorwegen en Finland hebben toegezegd dit jaar vluchtelingen te zullen opnemen uit dit kamp. Daarnaast zijn er ook toezeggingen van de Amerikaanse en Canadese regering, maar die procedures duren vaak heel lang.

De UNHCR-staf gaf aan dat er per jaar ongeveer 3.000 asiolverzoeken zouden kunnen worden afgerond, uitgaande van een verblijf van 2-3 maanden per vluchteling in Gashora. Maar voor dit jaar hebben slechts 170 vluchtelingen de toezegging gekregen dat ze opgenomen zullen worden door een veilig derde land. Ook de Nederlandse regering, vorig jaar nog goed voor de hervestiging van 50 vluchtelingen uit Gashora, laat het dit jaar afweten. In theorie hebben vluchtelingen ook de mogelijkheid om asiel aan te vragen in Rwanda. Een tandartsassistente uit Eritrea die we spraken in Gashora zei dat integratie in Rwanda voor haar een optie zou zijn, indien ze daar zou kunnen werken en geld zou kunnen verdienen voor haar moeder die in Eritrea was achtergebleven. Maar het scenario van integratie in Rwanda behoort voornamelijk niet tot de standaardprocedure in het ETM-mechanisme, en inmiddels heeft de tandartsassistente een ticket naar Canada op zak.



Gashora, april 2023 (foto: Monika Sie)

[De EU heeft 22 miljoen euro toegezegd](#) voor het ETM-mechanisme in de periode 2022 – 2026. De operationele kosten van het centrum in Gashora bedragen ruim 4 miljoen dollar per jaar voor een kleine 700 vluchtelingen. Dit staat in geen verhouding tot het budget dat UNHCR beschikbaar heeft voor de ruim 130 duizend Congolese en Burundese vluchtelingen in Rwanda. UNHCR geeft rond de 17 duizend dollar per jaar uit aan een vluchteling in het ETM, en 120 dollar per jaar aan een Congolese of Burundese vluchteling in een van de andere kampen. Het standaardscenario voor de ‘ETM-gasten’ is dat zij met een korte doorlooptijd worden hervestigd naar derde landen. Indien die hervestigingsbereidheid echter stukt – zoals nu het geval lijkt – ontstaat een zeer duur opvangprobleem, aangezien deze populatie volledig wordt onderhouden met donorgelden en er geen inspanningen gericht zijn op integratie in Rwanda zelf of *self-sufficiency*. Het opvangprobleem dat binnen het ETM-mechanisme dreigt te ontstaan geeft bovendien te denken over de politieke bereidheid van EU-landen om vluchtelingen op gecontroleerde wijze vanuit Afrika te hervestigen.

‘First class’ – Transfers vanuit Europa en externalisering van de asielpcedure

De Britse plannen met Rwanda

De Britse regering heeft op onorthodoxe wijze een oplossing proberen te vinden voor het toenemend aantal migranten dat na irreguliere oversteek van het Kanaal probeert om asiel aan te vragen in het Verenigd Koninkrijk. Voor 2019 gebeurde dit nog zelden (in 2018 ging het om 299 mensen), in het jaar 2022 was dit aantal gestegen tot [45.756](#). Omdat afspraken met Frankrijk en het verscherpen van de kustbewaking niet het gewenste effect hebben, kondigde de Conservatieve regering aan om de asielpcedure voor deze mensen uit te gaan besteden aan Rwanda. Migranten zouden op deze wijze wel twee keer nadenken alvorens te proberen irregulier het Kanaal over te steken om asiel aan te vragen in het VK, zo was het idee. *Take back control* was de leuze in de Brexit-campagne en voor de Conservatieve regering is

Clingendael Alert

dit afschrikingsbeleid één van de belangrijkste punten in het regeringsprogramma.

Het VK en Rwanda zijn in april 2022 een [Migration and Economic Development Partnership](#) overeengekomen. Op 13 april 2022 zetten de toenmalige Britse minister van Binnenlandse Zaken, Priti Patel, en de Rwandese minister van Buitenlandse Zaken, Vincent Biruta, hun handtekening onder een belangrijk onderdeel daarvan: het [Memorandum of Understanding for the provision of an asylum partnership arrangement](#) (MoU). Het partnerschap kent geen maximum aantal transfers, maar Rwanda maakt plannen voor de ontvangst van 10.000 migranten gedurende de komende vijf jaar (de looptijd van het MoU). De irreguliere bootmigranten die vanuit het VK naar Kigali zouden worden overgevoerd zullen aldaar in staat worden gesteld om op individuele basis asiel aan te vragen. Hierbij gaat het om een asielaanvraag in Rwanda onder Rwandees recht en dus niet om het afhandelen van een Britse procedure in Rwanda die mogelijk leidt tot het verkrijgen van asiel in het VK. Beide landen hebben afgesproken dat de asielprocedure volgens internationale normen en standaarden wordt afgewikkeld. Uitgeprocedeerde asielzoekers mogen gaan en staan waar ze willen, en zelfs een andere verblijfsstatus in Rwanda aanvragen. Dit geldt ook voor migranten die geen asiel aanvragen. De algemene houding van Rwanda is dat het een 'welcoming environment' en 'safe place' wil bieden aan iedereen, de regering is minder gericht op individuele procedures ter onderscheiding van vluchtelingen en andere potentiële 'legal residents', en programma's voor terugkeer van uitgeprocedeerde asielzoekers.

Een [Joint Committee](#) van de regeringen van het VK en Rwanda voorziet in een forum voor uitwisseling van informatie, is verantwoordelijk voor het monitoren van en rapporteren over de uitvoering van het MoU en het oplossen van technische en administratieve issues. Een [Monitoring Committee](#), die maandelijks vergadert, is verantwoordelijk voor een onafhankelijke kwaliteitscontrole. De Britse regering doet een eerste screening van de

asielzoekers (de criteria daarvoor zijn niet geëxpliciteerd in het MoU) en legt een lijst voor aan de Rwandese regering ter goedkeuring, waarbij onder andere gekeken wordt naar eventuele veiligheidsrisico's (bijvoorbeeld terrorismedreiging). Bij de eerste duizenden cases die zijn voorgelegd, gaat het vooral om mensen uit Afghanistan, Albanië, Iran, Syrië, Soedan, Irak, Eritrea, India, Egypte en Turkije.

De asielzoekers zullen in eerste instantie worden opgevangen in hotels, maar er zijn gevorderde plannen voor het bouwen van woonwijken in Kigali en zes andere stedelijke gebieden, waar vluchtelingen na het verkrijgen van een status samen met Rwandese burgers kunnen worden gehuisvest. De bouwwerkzaamheden in Gahanga, ten zuiden van Kigali, zijn inmiddels begonnen. De bedoeling is dat lokale gastgemeenschappen ook profiteren van de komst van deze vluchtelingen. Statushouders hebben toegang tot gezondheidszorg en onderwijs, mogen werken en hebben alle rechten en plichten die Rwandese burgers ook hebben. Ze krijgen ook ondersteuning om te integreren in Rwanda.

Betrokken ambtenaren in Rwanda zijn zich ervan bewust dat het VK het Rwandaplan gebruikt als afschrikking voor irreguliere migratie naar het VK. Maar zij denken dat met de tijd het narratief over Rwanda kan veranderen. "We know that Rwanda is not hell", zeggen zij, verwijzend naar hun eigen vlucht- en terugkeergeschiedenis en trots op hun land, de opvang door Rwanda van vluchtelingen in de regio, en het *Emergency Transit Mechanism*. Er is de Rwandese regering veel aan gelegen om de uitvoering van het MoU succesvol te laten verlopen. De Britse regering heeft op voorhand [120 miljoen pond](#) overgemaakt aan Rwanda, via een nieuw *Economic Transformation and Integration Fund*. Dit bedrag komt van de begroting van het *UK Home Office* (is dus geen *Official Development Assistance*) en is besteedbaar aan investeringen om de ontwikkeling van Rwanda te bevorderen en banen te scheppen die zowel migranten als gastgemeenschappen ten goede komen. 120 miljoen pond is een aanzienlijk bedrag op de Rwandese overheidsbegroting,



De Britse minister Suella Braverman met Paul Rwigamba, Director of Projects and Property Management en Flora Uwayezu, Project Sales van de Century Real Estate group, in Gahanga, 18 maart 2023 (foto: REUTERS)

en de voorzieningen die gepland worden voor deze categorie vluchtelingen én hun gastgemeenschappen zijn vergeleken met de bovengenoemde twee andere groepen dan ook 'First class'. Daarnaast betaalt het VK alle kosten die met de asielpprocedure, bescherming en integratie van deze populatie in de Rwandese samenleving gemoeid zijn.

De vraag is natuurlijk in hoeverre asielzoekers die hun zinnen hebben gezet op een verblijf in het Verenigd Koninkrijk, de knop om zullen zetten en een bestaan op willen bouwen in Rwanda. De vluchtelingen spreken geen Kinyarwanda, komen niet uit de regio, hebben een andere cultuur, hebben hoogstwaarschijnlijk geen familie of sociaal netwerk in Rwanda, en het is de vraag of zij over de juiste vaardigheden beschikken om een baan te vinden op de Rwandese arbeidsmarkt. De Rwandese regering tilt echter niet zwaar aan deze bezwaren, verwacht dat de *skills* van de asielzoekers een welkome aanvulling zijn op de plaatselijke

arbeidsmarkt, en is van plan met een nieuw *skills development centre* verder bij te dragen aan de ontwikkeling van taal- en digitale vaardigheden en ondernemerschap van de vluchtelingen.

Eén keer eerder heeft de Rwandese regering meegewerkt aan de transfer van asielzoekers. In 2012 werd daartoe een overeenkomst gesloten met de Israëlische regering, die af wilde van een groep van 2.100 Eritrese en Soedanese migranten. De meeste Eritreërs uit deze groep werden overgevlogen naar Rwanda en kregen volgens de Israëlische ambassadeur in Kigali een bedrag mee van 3.500 dollar. Bij aankomst heeft geen van de migranten, naar zijn zeggen, asiel aangevraagd in Rwanda en zijn ze met de noorderzon vertrokken. Uit [onderzoek](#) is duidelijk dat het nooit de bedoeling is geweest van Israël en Rwanda om deze mensen uit de Hoorn daadwerkelijk in Rwanda te integreren. Verschillende rapporten, waaronder die van [twee Israëlische NGOs](#) melden dat van veel van deze migranten het identiteitsbewijs werd

ingenomen bij aankomst in Rwanda en dat er geen mogelijkheid was tot het aanvragen van asiel. De eerdere transfers uit Israël zijn onvergelykbaar met de samenwerking die nu tussen het VK en Rwanda wordt voorbereid. Desalniettemin blijft de *mindset* van de betrokken migranten een kritieke factor voor de effecten van deze plannen. Als zij zich niet willen vestigen in Rwanda, zal het Britse programma neerkomen op 'terug naar Start' (of zelfs verder terug).

Terwijl de voorbereidingen in Rwanda in volle gang zijn, voert de conservatieve regering van het VK een lange juridische strijd om de eerste asielzoekers naar Rwanda te kunnen sturen. Een aantal asielzoekers dat in juni 2022 op het punt stond om naar Rwanda gevlogen te worden, heeft dit als onwettig aangevochten bij de *UK High Court*. Aangezien noch de *UK High Court*, noch de *UK Court of Appeal* aan hun verzoek wilden voldoen om de gerechtelijke beslissing in het VK af te wachten, is het Europese Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) in Straatsburg om een zogenaamde 'voorlopige maatregel' gevraagd. Dit is een urgent en bij uitzondering verstrekt bevel van het EHRM aan een staat, wanneer er een reëel risico is op ernstige en onomkeerbare schade voor de verzoeker. [Het Europese Hof oordeelde op 14 juni in de voorlopige maatregel](#) dat de betrokkene niet eerder dan drie weken na de finale binnenlandse beslissing in de lopende gerechtelijke procedures naar Rwanda mocht worden gebracht. Daarmee was de vlucht van de baan. Het Europese Hof gaf overigens geen oordeel over de Rwanda-deal zelf.

[De UK High Court oordeelde](#) vervolgens op 19 december 2022 dat transfers van asielzoekers naar Rwanda in de context van het VK-Rwanda MoU niet strijdig zijn met de Britse verplichtingen in het kader van het VN Vluchtelingenverdrag, andere internationale overeenkomsten of gerechtelijke uitspraken. Maar deze uitspraak is daarna weer *overruled* door een [beslissing van de UK Court of Appeal](#), die op 29 juni bij meerderheid (2 tegen 1 rechter) oordeelde dat – hoewel het *niet onwettig* is om asielzoekers naar een veilig derde land te sturen – Rwanda

geen veilig derde land is vanwege het risico op *refoulement* (het terugsturen naar een situatie waarin iemand gevaar loopt). Dit oordeel laat volgens [waarnemers](#) de mogelijkheid open dat Rwanda een veilig derde land kan worden in de toekomst, als het voldoende capaciteit opbouwt om individuele asielaanvragen te beoordelen. Overigens is de *UK Court of Appeal* met zijn oordeel dat de transfer van asielzoekers naar Rwanda niet onwettig is afgeweken van het oordeel van UNHCR. UNHCR maakt ook [in principe](#) bezwaar hiertegen, omdat het volgens de VN vluchtelingenorganisatie leidt tot het afschuiven van verantwoordelijkheden om vluchtelingen te beschermen, in plaats van die te delen in de geest van het Vluchtelingenverdrag.

[De zaak is nu aanhangig gemaakt bij de UK Supreme Court](#). Volgens de Sunak-regering was het niet juist om te concluderen dat asielzoekers gevaar zouden lopen in Rwanda om ten onrechte teruggestuurd te worden naar hun land van herkomst waar ze vervolgd zouden kunnen worden. De regering stelt ook dat de *UK Court of Appeal* de analyse van de Britse overheid had moeten respecteren waarin is vastgesteld dat Rwanda een veilig derde land is en dat de Rwandese overheid de afspraken in de overeenkomst zal nakomen om de rechten van de asielzoekers te beschermen. De hoorzittingen hebben inmiddels begin oktober plaatsgevonden, de uitspraak van de *UK Supreme Court* wordt later dit jaar verwacht. Als de *UK Supreme Court* ten gunste van de regering zou beslissen, kunnen de asielzoekers nog eens verhaal proberen te halen bij het EHRM. Er wordt echter door waarnemers [op gewezen](#) dat het eerdere oordeel van het EHRM om vluchten naar Rwanda tegen te houden tot na de *finale gerechtelijke uitspraak in het VK* mogelijk zou hebben gemaakt dat de volledige rechterlijke controle van het beleid door de Britse gerechtelijke hoven zelf wordt gedaan.

De leider van de Labour Party, Keir Starmer, heeft overigens recentelijk in een [BBC-interview](#) verklaard dat als hij premier zou worden in de verkiezingen die eind 2024 worden verwacht, hij de vergaande samenwerking met Rwanda zou stoppen.

Deense plannen

Sinds 2018 hebben de Deense sociaal-democraten hun plannen wereldkundig gemaakt om een 'eerlijk en realistisch' immigratiebeleid te voeren. Hierbij werden telkens innovaties op het gebied van externalisering van de asielprocedure genoemd, maar tot op heden niet geconcretiseerd. Denemarken is lid van de EU, maar heeft een opt-out voor een groot deel van het EU asiel acquis. In juni 2021 [paste Denemarken zijn Vreemdelingenwet aan](#) om het mogelijk te maken dat asielzoekers naar een derde land buiten de EU zouden kunnen worden overgebracht voor de asielprocedure, voor bescherming in dat land of terugkeer van daar naar het land van oorsprong. De Deense sociaaldemocraten hebben in deze context eerder dan de Britten het plan geopperd om Rwanda te betrekken bij het afhandelen van asielverzoeken. Maar door de recente regeringsswissel in Kopenhagen (de sociaaldemocraten van premier Frederiksen regeren sinds december 2022 in een grote coalitie met de liberale Venstre en de gematigde Moderaterne) zijn de plannen nog niet geconcretiseerd.

Er is een algemeen verwoord [MoU](#) getekend in 2021 met de Rwandese regering over intensivering van de samenwerking tussen beide landen. De gesprekken sindsdien gaan over steun aan het *Emergency Transit Mechanism* naar Rwanda, ontwikkelingssamenwerking, en over nieuwe ideeën met betrekking tot het overbrengen van asielzoekers vanuit Denemarken naar Rwanda, aldus de medewerkers van het Deense projectkantoor dat sinds kort is geopend in Kigali.

Denemarken had tot voor kort geen ontwikkelingsrelatie met Rwanda, maar vanuit het Deense projectkantoor te Kigali wordt een programma opgezet met een budget van ruim 11 miljoen euro voor ontwikkelingsdoelstellingen, 10 miljoen euro klimaatgeld en 6 miljoen euro voor de invulling van een migratiepartnerschap, dat onder andere is gericht op het versterken van opvang in de regio (voor Congolezen en Burundezers).

In het nieuwe coalitieakkoord stelt de Deense regering zich nog steeds de opzet ten doel van een *fair and humane asylum system* (de Deense codezin voor onorthodoxe aanpakken van irreguliere migratie in combinatie met mogelijkheden voor reguliere hervestiging van vluchtelingen naar Denemarken), maar geeft er vooralsnog de voorkeur aan om samen met [gelijkgezinde EU-lidstaten binnen de kaders van de EU plannen te ontwikkelen](#). Dit zouden ook zogenaamde *safe ports* kunnen zijn (in Noord-Afrikaanse landen) in combinatie met een transfermechanisme, vergelijkbaar met het ETM-programma vanuit Libië naar Rwanda. De Denen ontkennen overigens dat ze een Rwanda-deal als afschrikkingsbeleid zouden willen inzetten, zoals de Britten dat wel hebben gedaan. Denemarken sluit ook niet uit dat transfers van irreguliere migranten naar Rwanda zouden samengaan met hervestiging van reguliere vluchtelingen naar Denemarken. Concreet zijn deze plannen echter nog niet.

Plannen met andere EU-lidstaten?

Rwanda is ook geïnteresseerd in afspraken met (een groep van) EU-lidstaten. Deense onderhandelaars zien het aankomende Deense voorzitterschap van de EU in 2025 als een mogelijk *moment of fame* voor een doorbraak in deze gemeenschappelijke Europese plannen. Eventueel gelijkgezinde EU-landen hebben echter beduidend minder ruimte dan Denemarken om vergaande afspraken te maken met zogenaamde 'veilige derde landen'.

Het overlaten van statusbepaling aan een veilig derde land is op zich verenigbaar met het Vluchtelingenverdrag, zolang er geen afbreuk wordt gedaan aan de kernwaarde van bescherming tegen *refoulement*. EU-lidstaten hebben echter ook te maken met bindend Unierecht. In de asielprocedurerichtlijn staan in artikel 38 voorwaarden voor EU-lidstaten om het begrip veilig derde land toe te passen. Een belangrijke voorwaarde betreft het zogenaamde 'bandencriterium', dat wordt genoemd in artikel 2, en stelt dat "... een band tussen de verzoeker en het betrokken derde land wordt vereist op grond waarvan het voor de betrokkene

redelijk zou zijn naar dat land te gaan...'. Zo een band wordt bijvoorbeeld aangenomen als iemand tijdelijk in dit derde land heeft gewoond, een echtgenoot heeft met de nationaliteit van dit land, of als er in het land directe familie woont waarmee nog contact bestaat. Voor de meeste asielzoekers die zich in EU-lidstaten melden zou dit vereiste uitsluiten dat hun procedure in Rwanda kan worden afgewikkeld. Om verplaatsing van asielprocedures door EU-lidstaten naar buiten het Europese grondgebied mogelijk te maken zou dit criterium uit de richtlijn dus aangepast moeten worden.

In het kader van het Migratiepact in wording is binnen de Raad van de EU stevig onderhandeld over dit zogenaamde bandencriterium. Frankrijk en Duitsland gingen uiteindelijk niet akkoord met het voorstel van een groep gelijkgezinde EU-lidstaten (waaronder Denemarken en Oostenrijk) om dit criterium te schrappen, en daarmee toekomstige ruimte te scheppen voor eventuele externalisering van de asielprocedure naar een land als Rwanda. Wel is in de [raadspositie](#) die in juni 2023 tot stand kwam opgenomen dat de toepassing van de procedureverordening regelmatig moet worden geëvalueerd.

Is Rwanda een veilig derde land?

Critici van de *Rwandadeal* hebben betoogd dat er ten eerste in Rwanda zelf een reëel risico is dat mensen een behandeling ten deel zou vallen die strijdig is met artikel 3 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens. Ten tweede zou er als gevolg van tekortkomingen in het asielsysteem een reëel risico van *refoulement* zijn.

Rwanda is geen land waar je vrijelijk je mening kunt uiten. Het verleden waarin etnische hitserij catastrofale gevolgen had legt nog altijd een hypotheek op dit fundamentele recht. De sinds 1994 regerende *Rwandan Patriotic Front* van President Kagame verwijst al snel naar deze beladen context. Kritiek leveren op het overheidsbeleid is niet zonder risico's, critici is al meermaals het zwijgen opgelegd. *Human Rights*

Watch [concludeerde](#) op basis van interviews met 150 Rwandezers dat de RPF krachtig en ook met geweld is opgetreden tegen critici binnen en buiten Rwanda. Op basis van dit rapport [riep Human Rights Watch het VK op](#) om te stoppen met de *Rwanda-deal*.

Kunnen asielzoekers in deze context zonder gevaar eventuele grieven te berde brengen? Een incident vijf jaar geleden noopt tot waakzaamheid. Bewoners uit het vluchtelingen-kamp Kiziba – waar indertijd 17.000 Congolese vluchtelingen woonden – hebben destijds tegen het rantsoeneren van voedsel [geprotesteerd](#). UNHCR had onvoldoende budget tot haar beschikking om de leefsituatie te verbeteren. De Rwandese politie trad hard op tegen wat zij zagen als verstoring van de publieke orde. Er was geen toestemming gegeven voor de demonstratie en de politie schoot met scherp. Gevolg: tenminste vijf doden volgens de politie, elf volgens UNHCR en ten minste [twaalf volgens Human Rights Watch](#), die zich baseert op verklaringen van getuigen uit het kamp. Amnesty International heeft [onderzoek](#) gedaan naar het voorval en bekritiseert dat er geen deugdelijk onderzoek is gedaan naar het incident en dat politiemensen die het vuur hebben geopend op de demonstrerende vluchtelingen niet zijn bestraft. Terwijl vluchtelingen wel een gevangenisstraf kregen voor het protesteren zonder toestemming en het verspreiden van valse informatie.

De conservatieve regering van het VK [heeft geoordeeld](#) dat er beperkingen zijn op de vrijheid van meningsuiting en vergadering, maar verklaart Rwanda toch al met al veilig voor asielzoekers en vluchtelingen: “*The UK government asserts that, notwithstanding some restrictions on freedom of speech or freedom of association, it is unlikely that asylum seekers sent to Rwanda would face a real risk of being subjected to treatment contrary to Article 3 of the European Convention on Human Rights. The government states that after consulting sources and reviewing open-source material they are satisfied that asylum seekers or refugees are not specifically targeted.*”

De *UK Court of Appeal* heeft zich in zijn uitspraak van juni 2023 toegespitst op het tweede bovengenoemde risico dat – ondanks de afspraken met het VK en garanties van de Rwandese regering – er capaciteitstekorten zijn in het asielsysteem van Rwanda. Twee van de drie rechters van het *UK Court of Appeal* vonden [het bewijs van UNHCR](#) in dit opzicht overtuigend. De zorgen van UNHCR betroffen onder andere dat asielzoekers op arbitraire gronden toegang tot de asielprocedure werd geweigerd met recente incidenten van *chain refoulement* tot gevolg. Ook spreekt UNHCR van discriminatie van lhbt'i's in de toegang tot de asielprocedure; zorgen over de onpartijdigheid van de *Refugee Status Determination Committee (RSDC)*; onvoldoende bijstand door een advocaat; negatieve beslissingen zonder toelichting waardoor beroep wordt bemoeilijkt; en zorgen over de onafhankelijkheid van de beroepsprocedure. In algemene zin is de behandelingscapaciteit (beslismedewerkers, tolken, etc) nog een bron van zorg.

In de [uitspraak van de UK Court of Appeal](#) wordt evenwel geconcludeerd dat: *“Those problems could be resolved by making further changes to the process (e.g. allowing lawyers to make representations to the RSDC); by ‘capacity building’ (e.g. as regards provisions of legal assistance); and, importantly, by effective training of all those involved in the process (as noted at several points above). But the evidence is that those steps have not yet been taken or in any event not to the extent necessary to ensure the present fairness and reliability of the system.”* (Paragraph 265). De Britse regering heeft het hier niet bij laten zitten en inmiddels ligt de zaak voor bij de *UK Supreme Court*.

Conclusie en reflecties

Onderzoek van het vluchtelingenbeleid van Rwanda noopt tot de conclusie dat er alle aanleiding is om meer samen te werken met Rwanda. Meer in het bijzonder ter ondersteuning van wat Rwanda in het kader van de deal met het VK claimt goed te zullen doen: integratie van vluchtelingen. Want Rwanda speelt nu al een belangrijke rol in de opvang van vluchtelingen.

Ten eerste verdient Rwanda meer steun bij de opvang van vluchtelingen in de regio. UNHCR's programma hiervoor is fors ondergefinancierd, een schrijnend gegeven te midden van alle retoriek in Europese landen over 'bescherming in de regio'. In het bijzonder de projecten rond de Congolese kampen om vluchtelingen die al decennia in Rwanda worden opgevangen daadwerkelijk te integreren via werk (bijvoorbeeld via de *marshlands*projecten) zijn hier van belang.

Ten tweede is betere 'doorstroming' van het *Emergency Transit Mechanism* in Rwanda urgent. Doordat recentelijk minder landen vluchtelingen hervestigen vanuit Gashora, is de opvang van deze volledig 'als gasten' behandelde mensen financieel uit de hand aan het lopen. De situatie is des te nijpender doordat als gevolg van de *coup* in Niger de route via Rwanda de enige is voor *emergency transit* vanuit Libië. Tegen deze achtergrond zouden Rwanda en UNHCR ook gevraagd kunnen worden om werk te maken van de alternatieve optie die er naar eigen zeggen altijd geweest is, maar die nog nooit gebruikt is: hervestiging van een deel van deze vluchtelingen in Rwanda zelf. Een vluchteling die we uitgebreider spraken in Gashora gaf aan dat perspectief eventueel ook aantrekkelijk te hebben gevonden, indien er werk voor haar zou zijn. Mogelijk geldt dat onder deze voorwaarde voor meer vluchtelingen. Migratiesamenwerking met Rwanda zou er uit kunnen bestaan om hierin te voorzien, zeker als het vluchtelingen uit Afrika betreft.

Ten derde valt het toe te juichen dat Rwanda een eigen solide asielsysteem opzet. De juridische capaciteit voor grootschalige behandeling van individuele asielaanvragen is er nu nog niet. Rwanda speelt op het moment al een kleine rol in individuele asielverlening in de regio (het *Legal Aid Forum* in Kigali noemde bijvoorbeeld asielaanvragen van lhbt'i's uit Oeganda). Ten slotte is er de ambitie om een 'bescherming elders'-functie uit te voeren voor Europese landen. Hierover is het debat in Nederland nog maar net begonnen. Een nieuwe regering zal zich tot de vragen hierover vanuit de Tweede Kamer moeten verhouden.

Het is van belang dat dit debat over externalisering van asielprocedures fundamenteel wordt gevoerd, met aandacht voor ethische en juridische aspecten, kennis van de beoogde 'veilige derde landen' in kwestie, en geopolitieke aspecten.

Voor de ethische discussie is meer duidelijkheid nodig over [doel](#) en effecten van externalisering van asielprocedures. Gaat het om:

- aanvullende routes ten aanzien van territoriaal asiel;
- een combinatie van '[high wall with big gate](#)' waarbij (irreguliere) toegang tot territoriaal asiel wordt beperkt in combinatie met ruimhartige hervestiging van vluchtelingen direct uit conflictgebieden en/of programma's voor legale arbeidsmigratie;
- afschrikking en het voorkomen van (irreguliere) toegang tot territoriaal asiel in welomschreven crisissituaties (zoals bijvoorbeeld geopperd in de context van de instrumentalisering van migratiecrisis die Lukashenko in 2021 orkestteerde); of
- om structurele afschrikking en het voorkomen van (irreguliere) toegang tot territoriaal asiel?

Afhankelijk van het doel zullen de effecten zeer uiteenlopend uitpakken. Het Britse plan lijkt voorsnog louter ter afschrikking en uitbesteding van de asielprocedure en vluchtelingenbescherming te dienen. Dat komt neer op het internationaal afschuiven in plaats van het delen van de verantwoordelijkheid voor bescherming en is niet in de geest van het Vluchtelingenverdrag. Hoewel de Denen nog weinig concreet zijn in hun plannen, lijken de gedachten eerder uit te gaan naar een combinatie van uitbesteding van de asielprocedure van irreguliere aankomsten in Denemarken, in combinatie met hervestiging van vluchtelingen uit bijvoorbeeld het *Emergency Transit Mechanism* of de kampen met Congolese vluchtelingen.

Duidelijk is dat de meeste varianten van externalisering juridisch geen gelopen race zijn. De *UK Supreme Court* moet nog een uitspraak doen over het Britse plan. De Denen willen voorsnog samen optrekken met gelijkgezinde

landen uit de EU. Maar de huidige stand van zaken in het EU-recht is dat er een 'band' moet zijn tussen de asielzoeker en het veilige derde land waar deze naar wordt overgedragen. Voor de meeste asielzoekers die aankomen in de EU geldt dat niet. Het bandencriterium is overeind gebleven in de recente onderhandelingen over de asielprocedureverordening, maar blijft wel onder druk. Mocht dit in de toekomst sneuvelen, dan nog blijft de vraag of Rwanda inmiddels een veilig derde land is. Daartoe zou de behandelingscapaciteit in Rwanda tenminste fors versterkt moeten zijn, maar ook de meer algemene mensenrechtensituatie is een punt van aandacht. De vraag is of EU-lidstaten in zo'n scenario ook met meer dan één land zouden moeten samenwerken. Opdat bij de externalisering van asielprocedures meer rekening kan worden gehouden met de regio van herkomst van de asielzoeker, met een realistisch perspectief op succesvolle integratie. Er zijn voorsnog geen landen die zich naast Rwanda hebben gemeld voor zo'n rol.

Blijft de intrigerende vraag waarom het leiderschap van Rwanda wel geïnteresseerd is in een *deal* met Europese landen? Het narratief van een land van leiders met een vluchtelingenverleden is ontegenzeggelijk sterk. En de *can-do* mentaliteit van een competente bestuurlijke elite die prioriteiten stelt overtuigt eveneens. Maar een diplomaat in Kigali toonde ons ook een boek dat recent is verschenen met de titel '*China and Rwanda*', waarin auteur Gerald Mbanda een vergelijking maakt tussen het effectieve leiderschap van Xi Jinping en Paul Kagame. Het is de vraag of de Europese landen geopolitiek in dezelve liga spelen als deze zeer strategisch opererende leiders. *Deal*en met Rwanda is niet voor beginners.

Over Instituut Clingendael

Het Nederlands Instituut voor Internationale Betrekkingen 'Clingendael' is een toonaangevende denktank en academie op het gebied van internationale betrekkingen. Met onze analyses, trainingen en publieke debat willen we overheden, bedrijfsleven, ngo's en de samenleving in bredere zin inspireren en equiperen, om zo een bijdrage te leveren aan een veilige, duurzame en rechtvaardige wereld.

www.clingendael.org
info@clingendael.org
+31 70 324 53 84

 [@clingendaelorg](https://twitter.com/clingendaelorg)
 [The Clingendael Institute](https://www.facebook.com/TheClingendaelInstitute)
 [The Clingendael Institute](https://www.linkedin.com/company/the-clingendael-institute)
 [clingendael_institute](https://www.instagram.com/clingendael_institute)
 [Clingendael Institute](https://www.youtube.com/channel/UCgk11111111111111111111)
 [Newsletter](#)

Over de auteurs*

Francesco Mascini is *Associate Fellow* bij Instituut Clingendael, en was jarenlang diplomaat in het Grote Merengebied.

Monika Sie Dhian Ho is Algemeen Directeur van Instituut Clingendael.

* De auteurs zijn Myrthe Wijnkoop van Instituut Clingendael zeer dankbaar voor haar juridische lessen over externalisering, veilige derde landen, en het bandencriterium; en Anouk Pronk van Instituut Clingendael voor het aanvullen en actualiseren van bronnen.