

Europees Comité voor Sociale Rechten

Nederland schendt recht op opvang mensen zonder verblijfsrecht

klacht No: 90/2013: Conferentie van Europese Kerken <-> Nederland

Op 10 november 2014 is de uitspraak van het Europees Comité inzake Sociale Rechten in de zaak C.E.C. tegen Nederland gepubliceerd. In de uitspraak wordt geconcludeerd dat Nederland enkele basisrechten van (uitgeprocedeerde) asielzoekers en ongedocumenteerde migranten schendt, onder meer door hen uit te sluiten van opvang.

Hieronder wordt een aantal vragen over deze uitspraak beantwoord.

Wat is de klacht in het kort?

Op 17 januari 2013 diende de Protestantse Kerk in Nederland via de *Conference of European Churches* een klacht in bij het Europees Comité voor Sociale Rechten. De kerken stellen dat Nederland in strijd handelt met artikel 13 lid 4 en 31 lid 2 van het Europese Sociale Handvest omdat vreemdelingen zonder verblijfstitel in Nederland zijn uitgesloten van basisvoorzieningen zoals voeding, kleding en onderdak.

Wie/wat is de Conference of European Churches (C.E.C.)

De Conferentie van Europese Kerken is een verband van ongeveer 120 orthodoxe, protestantse, anglicaanse en oudkatholieke kerken uit alle landen van Europa, en 40 verwante organisaties. De Conferentie is opgericht in 1959 en heeft kantoren in Geneve, Brussels en Straatsburg. De Protestantse Kerk in Nederland is lid van de Conferentie.

Wat is het probleem?

Bepaalde groepen asielzoekers en migranten (zie hieronder) hebben in Nederland geen recht op opvang. Volgens de Nederlandse overheid moeten ze terugkeren naar hun land van herkomst. Ze mogen ook niet werken en 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. Zij leven onder vaak erbarmelijke omstandigheden op straat, in leegstaande gebouwen of in zelfgecreëerde noodvoorzieningen. Soms krijgen ze hulp van particulieren, zelforganisaties, kerken en maatschappelijke organisaties. Zie voor verhalen en informatie over hun situatie: <http://vluchtgroepamsterdam.amnesty.nl/>.

Over wie gaat het?

- Vreemdelingen zonder rechtmatig verblijf in Nederland zoals (volgens de overheid) uitgeprocedeerde asielzoekers en vreemdelingen die geen verblijfsvergunning hebben aangevraagd of van wie de verblijfsvergunning is verlopen.
- Vreemdelingen die nog in afwachting zijn van een definitieve beslissing op hun verblijfsrechtelijke procedure, en op basis van deze procedure vaak nog legaal in Nederland verblijven, maar geen recht hebben op opvang.

Deze vreemdelingen worden in het dagelijkse taalgebruik ook wel ongedocumenteerden of illegalen genoemd. In meer officiële publicaties spreekt men wel over irreguliere migranten. In de praktijk is het moeilijk om één passende definitie voor de hele groep te gebruiken. Het woord illegaal gebruiken we in deze publicatie niet vanwege de negatieve associatie met het strafrecht.

Over hoeveel mensen gaat het?

Er bestaan geen (recente/betrouwbare) schattingen van het aantal vreemdelingen zonder verblijfsrecht in Nederland. Wel weten we dat alleen al in 2012 in totaal zo'n 5300 asielzoekers en migranten (vanuit de opvanglocaties en vreemdelingenbewaring) zonder voorzieningen op straat terechtkwamen. Aangenomen kan worden dat veel van deze mensen nog wel in Nederland verblijven. In 2014 schatte de gemeente Amsterdam het aantal ongedocumenteerden in Amsterdam op 10.000. Het merendeel van deze mensen heeft zelf opvang gevonden en geen noodhulp nodig.

Wat is het Europees Sociaal Handvest?

Het Handvest is de sociale leidraad voor de lidstaten van de Raad van Europa. Het is in 1961 in Turijn opengesteld voor ondertekening door de lidstaten. (Nederland ondertekende in 1963) Het Handvest waarborgt een aantal sociale rechten met het doel de levensstandaard en het welzijn van de bevolking te verbeteren.

Europees Sociaal Handvest

Artikel 13: Het recht op sociale en geneeskundige bijstand

Artikel 31: Het recht op huisvesting

Geldt het Europees Sociaal Handvest ook voor irreguliere migranten?

In een bijlage bij het Handvest staat dat de bepalingen van het Handvest alleen van toepassing zijn op burgers van andere lidstaten voor zover zij rechtmatig verblijven of werken in één van de lidstaten. Op verschillende momenten heeft het Comité voor Sociale Rechten (zie hieronder) echter uitgelegd dat als het gaat om basale mensenrechten, het Handvest zich richt op alle mensen in nood, dus ook op mensen zonder verblijfstitel. In 2000 deed het Comité van Ministers (zie hieronder) de aanbeveling om te erkennen dat – in situaties van extreme ontbering – het recht op basale levensbehoeften (zoals voeding, kleding, onderdak, medische zorg) universeel en afdwingbaar moet zijn en open moet staan voor alle burgers en vreemdelingen, ongeacht hun positie of status. In een uitspraak in 2010 over de rechten van ongedocumenteerde kinderen in Nederland bepaalde het Comité al dat de rechten in het Handvest ook golden voor kinderen zonder verblijfsstatus.

Wat is het Europees Comité voor Sociale Rechten?

Het is een toezichthoudend comité dat bestaat uit 15 onafhankelijke, onpartijdige deskundigen, gekozen door het Comité van Ministers van de Raad van Europa. Ze zijn gekozen voor een periode van 6 jaar (1 keer verlengbaar). Dit Comité van Deskundigen legt het Handvest uit en ziet toe op de naleving. Staten die partij zijn bij het Handvest dienen om de vier jaar te rapporteren aan dit Comité. Het Comité bestudeert de landenrapporten en maakt evaluaties van de nationale stelsels en de mate waarin deze voldoen aan de bepalingen in het Handvest.

Wat is/doet het Comité van Ministers van de Raad van Europa?

Het Comité van Ministers is het belangrijkste besluitvormend orgaan van de Raad van Europa. In het Comité zetelen de Ministers van Buitenlandse Zaken van de 47 lidstaten van de Raad van Europa, of hun permanente vertegenwoordigers bij de Raad in Straatsburg. Het Comité van Ministers heeft verschillende toezichtsbevoegdheden en waakt over de naleving van de afspraken die de lidstaten maken binnen de Raad van Europa. Ook is het specifiek bevoegd om toe te zien op de uitvoering van de uitspraken.

Hoe kun je klagen over een schending van het Handvest?

Het Handvest kent geen individueel klachtrecht, maar sinds 1995 wel een systeem voor collectieve klachten. Nederland is in 2006 partij geworden bij het betreffende protocol dat dit collectieve klachtrecht regelt.

Naast de representatieve organisaties van werkgevers en van werknemers (nationale en internationale) kent het Protocol het collectief klachtrecht toe aan de internationale niet-

gouvernementele organisaties die bij de Raad van Europa een raadgevende/participerende status bezitten en zijn opgenomen op een daartoe opgestelde lijst. Zie: [http://www.coe.int/T/E/Human_Rights/Esc/4_Collective_complaint s/](http://www.coe.int/T/E/Human_Rights/Esc/4_Collective_complaint_s/).

Wat is de status van de klacht en de uitspraak?

Het Europese Comité voor Sociale Rechten ofwel Comité van Deskundigen onderzoekt de klacht, beoordeelt of de klacht ontvankelijk is, legt het Handvest uit en beoordeelt of partijen de verplichtingen uit het Handvest nakomen. Een uitspraak van het Comité van Deskundigen richt zich tot het Comité van Ministers.

Uitspraken van het Comité van Deskundigen bieden duidelijkheid over de inhoud van de rechten die het Handvest aan individuen toekent. In haar uitspraken bouwt het Comité voort op eerdere uitspraken en wordt wetgeving, beleid en praktijk van de verdragspartijen over een aantal jaren met elkaar vergeleken. Daardoor is het mogelijk om vast te stellen of er sprake is van verbetering. Het Comité maakt bij haar interpretatie gebruik van verwante internationale verdragen en jurisprudentie om de soms in algemene begrippen geformuleerde bepalingen uit het Handvest nader in te vullen.

Een uitspraak van het Europese Comité van Deskundigen wordt onmiddellijk naar het Europese Comité van Ministers gestuurd dat vervolgens een aanbeveling aan de staat kan doen of een resolutie kan aannemen over welke actie naar aanleiding van de uitspraak moet worden ondernomen.

Het Comité van Ministers mag / kan het juridisch inhoudelijke oordeel niet veranderen of in twijfel trekken. Het juridisch inhoudelijke oordeel is bindend. Artikel 9 van het aanvullend protocol collectieve klachten schrijft: *"The Committee of Ministers cannot reverse the legal assessment made by the Committee of Independent Experts. However, its decision (resolution or recommendation) may be based on social and economic policy considerations."*

Hoe reageerde de Nederlandse overheid op de klacht?

Op 3 mei 2013 reageerde de Nederlandse overheid op de klacht met de stelling dat vreemdelingen zonder verblijfsrecht niet onder de reikwijdte van het Europees Sociaal Handvest vallen. De Nederlandse overheid verwees naar de bijlage bij het Handvest waarin staat dat de bepalingen alleen van toepassing zijn op burgers van andere lidstaten voor zover zij rechtmatig verblijven of werken in één van de lidstaten. Ook stelde de Nederlandse overheid dat het bieden van opvang het Nederlandse terugkeerbeleid zal ondermijnen. De bereidheid van ongedocumenteerden om terug te gaan zal afnemen.

Ontvankelijkheid

Op 1 juli 2013 verklaarde het Comité de klacht ontvankelijk. Het Comité is van mening dat wanneer een schending dreigt van de menselijke waardigheid de restricties uit de bijlage van het Handvest niet te strikt mogen worden genomen.

Menselijke waardigheid

'When human dignity is at stake, the restriction of the personal scope should not be read in such way as to deprive migrants in an irregular situation of the protection of their most basic rights enshrined in the Charter..'

Immediate measure

Op 25 oktober 2013 nam het Comité een immediate measure aan.

Een immediate measure is een onmiddellijke maatregel in afwachting van de definitieve beslissing. Onmiddellijke maatregelen zijn bedoeld (zie het Reglement van het Comité

regel 36) om het risico op ernstige en onherstelbare schade te vermijden en de eerbiediging van de rechten van het Handvest op effectieve wijze te beschermen. Het Comité heeft de Nederlandse regering opgedragen om alle mogelijke maatregelen te treffen om onherstelbare schade te voorkomen.

Immediate measure 25 oktober 2013

Tref alle mogelijke maatregelen om te voorkomen dat er onherstelbare schade wordt toegebracht aan de integriteit van personen die zich in onmiddellijk gevaar van armoede/ontbering bevinden

Voer een gecoördineerde aanpak in (zowel nationaal als op lokaal niveau) om te voorzien in de basale behoeften van vreemdelingen zonder verblijfsstatus, zoals onderdak, kleding en voedsel.

Uitspraak

Op 1 juli 2014 kwam het Comité in unanimité tot haar oordeel. Op 10 november 2014 (vier maanden na verzending van de uitspraak op 9 juli 2014 aan het Comité van Ministers) is de uitspraak publiek gemaakt.

Uitspraak

Nederland schendt artikel 13, lid 4 en artikel 31 lid 2 van het Handvest.

Onderbouwing van de uitspraak

... the persons concerned by the current complaint undeniably find themselves at risk of serious irreparable harm to their life and human dignity when being excluded from access to shelter, food and clothing. ... that access to food, water, as well as to such basic amenities as a safe place to sleep and clothes fulfilling the minimum requirements for survival in the prevailing weather conditions are necessary for the basic subsistence of any human being.

Samenvatting van de belangrijkste overwegingen in de uitspraak:

- Het Handvest wil mensenrechten niet louter theoretisch beschermen, maar ook van praktische betekenis zijn.
- Hoewel niet alle rechten van het Handvest van toepassing zijn op mensen zonder verblijfsrecht, mag - wanneer de menselijke waardigheid in het geding is - de scope van het Handvest niet te restrictief worden opgevat.
- Hoewel het Comité erkent dat overheden zelf mogen bepalen wie tot haar grondgebied wordt toegelaten, ziet het Comité niet in waarom het onthouden van noodhulp noodzakelijk is voor de uitvoering van het migratiebeleid.
- Leven in een situatie van armoede en sociale uitsluiting schendt de menselijke waardigheid.
- Het recht op onderdak is nauw verbonden met het recht op leven en cruciaal voor de eerbiediging van de menselijke waardigheid van ieder mens. Net als in eerdere jurisprudentie stelt het Comité dat ook volwassen migranten zonder verblijfsrecht recht hebben op onderdak. Ook wanneer zij het land moeten verlaten.
- Er is een nauw verband tussen het recht op bescherming tegen armoede en het verwezenlijken van andere mensenrechten (zoals het recht op leven).
- Toegang tot voedsel, water, kleding en een veilige plek om te slapen zijn minimumvereisten om te kunnen overleven.
- Maatregelen die het recht op basisvoorzieningen van mensen zonder verblijfsrecht en zonder middelen van bestaan beperken zijn disproportioneel.
- De aanwezige hulp van ngo's, kerken en individuen ontslaat de overheid niet van haar verplichtingen uit het Handvest.