

De dramatische beelden van kouljgende uitgeprocedeerde asielzoekers in het tentenkamp in den Haag, tot voor kort ook in Amsterdam en eerder in Ter Apel laten niemand onberoerd. Ze tonen de rafelranden van ons asielbeleid, en stellen vragen naar de juridische en morele grenzen van onze menselijkheid.

DOOR Rian Ederveen

Tentenkampen en mensenrechten

Nederlands beleid uitgeprocedeerde asielzoekers aanvechtbaar

Al sinds 1991 wordt door de Nederlandse overheid geprobeerd om de sociale rechten van migranten met een zwak verblijfsrecht in te perken. Dat resulteerde in 1998 in de 'koppelingswet', die migranten zonder verblijfsvergunning én migranten die aan het procederen waren over een reguliere vergunning uitsloot van sociale zekerheidsrechten, waaronder ook het recht op bijstand en opvang onder de Wmo. Doel van de Koppelingswet was om 'illegaal verblijf te ontmoedigen' en 'de schijn van legaliteit te vermijden'. Een maand later beperkte toenmalige staatssecretaris Cohen ook het recht op voorzieningen voor bepaalde groepen asielzoekers, de 'Dublinclaimanten' en 'Herhaalde asielzoekers'. Er was toen onvoldoende ruimte in de AsielzoekersCentra, sommigen zullen zich nog de beelden herinneren van de lekkende tenten die als tijdelijke asielopvang waren opgesteld in Ermelo. Ruim een jaar later, op 1 januari 2000, schrapte dezelfde staatssecretaris Cohen tenslotte het 'meewerkcriterium', waarmee uitgeprocedeerde asielzoekers

die bezig waren met hun terugkeer nog wat langer in de asielopvang mochten blijven. Sinds die datum geldt dat 'wie terug wil, terug kan', en dat 28 dagen na de laatste negatieve beslissing op een asielverzoek het recht op asielopvang eindigt. Voor hen die bezig zijn met terugkeer bestaat daarna nog gedurende drie maanden recht op speciale opvang in de VrijheidsBeperkende Locatie in Ter Apel, maar na drie maanden vervalt dit recht.

Op straat

De gevolgen van deze wetgeving leidden in de jaren daarna tot een groeiend aantal 'noodopvangen' voor uitgeprocedeerde asielzoekers. Rond 2006 bestonden er zo'n 100 in het hele land, waar ongeveer 5.000 mensen werden opgevangen, met steun van veel betrokken burgers en gemeenten. Deze groep uitgeprocedeerde asielzoekers kreeg grotendeels een vergunning met het Generaal Pardon van 2007. Toen werd ook het Bestuursakkoord gesloten, waarin het Rijk beloofde om minder uitgeprocedeerde asielzoekers op straat te zetten,

en gemeenten beloofden om de noodopvangen te sluiten.

Helaas heeft het Rijk het beleid niet echt gewijzigd, en worden nog steeds grote groepen uitgeprocedeerde asielzoekers op straat gezet. Wel is inmiddels het aantal noodopvangen gehalveerd, en het aantal opvangplaatsen méér dan gehalveerd. Uitgeprocedeerde asielzoekers hebben weinig mogelijkheden meer voor opvang.

Uitgeprocedeed?

Het is nuttig om nog even terug te kijken over welke groepen migranten we het hebben.

Volgens het WODC zijn er ongeveer 100.000 mensen zonder verblijfsvergunning in Nederland¹, waarvan de helft een asielprocedure achter de rug heeft. In 2011 vertrokken ongeveer 18.000 asielzoekers uit de Asielzoekerscentra². Daarvan heeft naar schatting de helft een status gekregen³, en moest de andere helft vertrekken omdat hun asielverzoek was afgewezen. Dat waren er dus bijna 10.000. In datzelfde jaar vertrokken 3500 mensen vrijwillig met



Foto: Robin Utrecht

het IOM⁴, waarvan naar schatting 2.000 een asielpcedure achter de rug had. Gedwongen uitzetting van uitgeprocedeerde asielzoekers is zeldzaam. Dat betekent dat in 2011 naar schatting 7-8.000 uitgeprocedeerde asielzoekers op straat terecht zijn gekomen.

De groep uitgeprocedeerde asielzoekers die nu in de tentenkampen zit, heeft op verschillende momenten het recht op opvang verloren. Zij vinden dat onrecht, en hebben daarvoor de volgende argumenten:

1. Veel uitgeprocedeerde asielzoekers zijn het niet eens met de negatieve beslissing op hun asielerzoek. Dat geldt met name voor Somaliërs en Irakezen, maar ook voor mensen met andere nationaliteiten. Zij stellen dat hun herkomstland onveilig is of dat het voor hen persoonlijk onveilig is om terug te keren. Zij hebben zeker een punt. De Nederlandse asielpcedure geeft asielzoekers lang niet altijd het voordeel van de twijfel, en accepteert bewijsmateriaal van asielzoekers vaak ook niet.
2. Een deel van de uitgeprocedeerde asielzoekers vraagt een zogenaamde

'reguliere' verblijfsvergunning aan, bijvoorbeeld omdat ze ziek zijn, vanwege inmiddels ontwikkelde gezinsbanden of om humanitaire redenen. Tijdens deze procedures mogen mensen wel in Nederland blijven, maar bestaat er geen recht op voorzieningen. Ook zij moeten vertrekken uit de asielzoekerscentra.

3. Terugkeer is problematisch. Een deel van de uitgeprocedeerde asielzoekers kan werkelijk niet terugkeren naar hun herkomstland, omdat ze geen reisdocumenten hebben en het herkomstland hen die ook niet wil geven. De Nederlandse overheid vindt meestal dat deze mensen niet genoeg hun best hebben gedaan om aan documenten te komen. De stelling van Cohen in 1999 'wie terug wil, kan terug' blijft het uitgangspunt. Anderzijds lukt het de Nederlandse overheid zelf meestal ook niet om de autoriteiten van herkomstlanden te bewegen om reisdocumenten af te geven. Gedwongen uitzetting lukt naar schatting maar in de helft van de gevallen⁵, en vooral naar landen waar geen asielzoekers vandaan komen.

4. Ten slotte is het de vraag of het uitgangspunt van het beleid, dat uitgeprocedeerde asielzoekers tot terugkeer gestimuleerd worden als ze dakloos zijn, klopt. Ervaringen in terugkeerprojecten lijken uit te wijzen dat juist tijdelijk onderdak mensen sterk genoeg kan maken om de terugkeer aan te durven. Velen van hen zullen immers bij terugkomst niet een veilige warme omgeving aantreffen, maar een vijandige omgeving waar ze zullen moeten vechten om een bestaan op te bouwen. Terugkeer vereist moed en een goede voorbereiding.

Onderdak

Het recht om uitgeprocedeerde asielzoekers op straat te zetten mag dan in de Nederlandse wet netjes zijn beschreven, het is geen oplossing voor de mensen waar het om gaat. Ze zijn weg uit de Asielzoekerscentra, maar ze zijn grotendeels nog wel in Nederland. Het is de vraag of Nederland het recht heeft om mensen die zich op ons grondgebied bevinden, recht op onderdak, voedsel en kleding te onthouden. Ook al hebben ze hier geen verblijfsrecht.

Volgens de Universele Verklaring van de Rechten van de Mens heeft ieder mens het recht op voedsel, kleding en onderdak.⁶ Hetzelfde staat in de IVESCR, het Internationaal Verdrag inzake Economische, Sociale en Culturele Rechten⁷ en in het ESH, het Europees Sociaal Handvest.⁸ Helaas zijn het UVRM en IVESCR niet direct bindend, en geldt het ESH alleen voor legaal verblijvende migranten. Maar het Comité dat het ESH moet bewaken heeft gesteld dat het recht op onderdak en eten zo'n basisrecht is, dat het ook voor ongedocumenteerde migranten geldt: "The Committee concludes that the situation in the Netherlands is not in conformity with Article 13§4 of the Revised Charter as it has not been established that all unlawfully present persons in need receive emergency social assistance."⁹

Het EVRM, het Europees Verdrag voor de rechten van de Mens verbiedt 'onmenselijke behandeling' in artikel 3 en garandeert recht op privéleven in artikel 8. Het EVRM is direct van toepassing in Nederland. In enkele gevallen hebben rechters van het Europees Hof gesteld dat asielzoekers recht hebben op onderdak en eten, bijvoorbeeld in de zaak M.S.S. tegen Griekenland en België¹⁰: '... an obligation to secure shelter to particularly vulnerable individuals may flow from Article 8 of the Convention in exceptional cases'.

Klacht

Op basis van dit artikel is door advocatenkantoor Fischer in Nederland enkele keren recht op Wmo of Bijstand verkregen voor kwetsbare ongedocumenteerde migranten zonder recht op sociale zekerheid.¹¹ Maar deze zaken moesten steeds individueel worden bepleit, met een uitgebreide beschrijving van de kwetsbaarheid van de individuele persoon en het ontbreken van andere voorzieningen. Dat is tijdrovend en zal daarom zeker niet voor alle uitgeprocedeerde asielzoekers een oplossing bieden. Daarom is advocatenkantoor Fischer nu, in samenwerking met de Protestantse Kerk Nederland en PICUM (Platform for International Cooperation on Undocumented Migrants, de Europese koepel van organisaties die ongedocumenteerden ondersteunen), bezig met het formuleren van een klacht bij het Comité van Sociale Rechten, die het Europees Sociaal

Handvest bewaakt. De klacht bouwt voort op de eerdere klacht die hetzelfde kantoor heeft ingediend over het recht op onderdak voor kinderen zonder verblijfsvergunning¹². Die klacht werd gegrond verklaard en heeft inmiddels geleid tot het oprichten van GezinsLocaties voor uitgeprocedeerde asielzoekers met kinderen.

Andere landen

Het Nederlandse beleid om uitgeprocedeerde asielzoekers het recht op onderdak te ontzeggen klinkt voor velen van ons logisch. Omdat de angst bestaat dat mensen dan nooit weggaan, en omdat opvang aanzuigende werking zou hebben. Beide stellingen zijn niet bewezen. Geen enkele asielzoeker is naar Nederland gekomen om hier in een asielzoekerscentrum te verpieteren. En in de ons omringende landen blijft het recht op opvang wél gegarandeerd. Wel worden de rechten in veel gevallen ingeperkt, uitgeprocedeerde asielzoekers krijgen een gedoogstatus in Duitsland, houden hun opvangrecht in België, of worden opgevangen in speciale centra die vergelijkbaar zijn met onze VrijheidsBepalende Locaties (Scandinavische landen, Groot Brittannië) of in de daklozenopvang (Frankrijk). In al deze gevallen blijven basisvoorzieningen gegarandeerd.

Het is daarom de vraag of de argumenten waarmee het Nederlandse beleid wordt verdedigd, wel houdbaar zijn in internationaal en Europees perspectief.

Conclusie

Het Nederlandse beleid om uitgeprocedeerde asielzoekers op straat te zetten is zowel juridisch als beleidsmatig aanvechtbaar. Individuele verzoeken om opvang voor kwetsbare uitgeprocedeerde asielzoekers worden soms gehonoreerd met een beroep op artikel 8 van het EVRM. Maar er is dringend een collectieve oplossing nodig. We kunnen daarbij inspiratie vinden bij onze Europese bureaus. Naar verwachting zal een beleidswijziging juridisch afgedwongen moeten worden. Mogelijk door een uitspraak van het Europees Comité van Sociale Rechten. ■

Rian Ederveen is stafmedewerker bij het Landelijk Ongedocumenteerden Steunpunt (Stichting LOS)

Noten

1. Schatting illegaal in Nederland verblijvende Vreemdelingen, WODC 2011, te vinden op: wodc.nl/images/volledige-tekst_tcm44-367437.pdf
2. COA, te vinden op: <http://www.coa.nl/nl/over-coa/feiten-en-cijfers>
3. kamerstuk 19637; 1575, 11.9.12 (debat 3.7.12)
4. IOM, te vinden op: http://www.iom-nederland.nl/images/documenten/Vertrekcijfers/overzicht_vertrekkers_2009_2012.pdf
5. Rapportage Vreemdelingenketen januari-juni 2012, te vinden op: <http://www.rijksoverheid.nl/bestanden/documenten-en-publicaties/rapporten/2012/09/28/rapportage-vreemdelingenketen-januari-juni-2012/rapportage-vreemdelingenketen-2012-1.pdf>
6. UVRM art 25.1: Een ieder heeft recht op een levensstandaard, die hoog genoeg is voor de gezondheid en het welzijn van zichzelf en zijn gezin, waaronder inbegrepen voeding, kleding, huisvesting en geneeskundige verzorging en de noodzakelijke sociale diensten, alsmede het recht op voorziening in geval van werkloosheid, ziekte, invaliditeit, overlijden van de echtgenoot, ouderdom of een ander gemis aan bestaansmiddelen, ontstaan ten gevolge van omstandigheden onafhankelijk van zijn wil.
7. IVESCR, art 11.1: De Staten die partij zijn bij dit Verdrag erkennen het recht van een ieder op een behoorlijke levensstandaard voor zichzelf en zijn gezin, daarbij inbegrepen toereikende voeding, kleding en huisvesting, en op steeds betere levensomstandigheden. De Staten die partij zijn bij dit Verdrag nemen passende maatregelen om de verwezenlijking van dit recht te verzekeren, daarbij het essentieel belang erkennende van vrijwillige internationale samenwerking.
8. ESH 13: Ten einde de onbelemmerde uitoefening van het recht op sociale en geneeskundige bijstand te waarborgen, verbinden de Overeenkomstsluitende Partijen zich: (1) te waarborgen dat een ieder die geen toereikende inkomsten heeft en niet in staat is zulke inkomsten door eigen inspanning of met andere middelen te verwerven, in het bijzonder door uitkeringen krachtens een stelsel van sociale zekerheid voldoende bijstand verkrijgt en in geval van ziekte de voor zijn toestand vereiste verzorging geniet;
9. European Committee of Social Rights, Conclusions 2009 (Netherlands), p. 32
10. ECtHR, Case of M.S.S. v Belgium and Greece, Application no. 30696/09, Decision on the Merits of 11 January 2011.
11. Zie bijvoorbeeld: Rechtbank Alkmaar 12/857 en 12/859, 16.5.12; Rechtbank Arnhem AWB 12/855; 12/935; 13/1318 30.3.12; Centrale Raad van Beroep 12/983 WWB-VV + 12/984 WWB-VV + 12/985 WWB-VV + 12/986 WWB-VV + 12/987 WMO-VV + 12/988 WMO-VV, 14.3.12
12. Europees Comité van Sociale Rechten 47/2008, 20.10.09