

Vragen gesteld door de leden der Kamer, met de daarop door de regering gegeven antwoorden

583

Vragen van het lid **Maij** (PvdA) aan de Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie over de «*immediate measure*» die het Europees Comité voor Sociale Rechten ten aanzien van Nederland heeft getroffen over het bieden van basale bestaansvoorzieningen aan burgers zonder rechtmatig verblijf (ingezonden 6 november 2013).

Antwoord van Staatssecretaris **Teeven** (Veiligheid en Justitie) (ontvangen 22 november 2013).

Vraag 1

Heeft u kennisgenomen van de «*immediate measure*» die het Europees Comité voor Sociale Rechten (ECSR) ten aanzien van Nederland heeft getroffen voor het bieden van basale bestaansvoorzieningen door de overheid aan burgers, waaronder ook vreemdelingen zonder rechtmatig verblijf?¹

Antwoord 1

Ja. Bij brief van 5 november jl. heb ik uw Kamer geïnformeerd over het voorlopig standpunt dat het ECSR heeft ingenomen in een collectieve klacht van de Conferentie van Europese Kerken tegen Nederland (CEC t. Nederland).

Vraag 2

Deelt u de mening dat, nu dit een nieuw instrument zonder precedent betreft, u de afdeling Advisering van de Raad van State zo snel mogelijk voorlichting zou kunnen vragen over de reikwijdte, de mate van juridische binding en de gevolgen voor de toetsing door rechters, van een door het ESCR ten aanzien van Nederland getroffen «*immediate measure*»? Zo ja, wanneer vraagt u de afdeling Advisering van de Raad van State hierom?

Antwoord 2

Zoals toegelicht in mijn brief van 5 november jl. deel ik uw constatering dat de «*immediate measure*» een nieuw instrument betreft van het ECSR. Het comité heeft dit instrument in 2011 geïntroduceerd en neergelegd in regel 36 van het Procesreglement. Er zijn geen precedënten waaruit een statenpraktijk ten aanzien van deze voorlopige standpunten valt af te leiden. Ik deel de

¹ http://www.fischeradvocaten.nl/upload/files/E%2090-2013_decision_on_immediate_measures.pdf

mening van de PvdA dat een dergelijk nieuw instrument zich leent voor voorlichting door de afdeling advisering van de Raad van State. In navolging van uw vraag heb ik de afdeling advisering van de Raad van State om voorlichting gevraagd over de reikwijdte van de «immediate measure», de mate van juridische binding en de gevolgen voor de toetsing door nationale rechters.

Vraag 3

Welke bepalingen in het Europees Sociaal Handvest en het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens omvatten het relevante juridisch kader dat bepaalt of Nederland, en daarmee alle andere lidstaten, gehouden zijn alle op het grondgebied verblijvende burgers, inclusief niet rechtmatig verblijvende vreemdelingen, basale bestaansvoorzieningen te bieden?

Antwoord 3

Het antwoord op de vraag naar het juridisch kader rond basale bestaansvoorzieningen is bij uitstek te vinden in het (herziene) Europees Sociaal Handvest. Een belangrijke bepaling is de eerste paragraaf van de Bijlage bij het Handvest, die de werkingssfeer van het Handvest bevat. Bepaald is dat onder de werking van het Handvest slechts die vreemdelingen zijn begrepen die onderdaan zijn van andere Partijen bij het Handvest en die legaal verblijven of rechtmatig werkzaam zijn op het grondgebied van de betrokken Partij. Hieruit blijkt dat de verdragsluitende partijen, waaronder Nederland, expliciet beoogd hebben grenzen te stellen aan de werkingssfeer van het Handvest en daarvan met name illegaal op hun grondgebied verblijvende personen uit te sluiten. Dit wordt bijvoorbeeld ook bevestigd in een Resolutie van het Comité van Ministers van 7 juli 2010². In deze resolutie erkent het Comité van Ministers dat de personele reikwijdte van het (herziene) ESH in de Bijlage bij dit Handvest is begrensd.

Nu de vraag ook verwijst naar het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM) merkt de regering op dat met name artikel 3 EVRM inzake het verbod van onmenselijke behandeling van belang is, en wel in tweeërlei opzicht. Allereerst kent dit verdrag niet de beperkte reikwijdte die het Europees Sociaal Handvest kent. Een ieder die zich in Nederland bevindt, ongeacht juridische status, kan zich dan ook beroepen op het verbod van onmenselijke behandeling indien het zo zou zijn dat het onthouden van basale bestaansvoorzieningen daartoe zou leiden. Ten tweede is het EVRM van belang omdat, zoals bevestigd in vaste jurisprudentie van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM), de partijen bij het verdrag de bevoegdheid hebben om te bepalen wie zij toelaten op hun grondgebied en wie niet. 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.³ Een «fair balance» dient te worden gevonden tussen de eisen die voortvloeien uit de bescherming van fundamentele mensenrechten en de belangen van de Staat om een vreemdelingenbeleid te voeren met een effectief terugkeerbeleid. De Nederlandse regering is van mening een evenwichtige balans te hebben gevonden. Zo zijn uitzonderingen aangebracht op de toepassing van het koppelingsbeginsel (artikel 10 Vreemdelingenwet) met het oog op de genoemde medisch noodzakelijke zorg en de toegang tot onderwijs voor minderjarigen. Ook krijgen gezinnen met minderjarige kinderen onderdak in een gezinslocatie om te voorkomen dat kinderen in een humanitaire nood situatie terecht komen. In gevallen waarin er medische reisbeletsel bestaan krijgen vreemdelingen op die grond rechtmatig verblijf en opvang, hetgeen bijvoorbeeld ook het geval is bij zwangerschap (in de periode voorafgaande aan de bevalling alsmede de periode daarna). Daarnaast krijgen vreemdelingen die bereid zijn om actief te werken aan hun terugkeer onderdak van de Rijksoverheid om zo het vertrek te realiseren.

² Resolution CM/ResChS(2010)6.

³ EHRM, N. t. Verenigd Koninkrijk van 27 mei 2008, appl. no. 26565/05.

Vraag 4

Op welke wijze waarborgen andere lidstaten, waaronder Groot-Brittannië, Duitsland, Frankrijk, België, Zweden en Denemarken, dat deze basale bestaansvoorzieningen ook voor niet rechtmatige vreemdelingen verzekerd zijn?

Antwoord 4

Om goed te kunnen beoordelen op welke wijze andere lidstaten invulling geven aan het vereiste van een «fair balance» in het waarborgen van voorzieningen voor vreemdelingen zonder rechtmatig verblijf, dient in beginsel het volledige wettelijk stelsel van een lidstaat in ogenschouw te worden genomen met daaraan gekoppeld de wijze waarop dit in de praktijk wordt toegepast. De keuzes die de verschillende lidstaten maken in de opvang en voorzieningen voor niet rechtmatig verblijvende vreemdelingen zijn immers sterk afhankelijk van het eigen (wettelijk) systeem en daarom onderling lastig te vergelijken.

In Denemarken en Zweden is de omvang van de ondersteuning die vreemdelingen zonder rechtmatig verblijf krijgen afhankelijk van de mate waarin de betrokken vreemdeling meewerkt aan zijn vertrek. Maar ook als de vreemdeling niet meewerkt aan zijn vertrek, wordt een vorm van ondersteuning (onderdak, eten en kleding) geboden. Een vergelijkbaar uitgangspunt lijkt ook te worden gehanteerd in Duitsland.

In België is het recht op voorzieningen (materiële hulp) gekoppeld aan de vaststelling of er nog steeds een lopende asielprocedure is. Daarbij gelden soms uitzonderingen, bijvoorbeeld in geval van tweede of opvolgende asielaanvragen. In dat laatste geval kunnen de voorzieningen worden beperkt tot medische begeleiding. Na een negatieve beslissing over de asielaanvraag worden de voorzieningen in beginsel stopgezet. Daar bestaan in welomschreven gevallen uitzonderingen op zoals in geval van zwangerschap van de betrokken vreemdeling. Dit sluit aan bij de systematiek van artikel 64 van de Vreemdelingenwet in Nederland. Voor zover de medische situatie van dien aard is (bijvoorbeeld een vergevorderde zwangerschap) dat hierdoor het vertrek tijdelijk wordt belemmerd, kan de vreemdeling uitstel van vertrek vragen waaraan bij toekenning recht op opvang is gekoppeld.

Groot-Brittannië kent een vergelijkbare systematiek. Vreemdelingen van wie de asielaanvraag is afgewezen komen slechts in welomschreven situaties in aanmerking voor voorzieningen («section 4 support»), bijvoorbeeld in geval een vreemdeling alle redelijke stappen zet om Groot-Brittannië te verlaten. De ondersteuning bestaat uit onderdak en een wekelijkse financiële bijdrage. In Spanje wordt de hulp stopgezet zodra een asielzoeker niet meer in een asielprocedure zit. Er zijn wel humanitaire ondersteuningsprogramma's voor niet-rechtmatige vreemdelingen, maar deze zijn veelal gericht op bijzonder kwetsbare personen.

Blijkens het rapport van de ACVZ uit maart 2012 is in Frankrijk het recht op de meeste voorzieningen aan rechtmatig verblijf gekoppeld. Huisvesting is een constitutioneel erkend recht en via de rechter afdwingbaar. Uitgeproceeerde asielzoekers die niet kunnen terugkeren naar hun land van herkomst hebben in Frankrijk niet langer recht op asielopvang, maar kunnen, in ieder geval wettelijk gezien, in de noodopvang terecht.