

**Symposium over bed bad brood en begeleiding, ASKV en Protestantse Diaconie, 14 oktober 2016, Hermitage Amsterdam  
Eduard Nazarski, Amnesty International Nederland**

Dames en heren,

Allereerst mijn dank voor de uitnodiging hier te spreken. Het betreft een belangrijk onderwerp, waar Amnesty al geruime tijd mee bezig is, en een bijeenkomst is zeer geschikt om ervaringen en inzichten uit te wisselen, om bestaande contacten aan te halen en het netwerk uit te bouwen.

Ik wil proberen eerst een aantal juridische aspecten te beschrijven, en daarna een aantal praktische problemen en dilemma's.

-----

Volgens de Nederlandse overheid moeten migranten zonder verblijfsrecht uit Nederland vertrekken en komen ze alleen in aanmerking voor (tijdelijke) opvang in een vrijheidsbeperkende locatie wanneer ze *oprecht en aantoonbaar* bereid zijn mee te werken aan hun vertrek. Zij mogen niet werken, krijgen geen sociale bijstand om bijvoorbeeld eten, drinken of kleding te kopen. Wel heeft iedereen die op Nederlands grondgebied verblijft recht op 'medisch noodzakelijke zorg'. Minderjarigen hebben bovendien recht op onderwijs en sinds een uitspraak van de Hoge Raad in 2012 ook recht op opvang. Voor volwassenen zonder verblijfsrecht erkent de Nederlandse overheid dit recht niet.

Een veel gehoorde reactie op dit beleid is dat mensen zichzelf in de problemen brengen en dus maar zelf moeten opdraaien voor de gevolgen. Je kunt erover discussiëren wanneer en in welke mate daar inderdaad sprake van is en hoever je dan kunt gaan met het inzetten van dwangmiddelen enerzijds en het onthouden van voorzieningen anderzijds.

De vraag wordt, of je daarmee dan niet een ondergrens overschrijdt, en de kern van het hele mensenrechtenstelsel aantast, *De menselijke waardigheid*,

Voor het gemak heb ik voor deze bijeenkomst de toepasselijke mensenrechtenstandaarden en verdragen in een Hand-out voor iedereen op een rij gezet. Ik zal er kort op ingaan.

Volgens artikel 1 van de Europese Grondwet is *De menselijke waardigheid onschendbaar*. Zij moet worden geëerbiedigd en beschermd.

De grondslag voor veel mensenrechtenverdragen is na de Tweede Wereldoorlog tot stand gekomen en verwoord in de **Universele Verklaring van de Rechten van de Mens. In artikel 25 staat dat eenieder recht heeft op een adequate levensstandaard.**

Op basis van die Universele Verklaring zijn vele verdragen afgesloten. Een aantal van die verdragen is direct relevant voor sociaal economische rechten, voor het recht op een menswaardig bestaan. Denk aan het VN Verdrag sociale, economische en culturele rechten, maar ook aan het Europese Sociaal Handvest. En bij dit laatste heeft het Europese Comité bij het Europese Sociaal Handvest op 10 november 2014 beslist dat Nederland de rechten van migranten zonder verblijfsrecht schendt door hen uit te sluiten van noodhulp (art.13 en 31). Volgens het Comité mag NOODHULP niet afhankelijk worden gemaakt van bijvoorbeeld de bereidheid tot terugkeer. Het gaat hier om de MENSELIJKE WAARDIGHEID.

Naar aanleiding van deze uitspraak stelde de Nederlandse overheid dat het Europese Handvest niet van toepassing was op migranten zonder verblijfsrecht. Maar het Comité heeft nadrukkelijk gesteld dat - omdat de menselijke waardigheid hier in het geding is - het Handvest wel van toepassing is.

Ook zei de Nederlandse overheid dat de Raad van Ministers eerst haar oordeel maar moest vellen. Dat politieke orgaan van de Raad van Europa (de NI overheid heeft hier dan ook fors gelobbyd) was in haar oordeel veel vager en gaf NI de opdracht te rapporteren over de ontwikkelingen. Belangrijk is dat de Raad van Ministers inhoudelijk de uitspraak van het Europese Comité NIET kan veranderen. Die blijft staan. De uitspraak dat Nederland het Handvest schendt blijft dus staan. En dat Nederland zich niet aan de uitspraak wil conformeren is een groot probleem.

En toen kwam recent, op 5 juli, de uitspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) in een zaak van Hunde, een jonge man uit Ethiopië. Hunde moest lange tijd in een gekraakte vluchtgarage overleven voordat hij uiteindelijk werd erkend als vluchteling. Het Europese Hof verklaarde de zaak niet ontvankelijk.

Maar het Hof laat het daar niet bij. Het erkent het belang van de economische en sociale rechten zoals die in het Handvest en de beslissing van het Comité (1 juli 2014) zijn verwoord. Toch vindt het Hof niet dat de bevindingen van het Comité automatisch betekenen dat er sprake is van een schending van het Europese Verdrag. Het Hof wijst erop dat het Europese Verdrag geen recht op sociale bijstand biedt, maar bevestigt tegelijkertijd dat overheden in gevallen van extreme armoede – ook als het ongedocumenteerd betreft - actie moeten ondernemen en dus niet achterover mogen leunen.

Volgens het Hof heeft de Nederlandse overheid niet achterover geleund. Het Hof noemt o.a. de buitenschuldprocedure en de mogelijkheid om opvang te vragen in een vrijheidsbeperkende locatie. Daarnaast noemt het Hof ook dat Nederland is begonnen met het opzetten van een stelsel van basisvoorzieningen (BBB) voor

migranten zonder verblijfsrecht. De Nederlandse overheid was volgens het Hof niet inactief of onverschillig gebleven.

Hoewel de uitspraak niet bevorderlijk is voor de snelheid waarmee gemeentes en landelijke overheid een gezamenlijke oplossing moeten vinden is het duidelijk dat er met deze uitspraak ook geen weg meer terug is. De overheid mag de ontwikkelingen mbt de BBB niet terugdraaien. En dat is dan weer van belang voor de situatie na de verkiezingen.

----

Maar wat is nou de feitelijke situatie in Nederland? Die is op dit moment nogal onhelder en de verschillen per gemeente zijn groot.

- Een probleem is dat er 'op papier' oplossingen lijken te bestaan die weinig te maken hebben met de werkelijkheid. Personen zonder verblijfsrecht hebben aanspraak op opvang in de vrijheidsbeperkende locatie (VBL) in Ter Apel. Maar om toegang te krijgen moeten zij daarbij wel *oprecht en geloofwaardig* verklaren mee te willen werken aan hun vertrek uit Nederland. In de praktijk blijken veel mensen die opvang niet te krijgen omdat ze niet geloofd worden in hun bereidheid om terug te keren of omdat verwacht wordt dat dit niet binnen 12 weken geregeld kan worden.<sup>1</sup>
- Daarnaast is de verwijzing van het Hof naar de buitenschuldprocedure problematisch, slechts bij hoge uitzondering wordt deze vergunning verleend en de aanvraagprocedure levert geen opvang op.
- Ook gemeenten bieden opvang. Allemaal op hun eigen manier. Overwegingen zijn daarbij enerzijds humanitair van aard, maar ook argumenten van openbare orde, veiligheid, volksgezondheid, het aanzien van de stad kunnen een rol spelen. Duidelijk is dat niemand erbij gebaat is mensen op straat te hebben zwerven en dat iedereen het liefst werkt aan een oplossing. Linksom of rechtsom: eindeloze illegaliteit is voor niemand een oplossing.

Waar krijg je bij de opvang mee te maken?

- Uitzetting lukt lang niet altijd, soms omdat het land van herkomst niet meewerkt - laat ik duidelijk zijn dat de weigering van landen om hun eigen onderdanen terug te nemen eveneens een schending van mensenrechten is - soms omdat de cliënt zich verzet. Uit onderzoek naar dit verzet blijkt dat als belangrijkste argument de veiligheid in het land van herkomst wordt genoemd. Maar ook onzekerheid over de gezondheid,

---

<sup>1</sup> Pim Fischer heeft de afgelopen tijd 60 klanten naar het VBL loket gestuurd. Die zijn allemaal afgewezen.

familie in Nederland of andere banden hier, armoede in het land van herkomst, etc etc.

- Wat moet je daar als opvangorganisaties mee....?: Eten, drinken, een dak boven je hoofd is één ding, maar een toekomst / een perspectief / een oplossing is nog veel belangrijker.
- Om iets te kunnen doen moet je eerst weten wat de belemmeringen zijn om terug te keren. Waarom wil iemand niet terug? Maakt iemand zich zorgen over de veiligheid in het land van herkomst? Zijn er in de asielprocedure misschien fouten gemaakt? Het herstel van die fouten vraagt een enorme inspanning van velen. Daarover zijn tal van voorbeelden te vinden op de website vluchtverhalen.nl. Alleen al hier in Amsterdam hebben 64 mensen – dankzij de inspanningen van vrijwilligers en advocaten – uiteindelijk alsnog een verblijfsvergunning gekregen.<sup>2</sup>
- Ook terugkeer kan veel tijd kosten. Mensen zijn de regie over hun leven kwijtgeraakt. Wat ze gehoopt hadden is niet gelukt. Vaak zie je dat mensen weliswaar heimwee naar hun land hebben maar toch ook blokkades ervaren om daadwerkelijk terug te keren. Een vertrouwelijk gesprek kan helpen. Wat is precies het probleem? Zijn er schulden gemaakt om de reis naar Europa te betalen? Is er sprake van schaamte tegenover de achtergebleven familie? Lukt het niet de juiste papieren te krijgen? Of is er gebrek aan perspectief in het land van herkomst of misschien zelfs wel helemaal geen plek om naar terug te keren? Pas wanneer het probleem duidelijk is kun je aan een oplossing werken. Duidelijk is wel dat dit allemaal niet in een blauwe maandag lukt en zeker niet zonder opvang, zeker niet vanaf de straat.

-----

Tot slot

Menselijke waardigheid is denk ik een centraal begrip in het denken en handelen ten aanzien van mensen zonder verblijfsvergunning.

---

<sup>2</sup> Een voorbeeld. Het asielverzoek van Teklay was in 2013 afgewezen omdat hij zijn Eritrese nationaliteit niet kon aantonen. Daarna is hij bijna drie jaar bezig geweest om bewijs te verzamelen voor zijn Eritrese nationaliteit. Een van de vrijwilligers die hem hielp heeft zijn verhaal op de website vluchtverhalen opgeschreven en ik raad u aan dit te lezen. Zij schrijft over het contact met de advocaten, over de vier vernederende bezoeken aan de Eritrese ambassade in Den Haag, over het contact met Eritrea deskundigen en de UNHCR. Want hoe bewijst een man dat hij is wie hij is als hij nooit van zijn leven beschikt heeft over een identiteitsbewijs of paspoort? Teklay's land – Eritrea - bestond officieel nog niet toen hij werd geboren. Hij was een puber toen hij – samen met zijn moeder - van Ethiopië naar Eritrea werd gedeporteerd. Hij verscheurde daar zijn oproep voor het Eritrese leger en vluchtte naar Soedan. Zijn vader en oudere broers waren toen al 'verdwenen' in de gruwelijke 'broederoorlog'. Uiteindelijk betaalt de moeder van de vrijwilligster de reis van Teklay's tante om bij de Nederlandse ambassade in Addis Abeba een DNA test te doen en daarna was er een advocaat bereid een herhaald asielverzoek voor hem in te dienen. Kort daarna kreeg Teklay alsnog een vluchtelingenstatus.

Artikel 1 van de Universele Verklaring van de rechten van de Mens luidt: iedereen wordt vrij en gelijk in waardigheid en rechten geboren. Vrij, en gelijk in waardigheid en rechten. En de rechten dienen om de waardigheid te waarborgen.

Hoe schril is dan het contrast met de wijze waarop bewoners van de vluchtgarage of andere lokaties moeten leven. Ik moet u zeggen: ik heb heel wat vluchtelingensituaties gezien, maar mijn (spaarzame) bezoeken aan vluchtgarage maakten diepe indruk. In vluchtelingenkampen in bijvoorbeeld Noord West Pakistan, of op Lampedusa, of op Lesbos, spreek je met mensen die afschuwelijke dingen hebben meegemaakt. Maar dat is toch anders dan in ons land, waar een harde, kille overheid willens en wetens een zo afschrikwekkend en ontmoedigend mogelijke situatie creëert. Ik voel schaamte dat dit in Nederland gebeurt, dat de Nederlandse overheid bewust mensen in zo menonwaardige situaties brengt, en ik betreur dat wij niet nog sterker druk hebben kunnen uitoefenen om de situatie van mensen zonder verblijfsvergunning te verbeteren.

De laatste tijd zien we dat politici steeds vaker morrelen aan mensenrechten. Het bouwwerk van mensenrechten, dat sinds de universele verklaring zo mooi is opgebouwd, wordt aangetast door politici die redeneren dat onze problemen nu zo hevig zijn, de crisis zo groot, dat we niet meer kunnen voldoen aan de ambities en idealen van weleer. Ik zou deze politici willen toeroepen: waar zouden we zijn zonder universele mensenrechten? Wat verbindt en bindt ons dan nog? Geldt dan het recht van de sterkste, de gemeenste, de meest gehaide? En wat gebeurt er dan met zwakkeren?

Bij het voorbereiden voor deze toespraak moest ik denken aan het werk van de Israelische filosoof Avishai Margalith, en wel in het bijzonder zijn boek 'de fatsoenlijke samenleving'. Een fatsoenlijke samenleving is volgens Margalith een samenleving die minderheden en mensen in een kwetsbare positie niet vernedert.

U ziet in uw praktijk mensen die ondanks de omstandigheden waarin ze verkeren hun menselijke waardigheid hoog hebben kunnen houden. U ziet ook mensen die dat niet gelukt is.

Wat hebben mensen nodig? Drie dingen denk ik. Een veilige, schone plek om te slapen. Gezonde maaltijden. En perspectief. Een perspectief op een menswaardig bestaan. Hier of elders. Ik hoop dat ik met deze inleiding bijdraag aan de gesprekken straks om deze drie doelen te realiseren.