

Vergaderjaar 2013–2014

**19 637**

**Vreemdelingenbeleid**

**Nr. 1745**

**BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN VEILIGHEID EN JUSTITIE**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 5 november 2013

Bij Regeling van Werkzaamheden van 31 oktober jl. (Handelingen II 2013/14, nr. 18) verzocht uw Kamer om een reactie op het voorlopig standpunt van 25 oktober jl. van het Europees Comité voor Sociale Rechten (ECSR) betreffende de klacht van de Conference of European Churches (CEC) tegen Nederland. Bijgaand treft u het voorlopig standpunt van het ECSR aan en mijn reactie hierop<sup>1</sup>.

Ik wijs er op dat het ECSR in het voorlopig standpunt het verzoek van de CEC heeft afgewezen om de toepassing van het koppelingsbeginsel in zijn algemeenheid, en in het bijzonder de toepassing van het koppelingsbeginsel in artikel 16, tweede lid, van de wet Werk en Bijstand en artikel 8, eerste lid, van de Wet Maatschappelijke Ondersteuning (Wmo), op te schorten. De Nederlandse wetgeving, waaronder het koppelingsbeginsel dat personen zonder legaal verblijf uitsluit van toegang tot voorzieningen, blijft in stand. Op basis van informatie over de Nederlandse situatie komt het ECSR tot de conclusie dat er mogelijkheden zijn binnen de bestaande wet- en regelgeving om oplossingen te vinden waarmee wordt voorkomen dat uitgediende vreemdelingen worden uitgesloten van basisvoorzieningen.

De conclusie is gerechtvaardigd dat een belangrijk uitgangspunt van het Nederlandse vreemdelingenbeleid, namelijk het koppelingsbeginsel, onverkort kan worden gehandhaafd. In dat kader plaats ik ook de oproep van het ECSR tot onmiddellijke maatregelen (*immediate measures*) om te voorkomen dat ernstige, onherstelbare schade wordt berokkend aan personen in preciaire situaties. Hiermee wordt niet gevraagd om in elke situatie onbepaald voorzieningen te bieden, want dan zou het handhaven van het koppelingsbeginsel volkomen illusoir zijn, maar wel inspanningen te plegen om te voorkomen dat vreemdelingen zonder recht op verblijf in Nederland, op straat terecht komen. Dit kan de Nederlandse overheid

<sup>1</sup> Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer

alleen maar onderschrijven en de Nederlandse overheid spant zich daartoe ook maximaal in. In Nederland heeft elke vreemdeling in een medische noodsituatie recht op zorg. Daarnaast worden er voor specifieke groepen, zoals kinderen, extra maatregelen getroffen.

Het voorlopig standpunt van het ECSR van 25 oktober 2013 betreft zoals hiervoor reeds is aangegeven geen inhoudelijke beoordeling van de klacht. Zo moet het ECSR zich bijvoorbeeld nog uitspreken over het ontvankelijkheidsverweer van Nederland betreffende de personele reikwijdte van het ESH. Personen die geen rechtmatig verblijf hebben, zijn op basis van artikel 31 ESH juncto paragraaf 1 van de appendix bij het ESH uitgesloten van de reikwijdte van dit verdrag.

Het ECSR is een comité van experts op het terrein van sociale vraagstukken dat toeziet op de naleving van de bepalingen die zijn opgenomen in het Europees Sociaal Handvest (hierna: «ESH»). Onder dit verdrag bestaat de mogelijkheid om collectieve klachten in te dienen. Standpunten van het ECSR naar aanleiding van een ingediende collectieve klacht zijn juridisch niet bindend. In de onderhavige zaak heeft het Comité nog geen definitief inhoudelijk standpunt ingenomen. In casu is sprake van een voorlopig standpunt. De mogelijkheid om een voorlopig standpunt af te geven is neergelegd in het Procesreglement van het ECSR (regel 36). Het comité heeft deze procedureregels zelf in 2011 geïntroduceerd. De onderhavige zaak is de eerste keer dat het Comité daadwerkelijk gebruik heeft gemaakt van het instrument dat evenmin juridisch bindende verplichtingen met zich meebrengt voor de staat in kwestie. Er zijn derhalve geen precedents waaruit een bepaalde statenpraktijk ten aanzien van deze voorlopige standpunten valt af te leiden.

De regering is van mening dat dergelijke voorlopige standpunten zich slecht verhouden met een collectief klachtrecht. Bij een collectieve klacht staat de wet- en regelgeving in abstracto ter discussie en niet de onherstelbare schade die dreigt voor een specifiek individu zoals bij een voorlopige voorziening van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens die bedoeld is als een bevroeringsmaatregel. Een collectieve klacht onder het ESH zal derhalve per definitie beleidsconsequenties kunnen impliceren. De regering acht het onlogisch om dergelijke beleidsconsequenties door te voeren in een fase dat nog geen sprake is van een inhoudelijk oordeel van het toezichthoudend comité. Voor zover een voorlopig standpunt van het comité het opschorten van Nederlandse regelgeving zou impliceren, heeft de regering ook meer constitutionele bezwaren tegen het instrument. Het is onwenselijk om een democratisch tot stand gekomen wetgevingsproduct van het parlement op te schorten naar aanleiding van een voorlopig en niet juridisch bindend standpunt. Nederland heeft de bovenstaande bedenkingen gedeeld met het comité. Ook Nederland heeft zijn bedenkingen kenbaar gemaakt aan het comité.

Nog daargelaten deze procedurele opmerkingen, wordt het volgende opgemerkt. Vreemdelingen die geen recht op verblijf hebben in Nederland, zijn zelf verantwoordelijk om hun vertrek uit Nederland te organiseren. Dit is vastgelegd in artikel 61 van de Vreemdelingenwet. De vreemdeling beschikt over een wettelijke vertrektermijn van 28 dagen. Gedurende deze termijn krijgt de vreemdeling als regel opvang in het asielzoekerscentrum waar hij tot dan toe verbleef. De vreemdeling kan zijn vertrek organiseren terwijl hij opvang heeft. Om de vreemdeling zijn verantwoordelijkheid voor het organiseren van zijn vertrek te kunnen laten nemen, wordt hem ondersteuning geboden door de Dienst Terugkeer en Vertrek (DT&V). Daarnaast kan de vreemdeling ook gebruik maken van de ondersteuning die de Internationale Organisatie voor Migratie (IOM) en andere maatschappelijke organisaties bieden. De Nederlandse overheid

creëert op deze manier mogelijkheden voor vreemdelingen om snel terug te keren naar hun land van herkomst binnen de wettelijke vertrektermijn.

In het geval dat na de vertrektermijn van 28 dagen de vreemdeling zijn vertrek niet heeft kunnen realiseren, is het mogelijk om vanuit de vrijheidsbeperkende locatie (VBL) gedurende een periode van in beginsel maximaal 12 weken met de DT&V verder te werken aan vertrek. Als gemeenten worden geconfronteerd met vreemdelingen die om onderdak verzoeken en niet rechtmatig in Nederland verblijven, kunnen ze contact opnemen met de DT&V die op basis van maatwerk naar een oplossing zoekt. Ook dan is het uitgangspunt dat vreemdelingen vanuit de VBL kunnen werken aan het vertrek en niet zonder voorzieningen hoeven te zijn. Overleggen over individuele zaken waarmee gemeenten worden geconfronteerd komen aan bod in een structureel overleg, namelijk het Lokaal Terugkeeroverleg. Dit sluit aan bij de oproep van het ECSR om een gecoördineerde aanpak op nationaal en lokaal niveau. Vreemdelingen die bereid zijn om actief te werken aan hun terugkeer krijgen onderdak van de Rijksoverheid om zo het vertrek te realiseren.

Er zijn derhalve voorzieningen voor uitgeprocedeerde vreemdelingen beschikbaar. Bovendien is de verlening van medisch noodzakelijke zorg te allen tijde mogelijk. Het Nederlandse stelsel geeft daarmee blijk van een evenwichtige balans tussen de belangen van de Staat en de bescherming van de rechten van het individu.

Dit sluit ook aan bij de jurisprudentie van het EHRM. Uit de jurisprudentie van het EHRM blijkt dat rekening wordt gehouden met de verblijfstatus van vreemdelingen en de plichten die de Staat zou hebben om bepaalde rechten te waarborgen.<sup>2</sup>

De stelling van onder meer Vluchtelingenwerk dat een eerdere uitspraak van het ECSR via de nationale rechter heeft geleid tot de huidige gezinslocaties is onjuist. Uit de uitspraak van de Hoge Raad van 21 september 2012 volgt dat een verplichting rust op de Staat om te waken voor de rechten en belangen van minderjarigen die zich op zijn grondgebied bevinden – waaronder kinderen zonder rechtmatig verblijf.<sup>3</sup> Op basis van deze uitspraak wordt aan minderjarige kinderen onderdak geboden om te voorkomen dat zij in een humanitaire noodsituatie geraken als gevolg van keuzes van de ouders. Hoewel de Hoge Raad het standpunt van het ECSR en het standpunt van het Comité van Ministers over de reikwijdte van het ESH noemde in zijn oordeel, waren deze standpunten niet dragend voor zijn uitspraak. Dat gold wel voor de rechtspraak van het EHRM, de beginselen die ten grondslag liggen aan de Opvangrichtlijn en de Terugkeerrichtlijn en het IVRK. Ook is relevant dat de Hoge Raad overwoog dat kinderen niet verantwoordelijk kunnen worden gehouden voor de gedragingen van hun ouders. Nu gaat het om volwassenen die zelf kunnen meewerken aan vertrek en dan ook aanspraak kunnen maken op basisvoorzieningen.

Overigens zie ik dit voorlopig standpunt van het comité in de pogingen van het kabinet om een vreemdelingenbeleid te bewerkstelligen dat streng en rechtvaardig is, en tevens in de uitvoering de menselijke maat voorop stelt. Ik wacht het definitieve standpunt van het comité af, waarna bespreking in het kabinet zal volgen.

De Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie,  
F. Teeven

<sup>2</sup> EHRM, N. t. Verenigd Koninkrijk van 27 mei 2008, appl. no. 26565/05.

<sup>3</sup> ECLI:NL:HR:2012:BW5328, r.o. 3.7.2.