

Uitspraak Uitgelicht

In deze rubriek een commentaar bij een actuele uitspraak.

Ashley Terlouw – prof. mr. A.B. Terlouw is
hoogleraar Rechtssociologie aan de Radboud Universiteit.

Supreme Court 15 november 2023, case ID: 2023/0093
R (on the application of AAA and others) v. Secretary of State of the
Home Department¹

Rwanda is geen veilig derde land

Het plan van de Britse regering om asielzoekers zonder inhoudelijke beoordeling van hun asielverzoek naar Rwanda uit te zetten, is in strijd met het verbod van refoulement. Het Britse Supreme Court heeft aldus geoordeeld omdat Rwanda geen behoorlijke asielprocedure heeft en er onvoldoende garanties zijn dat Rwanda afspraken nakomt. Ashley Terlouw bespreekt de grenzen die de uitspraak stelt aan het uitzetten van asielzoekers naar een land waar ze nooit eerder zijn geweest en aan andere plannen tot het uitbesteden van asielprocedures aan derde landen.

1. Introductie

De Britse regering dacht het ei van Columbus te hebben gevonden voor het ‘asielprobleem’. Asielverzoeken van asielzoekers die geen gebruik hebben gemaakt van de mogelijkheid om in een veilig derde land om asiel te verzoeken, zouden voortaan als niet-ontvankelijk worden afgewezen en zij zouden zonder inhoudelijke behandeling van hun verzoek naar Rwanda worden gestuurd. Op 15 november 2023 heeft het Britse Supreme Court deze zogenoemde Rwandadeal als *unlawful* afgeschoten. De uitzetting naar Rwanda was aangevochten door asielzoekers uit Syrië,

Vietnam, Iran, Sudan en Irak. De Britse premier Sunak lijkt zich echter weinig van de uitspraak van het Supreme Court aan te trekken en wil toch voortgaan op de ingeslagen weg. Sunak heeft daartoe wetgeving voorgesteld² inhoudend dat Rwanda een veilig land is voor asielzoekers en dat elke ‘UK-decision-maker’ het ‘conclusively’ moeten beschouwen als een veilig land.³

1 Zie: <https://bit.ly/49nYSgC>

2 Safety of Rwanda (Asylum and Immigration) Bill (publishing.service.gov.uk), <https://bit.ly/482Ybsb>.

3 Vgl. Alice Donald & Joelle Grogan, *Legislating fiction, MPs set to debate the Rwanda Bill*, blog 15 January 2024: <https://ap.lc/Sagrn>.

2. Immigration Act, Immigration Rules en Migratie en Economisch Partnerschap met Rwanda

Op 13 April 2022 kwamen de regeringen van het Verenigd Koninkrijk en de Republiek Rwanda een Integration and Economic Development Partnership overeen waarin werd afgesproken dat het VK asielzoekers, die geen gebruik hadden gemaakt van de mogelijkheid om in een veilig derde land om asiel te verzoeken naar Rwanda mocht sturen – zonder dat hun asielverzoek was beoordeeld.⁴ Section 3 van de Britse Immigration Act van 1971, uitgewerkt in par. 345 A tot 345 D van de Immigration Rules, staat toe dat asielverzoeken van asielzoekers die geen gebruik hebben gemaakt van de mogelijkheid om in een veilig derde land een asielverzoek in te dienen, niet-ontvankelijk worden verklaard en dat de asielzoeker zonder inhoudelijke beoordeling kan worden terug gestuurd naar een veilig derde land waar hij eerder om asiel had kunnen verzoeken, mits dat land bereid is de asielzoeker op te nemen, of naar een ander veilig derde land wordt overgebracht dat bereid is hem op te nemen. Van banden met dat land hoeft geen sprake te zijn.

Afgesproken werd dat Rwanda zo'n ander veilig derde land is, dat bereid is asielzoekers op te nemen van wie het asielverzoek door het VK niet-ontvankelijk is verklaard:

'In broad terms, under those paragraphs an asylum claim can be ruled inadmissible, with the consequence that the merits of the claim need not be considered, where the asylum seeker had the opportunity to apply for asylum in a safe third country but did not do so. If it is decided that an asylum claim is inadmissible, the asylum seeker can be removed either to the safe third country where the opportunity to make the asylum claim arose, if that country is willing to accept the asylum seeker, or to any other safe third country which agrees to accept him or her. The policy proceeds on the basis that the asylum seekers who are to be removed to Rwanda had the opportunity to apply for asylum in a safe third country (in most cases, France) but did not do so, and that Rwanda is another safe third country which has agreed to accept them, and to which they can therefore be removed.' (par. 3)

In paragraaf 345 B van de Immigration Rules staan de criteria waaraan een derde land moet voldoen wil het als veilig worden aangemerkt. Die omvatten onder meer het refoulement verbod en de mogelijkheid om er om asiel te vragen en, bij erkenning als vluchteling, om de bescherming van het Vluchtelingenverdrag te krijgen.

Het Partnership bevat een Memorandum of Understanding (MOU) en twee diplomatieke Notes Verbales betreffende 'the asylum proces of transferred individuals' en 'the reception and accomodation of tranferred individuals.' In het MOU zijn onder meer afspraken gemaakt over procedurele garanties bij de behandeling van de asielverzoeken door Rwanda. Een deel van de meest kwetsbare vluchtelingen zal worden hervestigd in het VK. Bovendien zullen asielzoekers van wie het verzoek is afgewezen door Rwanda alleen worden uitgezet naar een land waar ze een verblijfsrecht krijgen. Bovendien is in het MOU afgesproken dat een monitoring Committee verslag zal uitbrengen over de implementatie van de afspraken.

4 Memorandum of Understanding between the UK and Rwanda for the provision of an asylum partnership Arrangement; HOUSE OF LORDS International Agreements Committee 7th Report of Session 2022–23, <https://bit.ly/491JHKj>.

In het MOU en de notes verbales staat verder dat de afspraken niet bindend zijn onder internationaal recht en dat ze geen rechten voor individuen bevatten. De status van een MoU is problematisch omdat het door het informele karakter ervan eisen die aan verdragsrechtelijke afspraken worden gesteld, kan negeren.⁵ In de uitspraak van het Supreme Court kon ik hierover niets vinden.

3. EHRM – interim measure in vergelijkbare zaak

Op 14 juni 2022 trof het Europese Hof voor de Rechten van de Mens een *interim measure* onder Rule 39 van de Rules of Court, ten behoeve van N.S.K., die van Irak en via Turkije naar het VK was gevlucht en daar een asielverzoek had ingediend. Hij zou de avond van 14 juni 2022 naar Rwanda worden uitgezet zonder dat zijn asielverzoek inhoudelijk was behandeld. Het was niet-ontvankelijk verklaard hoewel een arts had geconstateerd dat N.S.K. mogelijk het slachtoffer van martelingen was geweest.⁶

Het EHRM wees op:

'the concerns identified in the material before it, in particular by the United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR), that asylum-seekers transferred from the United Kingdom to Rwanda will not have access to fair and efficient procedures for the determination of refugee status as well as the finding by the High Court that the question whether the decision to treat Rwanda as a safe third country was irrational or based on insufficient enquiry gave rise to "serious triable issues".'

Bovendien had het EHRM er zorgen over dat Rwanda niet aan het EVRM is gebonden en dat een mogelijkheid ontbrak voor de asielzoeker om rechtens zijn terugkeer naar het VK af te dwingen als zijn beroep tegen de uitzetting bij de nationale rechter in het VK zou slagen. Het EHRM trof daarom een *interim measure* inhoudend dat niet mocht worden uitgezet tot dat de Britse nationale rechter uitspraak zou hebben gedaan.

Het EHRM wees op de zorgen geuit door UNHCR 'that asylum-seekers transferred from the United Kingdom to Rwanda will not have access to fair and efficient procedures for the determination of refugee status'.

4. Uitspraken in eerste aanleg en beroep en UNHCR-interventie

De hier besproken zaak betreft andere asielzoekers die eveneens naar Rwanda zouden worden uitgezet. Het Divisional Court (eerste aanleg) had op 19 december 2022 het uitzetten naar Rwanda rechtmatig geacht.⁷ Het Court of Appeal (beroep) oordeelde op 29 juni 2023 in meerderheid dat het

5 Over de bedenkelijkheid van afspraken maken in Memoranda of Understanding schrijft Paula Garcia Andrade in haar blog: 'The Memorandum of Understanding between the EU and Tunisia: Issues of procedure and substance on the informalization of migration corporation: 26 January 2024: bit.ly/48Y1QIY.

6 EHRM 14 juni 2022, case of *N.S.K. v. the United Kingdom* (application no. 28774/22, formerly *K.N. v. the United Kingdom*),

7 Zie: <https://bit.ly/3HMM5IU>.

Divisional Court een verkeerde toetsing had gehanteerd bij het beantwoorden van de vraag of er sprake was van refoulement.⁸ De rechtbank had zelfstandig moeten toetsen of er ‘substantial grounds for believing’ waren dat ‘removal of asylum seekers to Rwanda would expose them to a real risk of ill treatment, as a consequence of refoulement to another country’ (par. 34). Bovendien oordeelde de meerderheid van het Court of Appeal dat de Divisional Court het bewijs onvoldoende in aanmerking had genomen, met name dat van UNHCR, omtrent tekortkomingen in de beoordeling van asielverzoeken door Rwanda, eerdere voorbeelden van refoulement door Rwanda en het niet nakomen van vergelijkbare eerdere afspraken met Israël (par. 35).

5. De uitspraak van het Supreme Court

De uitspraak van het Supreme Court is uitvoerig. Ik zal niet alle details behandelen. Het Supreme Court behandelt meer thema’s dan ik en de door mij genoemde thema’s zijn in de uitspraak niet strikt gescheiden.

5.1 Non-refoulement

Het beginsel van non-refoulement, het verbod om vluchtelingen terug te sturen (uit te zetten) naar een land waar zij voor vervolging hebben te vrezen (art. 33 Vluchtelingenverdrag) of – in de taal van het EVRM: waar zij een reëel risico lopen het slachtoffer te worden van onmenselijke of vernederende behandeling of bestraffing – is niet alleen in vele verdragen neergelegd, het is volgens het Supreme Court ook een beginsel van dwingend internationaal gewoonterecht (*customary international law*, par. 25):

‘It is a core principle of international law, to which the UK has repeatedly committed itself on the international stage consistently with this country’s reputation for developing and upholding the rule of law.’ (par. 26)

Het Verenigd Koninkrijk is dus gebonden aan het verbod van refoulement. Het Supreme Court volgt de EHRM-uitspraak van dit verbod zoals gegeven in de Soering-uitspraak.⁹

Het Supreme Court schrijft dit niet met zoveel woorden, maar als een staat besluit asielzoekers zonder inhoudelijke beoordeling van een asielverzoek uit te zetten, moet die staat ervan uitgaan dat die asielzoekers vluchtelingen zijn – het vaststellen van vluchtelingschap is declaratoir en niet constitutief – en zeker zijn dat die uitzetting niet tot een schending van het verbod van refoulement leidt. Uiterst merkwaardig is daarom de stelling van het VK dat het er niet toe zou doen als de asielprocedure van Rwanda te kort zou schieten omdat Rwanda op grond van par. 10.4. van het MOU zich zou hebben verplicht om asielzoekers alleen uit te zetten naar een land waar zij het recht hebben om te verblijven.

Het Supreme Court noemt dit een ‘somewhat surprising argument’ (par. 94) en wijst erop dat ‘That country will normally be the country of which the asylum seeker is a national or citizen: that is to say, the country which he has fled, and in which (ex hypothesi) he faces persecution.’ Hiermee laat het Supreme Court duidelijk zien dat het

VK verplicht is om ook keten refoulement te voorkomen. Eerder was dit ook al duidelijk uit de jurisprudentie van het EHRM bijvoorbeeld in de zaak *MSS t. België en Griekenland*.

Wil een staat een asielzoeker van wie het asielverzoek niet is beoordeeld uitzetten naar een derde land, dan moet voldoende gegarandeerd zijn dat dat land zelf niet uitzet naar een land waar die asielzoeker niet veilig is. Met betrekking tot Rwanda is dit naar het oordeel van het Supreme Court onvoldoende gegarandeerd:

‘As matters stand, the evidence establishes substantial grounds for believing that there is a real risk that asylum claims will not be determined properly, and that asylum seekers will in consequence be at risk of being returned directly or indirectly to their country of origin. In that event, genuine refugees will face a real risk of ill-treatment in circumstances where they should not have been returned at all.’ (par. 105)

5.2 Rechterlijke beoordeling

De Engelse rechters in eerste aanleg hadden het bestuurlijk oordeel marginaal getoetst over de vraag of sprake is van een refoulementrisico. Het Supreme Court oordeelt echter dat rechters een eigen oordeel moeten geven over de vraag of een land als veilig derde land kan worden beschouwd: ‘the court has to make its own assessment of whether there are substantial grounds for believing that there is a real risk of refoulement.’ (par. 52). Dit is in overeenstemming met het EHRM dat in asielzaken een *rigorous judicial scrutiny* door ten minste een rechterlijke instantie vereist.¹⁰ Het Supreme Court oordeelt dus dat de rechterlijke beoordeling meer is dan een volle toetsing en een eigen beoordeling van de feiten omvat.

Hoewel het VK niet meer gebonden is door het Unierecht, is deze overweging in lijn met de wijze waarop het HvJ EU artikel 47 Handvest uitlegt in asielzaken, namelijk dat de rechter in sommige gevallen een eigen oordeel in de plaats stelt van dat van de beslisautoriteiten.¹¹

Het argument dat het bestuur over meer deskundigheid over de situatie in Rwanda zou beschikken dan de rechter verworpt het Supreme Court:

‘Of course, the court will attach weight to the government’s view as to the value of assurances given by another country, particularly where its view reflects the advice of officials with relevant experience and expertise.’ (par. 52) Maar ‘the government is not necessarily the only or the most reliable source of evidence about matters which may affect the risk of refoulement’ en ‘Where evidence (...) is adduced from sources other than the government, the court has to consider it along with the government’s assessment of any assurances given.’ (par. 54).

De aanwezigheid van bewijs van het tegendeel weegt voor het Supreme Court daarbij kennelijk zwaar.

⁸ Zie: <https://bit.ly/4bp3g0M>.
⁹ EHRM *Soering t. VK*, 7 juli 1989, Nr. 14038/88, <https://bit.ly/4bn60Me>, ECLI:CE:ECHR:1989:0707JUD001403888.

¹⁰ Ashley Terlouw, ‘De toetsingsuitspraken getoetst. Waarom het EHRM meer dan richtinggevend moet zijn voor de nationale rechter’, in: Bosma, Van Leeuwen, Van Loon (red.), *Graag nog even bespreken* (liber amicorum Henk Lubberdink), Den Haag: Raad van State 2016, p. 175-186; Geertsema & Terlouw, ‘Vol in het vreemdelingenrecht. Fundamentele rechten als maatstaf voor toetsintensiteit?’ In: Schutgens e.a (red.) *Toetsintensiteit*, Kluwer p. 467-485.
¹¹ Vgl. HvJ EU 29 juli 2019, C-556/17 (*Torubarov*), m.nt. Willem Hutten, JV 2019/165.

5.3 Bewijs en het belang van UNHCR-informatie

UNHCR heeft in de onderhavige zaak geïntervenieerd en bewijs aangeleverd over de algemene mensenrechtensituatie in Rwanda, de bereidheid en mogelijkheid van rechters in Rwanda om tegen een beslissing van de staat in te gaan en over de naleving van afspraken met andere staten in het verleden. Het Supreme Court kent veel gewicht toe aan deze inbreng van UNHCR:

‘Under article 35 of the Refugee Convention, states parties undertake to co-operate with UNHCR in the exercise of its functions, and to facilitate its duty of supervising the application of the provisions of the Convention. Reflecting those circumstances, it is well established that UNHCR’s guidance concerning the interpretation and application of the Refugee Convention “should be accorded considerable weight” (par. 65)

In de Nederlandse jurisprudentie wordt de inbreng van UNHCR niet altijd even serieus genomen.¹²

Uit de uitspraak blijkt onvoldoende dat de veiligheid van een derde land ook afhankelijk is van de vraag of dat land in staat is om basic human standards aan vluchtelingen te bieden en of het - naast het verbod van refoulement – ook de andere verplichtingen van het Vluchtelingenverdrag naleeft.

Bovendien wijst het Supreme Court op de specifieke expertise en lange ervaring van UNHCR in Rwanda (par. 68). UNHCR wees bijvoorbeeld op de 100% afwijzingen in de periode 2020-2022 van asielverzoeken van Afghansen, Syriërs en Jemenieten en hoge afwijzingspercentages van asielzoekers afkomstig uit andere bekende conflictgebieden. Bovendien hecht het Supreme Court aan het eerdere niet-nakomen van afspraken over de behandeling van asielverzoeken die Israël met Rwanda maakte (par. 49). En wijst het erop dat de beoordeling van het risico ‘is judged in the light of what happened in the past’ (par. 103).

5.4 Voldoende garanties

Uiteindelijk oordeelt het Supreme Court dat er onvoldoende garanties zijn om Rwanda als veilig derde land te beschouwen. Het Supreme Court laat wel een opening om asielzoekers uit te zetten naar een land waar ze nooit eerder zijn geweest en waar ze ook helemaal niet naar toe willen, ongeacht waar ze familie of een andere close link hebben.¹³ Voldoende lijkt voor het Supreme Court te zijn dat er een behoorlijke asielprocedure is en dat naleving van het verbod van refoulement is gegarandeerd. Ook blijkt in mijn ogen onvoldoende uit de uitspraak dat de veiligheid van een derde land ook afhankelijk is van de

vraag of dat land in staat is om *basic human standards* aan vluchtelingen te bieden, zoals bedoeld in UNHCR Excom conclusie 58 f ii¹⁴ en of het – naast het verbod van refoulement – ook de andere verplichtingen van het Vluchtelingenverdrag naleeft (kan naleven).¹⁵ Het Supreme Court oordeelt niet over de ook nog interessante vraag of de Rwandadeal in strijd is met het verbod van collectieve uitzetting van artikel 4 van het vierde Protocol bij het EVRM.¹⁶

6. External processing¹⁷

Door de EU en door individuele lidstaten wordt stevig geëxperimenteerd met *external processing*. Denk aan de Deense wet uit 2021 die het mogelijk maakt dat asielzoekers hun procedure in een ‘partnerland’ buiten Europa afwachten¹⁸ en aan het Memorandum of Understanding tussen Denemarken en Rwanda.¹⁹ Denk ook aan de deal tussen Italië en Albanië van 6 november 2023, waarvan de ratificatie overigens door het Albanese Grondwettelijk Hof is opgeschort,²⁰ en iets langer geleden aan de Turkijedeal²¹ en de afspraken tussen Italië en Libië.

Koopmans, de schrijver van het bij sommige politici populaire boek *De asielloterij*, ziet afspraken zoals het VK die met Rwanda maakte als de panacee voor ‘de asielcrisis’.²² Het is in zijn ogen een win-win-win situatie: Europa kan de asielzoekers ergens kwijt, Rwanda ontvangt een fikse financiële compensatie en de asielzoekers zouden geen gevaarlijke reis meer hoeven te maken. Maar de betreffende asielzoekers hebben die reis natuurlijk al achter de rug en worden nu uitgezet naar een land waar ze helemaal niet naartoe wilden en waar het onzeker is welke behandeling ze daar zullen krijgen. Maar volgens Koopmans zou het de prikkel wegnemen om de gevaarlijke tocht naar Europa te ondernemen. De door het derde land na de asielprocedure erkende vluchtelingen krijgen (afgezien van degenen die deel gaan uitmaken van het contingent uitgenodigde vluchtelingen) volgens het voorstel van Koopmans niet het recht om naar Europa te gaan. Koopmans zegt ook niets over wat er gebeurt met alle asielzoekers van wie het verzoek wordt afgewezen in dat derde land. Reizen die zelf naar huis of gaan ze toch (weer) naar Europa? De uitspraak van het Supreme Court laat zien dat er nog heel wat moet gebeuren voordat het voorstel van Koopmans aanvaardbaar is.

12 René Bruin, ‘UNHCR uitvoerder en toezichthouder’, in: Bosma, van Leeuwen, van Loon (red.), *Graag nog even bespreken* (liber amicorum Henk Lubbeidink), Den Haag: Raad van State 2016, p. 155-166.

13 Zowel het EHRM als het HvJ EU vereisten eerder wel een connection of link: EHRM 21 november 2019, nr. 47287/15, (*Ilias and Ahmed v. Hungary*); HvJ EU 19 maart 2020 C-564/18, ECLI:EU:C:2020:218 en 14 mei 2020 C-924/19 en C-925/19, ECLI:EU:C:2020:367. Ook de Nederlandse ABRvS eiste dat maar die uitspraak zag uiteraard op het EU-rechtelijk bandencriterium: ABRvS 20 januari 2021, ECLI:NL:RVS:2021:122.

14 UNHCR Executive Committee Conclusion No. 58 (XL) on the problem of refugees and asylum-seekers who move in an irregular manner from a country in which they had already found protection | 1989.

15 Vgl. Karin Zwaan, *Veilig derde land. De exceptie van het veilig derde land in het Nederlands asielrecht*, (diss Nijmegen 2003), Gerard Noodt Instituut, par. 2.3.2.1. en 2.3.2.2.

16 Vgl. Bijvoorbeeld EHRM 5 april 2022, nr. 55798/16, <https://bit.ly/3wWTNGU>, en 4 andere (A.A. e.a. t. Noord Macedonië).

17 Uitvoering over het externaliseren schreven Maarten den Heijer, *Europe and extraterritorial asylum* (diss. Leiden 2011), <https://bit.ly/482XZcr>, en Mary Jessie Dickson, *Leaving, Entering, and Remaining: Seeking Asylum in an Extraterritorial World* (diss. 2023 Radboud Universiteit), Intersentia.

18 Zie: <https://bit.ly/4brnXs0>.

19 Zie: <https://bit.ly/3SLz8Fy>.

20 Zie: <https://bit.ly/3SH4Qnn>.

21 Volgens het Gerecht van de EU was de deal tussen de EU en Turkije geen handeling van een EU-instelling maar een afspraak tussen de staatshoofden en regeringsleiders van de lidstaten enerzijds en de Turkse premier anderzijds, Gerecht EU 28 februari 2017, T-193/16, ECLI:EU:T:2017:129 (*NG t. Europese Raad*), zie ook De Waele, ‘Toetsing van de Turkijedeal. Gerecht van EU schuift hete aardappel door’, *A&MR* 2017-4 p. 179-180 en HvJ EU 12 september 2018, C-208/17.

22 Ruud Koopmans, *De Asielloterij. Het Europese vluchtelingenbeleid van 2015 tot de Oekraïne-oorlog en hoe het beter kan*, 2023. Ik schreef een recensie over dit boek in *Journal Vreemdelingenrecht* 2024/1.

6.1 Eisen aan het derde land

Het is de vraag of er – behalve dat het derde land het verbod van refoulement moet naleven en dat het bereid moet zijn de asielzoeker toe te laten – nog andere eisen gelden voordat naar een derde land mag worden uitgezet. Ook volgens de Nederlandse wetgeving kan, ingevolge artikel 30a lid 1 onder c van de Vw 2000, een asielaanvraag niet-ontvankelijk worden verklaard als een derde land voor de vreemdeling als veilig derde land wordt beschouwd. De ABRvS heeft de eisen waaraan een derde land moet voldoen, uiteengezet in haar uitspraken van 13 december 2017 en daarin ook gezegd welke bronnen de staatssecretaris dient te gebruiken om te beoordelen of een derde land veilig is.²³ Er gelden drie vereisten: 1) er moet een band zijn met het derde land, 2) toelating tot het derde land, en 3) het derde land moet veilig zijn – wat er in feite op neerkomt dat de vreemdeling van refoulement blijft gevrijwaard en er dus in de praktijk overeenkomstig het Vluchtelingenverdrag bescherming wordt geboden.

Onduidelijk is nog of het derde land ook andere mensenrechten moet waarborgen. Ralph Groeneveld betoogt onder andere dat niet alleen het verbod op (indirect) refoulement moet worden nageleefd, maar dat ook allerlei sociale en economische rechten moeten worden gewaarborgd.²⁴

In de deal tussen het VK en Rwanda staat hierover niets en evenmin vereist die deal dat er banden moeten zijn tussen Rwanda en de daarheen uit te zetten asielzoekers. De ABRvS oordeelde in de hierboven genoemde uitspraken:

‘Als de staatssecretaris aan de hand van zorgvuldig onderzoek deugdelijk heeft gemotiveerd dat een vreemdeling in het derde land volgens de hiervoor bedoelde beginselen wordt behandeld, kan hij dit slechts tegenwerpen indien die vreemdeling een zodanige band heeft met dat land dat het voor die vreemdeling redelijk zou zijn daar naartoe te gaan. Dit kan het geval zijn als een vreemdeling in het verleden in dat land heeft gewoond, maar kan ook worden afgeleid uit andere individuele omstandigheden, zoals het hebben van een partner of andere familie in dat land. Het is, zoals ook volgt uit paragraaf C2/6.3 van de Vc 2000, in beginsel aan de staatssecretaris om aan de hand van de verklaringen van een vreemdeling en eventuele overgelegde of anderszins verkregen documenten aannemelijk te maken dat die vreemdeling een band heeft met het derde land. Het is vervolgens aan die vreemdeling om dat te weerleggen.’

Ook volgens het Migratie en Asielpact, waarover de Europese Raad op 20 december 2023 een akkoord bereikte, is nog steeds essentieel dat er een band bestaat tussen de verzoeker en het betrokken derde land op grond waarvan het voor hem of haar redelijk zou zijn naar dat land te gaan. Onderdeel van dit pact is de verordening Asiel en Migratiebeheer (de AMMR). Deze verwijst naar het voorstel voor de Procedureverordening waarin dit uitgangspunt is verwoord.²⁵

6.2 Verantwoordelijkheid

In ons preadvies *Territorialiteit en vluchtelingenrecht van 2019* betoogden Tineke Strik en ik dat de staat die een

23 ABRvS 13 december 2017, ECLI:NL:RVS:2017:3378, 3379, 3380 en 3381.

24 Ralph Groeneveld, ‘Het Unierechtelijk veilig-derde land-begrip in het licht van het Vluchtelingenverdrag’, *A&MR* 2022-10, p. 553-558.

25 Uitvoering hierover Tineke Strik en Marieke Vreeken, ‘Het nieuwe Asielpact. Over onzekerheid, verlaagde standaarden en problemen die blijven’, *A&MR* 2024-1, p. 10-19.

vluchteling overdraagt in elk geval medeverantwoordelijk is voor diens lot, omdat die staat effectieve controle over hem uitoefent.²⁶ De uitspraak van het Britse Supreme Court laat zien dat ook bij het sluiten van dit soort deals de uitzettende staat een grote verantwoordelijkheid houdt voor de uitgezette (potentiële) vluchteling. De uitspraak laat bovendien zien dat geen sprake kan zijn van een *quick fix*. Er zijn vergaande verbeteringen noodzakelijk van de algemene mensenrechtensituatie en asielprocedure van Rwanda, inclusief die van de houding en positie van rechters in Rwanda. Dit is extra belangrijk omdat er bij externalisering over het algemeen slecht zicht is op wat er in het derde land met de vluchteling gebeurt en omdat toegang tot het (Europese) recht van daaruit problematisch is. Monitoring is in de dictatuur Rwanda niet gegarandeerd. Dit laat zien dat het hoe dan ook dubieus is om afspraken te maken met dictatoriale regimes.

De uitspraak van het Britse Supreme Court laat zien dat ook bij het sluiten van dit soort deals de uitzettende staat een medeverantwoordelijkheid houdt voor de uitgezette (potentiële) vluchteling.

6.3 Legitimiteit

Dat leidt tot de vraag of external processing wel legitiem is. Mary Dickson behandelde die vraag in haar dissertatie.²⁷ Haar oordeel over de EU-plannen tot external processing (2015)²⁸ was vernietigend: die plannen waren in haar ogen noch legaal noch legitiem. De legaliteitsproblemen die zij noemt betreffen met name het probleem van schending van het refoulementverbod en het risico van chain-refoulement en ‘the plans would not help to realise the ultimate goal of asylum law, namely, protection.’²⁹ Wat betreft de legitimiteit van de plannen wijst zij onder meer op het gebrek aan solidariteit tussen de Global North en de Global South en dat geen verantwoordelijkheidsverdeling is geregeld. ‘Ultimately for the plans by the EU to carry out external processing to be legitimate, they would have to meet certain fundamental rights standards which cannot be said to be the case.’³⁰

6.4 Solidariteit

Het Vluchtelingenverdrag verlangt in de preambule solidariteit, het delen van verantwoordelijkheid. Bij external processing is sprake van het afschuiven van verantwoordelijkheid naar landen in armlastige en toch al overbelaste regio’s. In mijn ogen zouden, als werd voldaan aan de eisen

26 Tineke Strik en Ashley Terlouw, ‘Territorialiteit en vluchtelingenrecht. Verantwoordelijkheid nemen, afschuiven of delen?’, in Arts e.a., *De grenzen voorbij. De actualiteit van territorialiteit en jurisdictie*. Handelingen Nederlandse Juristen Vereniging Jaargang 149/2019, Wolters Kluwer 2019, p. 158.

27 Mary Jessie Dickson, *Leaving, Entering, and Remaining: Seeking Asylum in an Extraterritorial World* (diss. 2023 Radboud Universiteit), Intersentia. Zie ook Petra Werkman, ‘Verslag promotie Mary Dickson. Worden van mensen alleen de schaduwen gezien?’, *A&MR* 2023-4, p. 207-209.

28 European Commissions note on a European Political Strategy Centre April 2015, which noted the possibility that the Commission could ‘explore the feasibility of off-shore asylum processing through, for instance, EU-run facilities in North Africa and in key transit countries’: see European Political Strategy Centre, ‘Legal Migration in the EU: From Stop-Gap Solutions to a Future Proof Policy’ (Strategic Note, 30 April 2015), eu-com-strategy-note-migration.pdf (statewatch.org), <https://ap.ic/jxnam>.

29 Dickson op cit not 17, p.167.

30 Dickson op cit, not 17, p. 199.

van solidariteit en billijke verdeling van de verantwoordelijkheid tussen de lidstaten die in art. 80 VWEU zijn neergelegd, deals met dictatoriale derde landen helemaal niet nodig zijn.³¹

7. Sunaks disrespect

De Rule of Law houdt in essentie in dat ook de staat aan het recht is gebonden. De Britse regering lijkt deze basale regel niet te kennen of te aanvaarden. De officiële reactie uitgesproken door the Home Secretary, James Cleverly, van 15 november 2023 op de uitspraak van het Supreme Court was, kort weergegeven: Als het recht me niet zint dan doe ik alsof het niet bestaat: ‘We have a plan to deliver the Rwanda deal and we will do whatever it takes to stop the boats.’³²

De eerste uitzettingsvluchten zouden dit voorjaar moeten beginnen. Sunak heeft daartoe een nieuw verdrag met Rwanda gesloten³³ en wetgeving voorgesteld waarin staat dat Rwanda een veilig land is voor asielzoekers.³⁴

In die Rwanda Bill staat dat Rwanda een veilig land is voor asielzoekers en dat elke ‘UK-decision-maker’ (de staatssecretaris, ambtenaren en rechters) het ‘conclusively’ moeten

beschouwen als een veilig land. In hun scherpe blog over deze wetgeving wijzen Alice Donald en Joelle Grogan erop dat hiermee een ‘legal fiction’ wordt gecreëerd.³⁵ ‘The inherent risk is that this Bill, if enacted, would create a precedent for determining the safety of any country’. De veiligheid van een land is volgens hen geen politieke maar een feitelijke kwestie. Hij moet steeds opnieuw worden bepaald op grond van empirisch bewijs.

Met de voorgestelde Rwanda Bill schoffeert Sunak niet alleen het Supreme Court maar ook het EHRM dat een *interim measure* trof en bovendien UNHCR en daarmee de Verenigde Naties. Bovendien schendt hij daarmee de in het VK ontwikkelde *rule of law*.

Op het moment van afsluiting van deze noot was net bekend geworden dat het Britse House of Lords op 22 januari 2024 met 214 tegen 171 stemmen een motie heeft aangenomen die de regering oproept om het ratificeren van het verdrag met Rwanda uit te stellen.³⁶ Het House of Lords wil eerst meer duidelijkheid over de veiligheid van Rwanda en over monitoring en trainingen voor Rwandese asielambtenaren. ◀

31 Vgl. Madelin Garlic, *Solidarity under strain*, Solidarity and Fair Sharing of the Responsibility for the International Protection of Refugees in the European Union, (diss. Radboud Universiteit 2016), Printed by: MC Plan, Mont-St-Guibert, Belgium. Zie: <https://ap.lc/shJFz>.

32 Agreement between the Government of the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland and the Government of the Republic of Rwanda for the provision of an Asylum Partnership to strengthen shared international commitments on the protection of refugees and migrants, zie: <https://ap.lc/gArhI>.

34 Zie Safety of Rwanda (Asylum and Immigration) Bill (publishing.service.gov.uk), <https://ap.lc/FfjWH>

35 Vgl. Alice Donald & Joelle Grogan, *Legislating fiction*, MPs set to debate the Rwanda Bill, blog 15 January 2024: <https://ap.lc/SagrN>.

36 Zie: <https://ap.lc/XsPHT>.