

Zijne Excellentie
mr. F. Teeven
Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie
Postbus 20301
2500 EX DEN HAAG

Onderwerp
Gemeentelijke opvang illegalen

Datum
1 juli 2014
Ons kenmerk
2014/0162/LK/LvdH/IS

Zeer geachte heer Teeven,

Op 2 juli 2014 staat een Algemeen Overleg Opvang en Terugkeer ingepland. De evaluatie van de gemeentelijke opvang van illegalen wordt tijdens dit overleg behandeld. Het College maakt graag van deze gelegenheid gebruik om over dit onderwerp een aantal zorgpunten ten aanzien van de naleving van mensenrechten onder uw aandacht te brengen.

Uw standpunt

Uitgangspunt van uw beleid, en uitgewerkt in de Koppelingswet¹, is dat vreemdelingen die zijn uitgeprocedeerd Nederland moeten verlaten en vanaf dan geen aanspraak meer kunnen maken op overheidssteun om te voorzien in hun elementaire levensbehoeften zoals onderdak, voedsel en kleding. Daarbij gaat u uit van een sluitend asielbeleid waarin asielzoekers die zijn uitgeprocedeerd kunnen terugkeren naar hun land van herkomst.

Ten aanzien van een groepen kwetsbare vreemdelingen, maakt u uitzonderingen op deze regel. Aan hen biedt u onderdak, voedsel en kleding. U onderkent daarbij de kwetsbaarheid van:

- Gezinnen met minderjarige kinderen (zij worden opgevangen in gezinslocaties)
- Mensen die vanwege medische redenen in aanmerking komen voor tijdelijk uitstel voor vertrek op basis van artikel 64 Vw en/of in afwachting zijn van medische behandeling (de zogenaamde Spekmanprocedure)

¹ Artikel 10 Koppelingswet

- Vreemdelingen die buiten hun schuld niet kunnen vertrekken naar hun land van herkomst; zij kunnen in aanmerking komen voor een buitenschuldvergunning en krijgen daarmee recht op opvang.

Het College is van mening dat vanuit mensenrechtelijk oogpunt de groep die vanwege zijn kwetsbaarheid in aanmerking komt voor onderdak, kleding en voedsel, moet worden uitgebreid. Het College licht dit standpunt graag toe.

Mensenrechtelijk kader

Artikel 25 van de Universele Verklaring van de Rechten van de Mens (UVRM) bepaalt dat een ieder het recht heeft op een levensstandaard die hoog genoeg is voor onder andere de gezondheid en het welzijn van zichzelf en zijn gezin, waarbij inbegrepen voeding, kleding, huisvesting en geneeskundige verzorging en de noodzakelijke sociale diensten. Dit recht is verder uitgewerkt in het:

- Internationaal Verdrag inzake Economische, Sociale en Culturele Rechten (IVESCR) en het Europees Sociaal Handvest (ESH)
- Internationaal Verdrag inzake de Rechten van het Kind (IVRK)
- Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM)
- Internationaal verdrag inzake de uitbanning van rassendiscriminatie (IVUR)

Het IVESCR geldt voor iedereen, ook voor vreemdelingen zonder verblijfsstatus². Een adequate levensstandaard betekent onder andere toegang tot voedsel, kleding en onderdak. Mensen zijn zelf verantwoordelijk om in een adequate levensstandaard te voorzien. Als zij echter in een situatie terecht komen dat zij daar zelf niet meer voor kunnen zorgen, moet de overheid hen helpen.

Ook het ESH geeft een nadere uitwerking van adequate levensstandaard, maar vreemdelingen zonder verblijfsstatus vallen in principe niet onder het ESH. Voor kinderen maakt het verdragscomité bij het ESH (ECSR) een uitzondering³. Kinderen zijn kwetsbaar en hebben wel recht op opvang, omdat zij anders in een hulpeloze situatie terecht komen. De overheid heeft deze kinderen en hun ouders alsnog tot de opvang toegelaten.

² UN Committee on Economic, Social and Cultural Rights (CESCR), General comment No. 20: Non-discrimination in economic, social and cultural rights (art. 2, para. 2, of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights), 2 juli 2009, E/C.12/GC/20.

³ Resolution CM/ResChS (2010) 6, Collective complaint No. 47/2008 by Defence for Children International (DCI) against the Netherlands.

Daarnaast stelt het ECSR in een voorlopige beslissing uit 2013 dat Nederland moet zorgen voor onderdak, eten en kleding voor vreemdelingen zonder verblijfsstatus in een kwetsbare positie. Het Comité verzocht Nederland onmiddellijke maatregelen te nemen om het risico op ernstige en onherstelbare schade aan de integriteit van personen te voorkomen. U voelt zich hieraan niet gebonden. In een eerdere brief aan u en de kamer heeft het College u erop aangedrongen de maatregelen te treffen waar het Comité om heeft verzocht.

Voorts vloeit uit de menselijke waardigheid voort dat een staat de mensen die zich op haar grondgebied bevinden, niet mag onderwerpen aan een onmenselijke of vernederende behandeling. Dat is onder meer vastgelegd in artikel 3 EVRM. Uit Europese jurisprudentie blijkt dat het weigeren van opvang en voorzieningen aan vreemdelingen in strijd kan zijn met artikel 3 EVRM. Deze jurisprudentie had weliswaar betrekking op een asielzoeker en niet op een vreemdeling zonder verblijfsstatus. Desalniettemin stelt het arrest dat erbarmelijke leefomstandigheden van een vreemdeling kunnen leiden tot een mensenrechtenschending. Bij de beoordeling vond het Hof relevant dat de vreemdeling:

- moest overleven op straat zonder toegang tot voeding of sanitaire voorzieningen;
- hij voor lange duur zo leefde;
- geen mogelijkheid had om andere hulpmiddelen in te roepen, zoals een vangnet en/of werk; geen mogelijkheden had zelf iets aan zijn situatie te veranderen.

Kwetsbaarheid

Hoewel het College het uitgangspunt onderschrijft dat bij een effectief asielbeleid ook een effectief vertrekbeleid hoort, waarvoor de vreemdeling in eerste instantie zelf verantwoordelijk is, neemt dit niet weg dat Nederland op basis van bovengenoemde mensenrechtelijke normen een zorgplicht heeft ten aanzien van kwetsbare mensen op haar grondgebied die niet zelf kunnen voorzien in hun basale levensbehoeften. Ook dient Nederland ervoor te zorgen dat deze mensen niet in een onmenselijke situatie terecht komen. Bij de beoordeling van de kwetsbaarheid dient niet alleen te worden gekeken naar de medische situatie van de vreemdeling, maar naar een veel breder scala van omstandigheden, zoals onder meer uitzichtloosheid en gebrek aan sociaal vangnet. Dat gebeurt op dit moment niet.

De gevolgen daarvan heeft het College onlangs gezien bij zijn bezoek aan de Vluchtgarage. Het College heeft de vluchtgarage te Amsterdam bezocht nadat vanuit verschillende kanten signalen kwamen dat de leefomstandigheden daar onder de mensenrechtelijke maat waren. Wat het College heeft aangetroffen is een groep van ruim honderd mannen die op basis van de wet geen recht heeft op

opvang, kleding of voedsel. Zij leven - zoals het College het heeft gekwalificeerd - onder mensonwaardige omstandigheden⁴.

Het College vindt voor zijn standpunt dat de groep kwetsbare vreemdelingen die voor opvang in aanmerking moet komen dient te worden uitgebreid, steun in een recente uitspraak van de Centrale Raad van Beroep. In deze uitspraak ging het om iemand die door de rechter als kwetsbaar wordt gezien omdat hij niet uitgezet kan worden omdat hij staatloos is. Ook was deze man ziek en oud en beschikte hij niet over een netwerk. De combinatie van die factoren maakte dat de hij opvang moet krijgen van de gemeente⁵. De Raad onderschrijft hiermee dat de groep kwetsbare vreemdelingen die voor opvang in aanmerking komt groter is dan de staatssecretaris erkent.

Welke groepen zijn in ieder geval ook kwetsbaar?

Het College ziet in ieder geval twee groepen vreemdelingen zonder verblijfsstatus die kwetsbaar zijn en voor opvang in aanmerking moeten komen. Deze groepen kunnen niet of moeilijk terugkeren naar het land van herkomst, maar hebben toch geen legaal verblijf en daarom geen opvang.

Staatloosheid

Wanneer een vreemdeling zonder verblijfsstatus staatloos is, kan hij niet de bescherming van een staat inroepen en heeft hij over het algemeen een land om naar toe terug te keren. Hij zou dan in aanmerking moeten kunnen komen voor legaal verblijf in Nederland. Nu Nederland geen procedure voor het vaststellen van staatloosheid kent, krijgt een staatloze niet de erkenning en bescherming die hij nodig heeft. Dit kan er toe leiden dat staatlozen zonder verblijfsstatus in Nederland zijn en ook geen plek hebben om naar terug te keren. De vreemdeling zal daardoor voor onbepaalde tijd in onzekerheid verkeren zonder toegang tot voorzieningen. Dit maakt hem, in het licht van bovengenoemde uitspraak van de Centrale Raad van Beroep kwetsbaar.

Niet uitzetbaar, buitenschuld

Er bestaat ook een groep vreemdelingen die mogelijk in aanmerking komt voor een buitenschuldvergunning maar die, naar het oordeel van de staatssecretaris, (nog) niet hebben aangetoond dat zij niet kunnen terugkeren naar hun land van herkomst. De realiteit is echter dat een aantal van hen van hun ambassade niet de papieren krijgen om terug te keren. Zij leven soms jaren in Nederland zonder voorzieningen. De ACVZ signaleert in haar rapport 'Recht op een menswaardig bestaan' het risico dat de levensomstandigheden van deze groep vreemdelingen in strijd kunnen raken met artikelen 3 en 8 EVRM⁶. Om dit risico te voorkomen, heeft de ACVZ in het advies over de toepassing van het buitenschuldbeleid

⁴ Zie: <https://mensenrechten.nl/berichten/situatie-vluchtgarage-mensonwaardig>

⁵ ECLI:NL:CRVB: 2014:1995 van 4 juni 2014, p. 5.8 en 5.9

⁶ Advies ACVZ van maart 2012: Recht op een menswaardig bestaan, blz. 47

aanbevolen in dergelijke gevallen veel sneller de buitenschuldvergunning te verlenen, namelijk wanneer het land van herkomst na een jaar nog niet voor de benodigde reispapieren heeft gezorgd. Op deze manier hoeft een vreemdeling niet langer dan een jaar zonder voorzieningen op straat te leven⁷. Deze aanbeveling is door de regering niet overgenomen.⁸ Het College dringt er op aan dat deze aanbeveling alsnog wordt overgenomen en merkt ook deze groep als kwetsbaar aan.

Aanbeveling

Het College beveelt aan deze groep erkende kwetsbaren uit te breiden met veemdelingen die vanwege hun uitzichtloze situatie kans lopen in een onmenselijke situatie terecht te komen. Dit geldt met name voor veemdelingen die staatloos zijn en vreemdelingen die om andere redenen niet of moeilijk terug kunnen keren naar hun land van herkomst.

Mocht u nog vragen hebben of behoefte hebben aan nadere toelichting, dan is het College hiertoe uiteraard bereid. U kunt daarvoor contact opnemen met mevrouw L. van den Heuvel, beleidsadviseur, 030-888 3 888 of l.van.den.heuvel@mensenrechten.nl.

Hoogachtend,

mr. L.J.L. Koster
Voorzitter

⁷ Advies ACVZ: Waar een wil is maar geen weg, p. 93

⁸ Brief van 13 september, blz. 39