

DE HARDE CIJFERS EN HUN WAARDEN

JAN PRONK

30 JANUARI 2004

Allen die zich in Nederland bevinden, worden in gelijke gevallen gelijk behandeld. Discriminatie wegens godsdienst, levensovertuiging, politieke gezindheid, ras, geslacht of op welke grond dan ook, is niet toegestaan.

U kent deze tekst: Artikel 1 van de Grondwet, het uitgangspunt van de jaarlijkse Burgemeester Dales Lezing in Nijmegen. Die tekst heeft niet altijd zo geluid. Het hiermee overeenkomend Artikel 14 in de Grondwet van 1815 luidde: 'Allen die zich op het grondgebied van het Rijk bevinden, hetzij ingezetenen of vreemdelingen, hebben gelijke aanspraak op bescherming van persoon en goederen.' Bij de Grondwetwijziging van 1887 werd dat gewijzigd in: 'Allen die zich op het grondgebied van het Rijk bevinden, hebben gelijke aanspraak op bescherming van persoon en goederen.'

NEDERLANDERS EN VREEMDELINGEN

Twee zaken vallen op. Ten eerste: in 1815 werd uitdrukkelijk bepaald dat de gelijke rechten golden voor iedereen die zich op Nederlands grondgebied bevond, zowel Nederlanders als vreemdelingen. In 1887 werd het onderscheid tussen Nederlanders en vreemdelingen niet eens meer gemaakt. Er stond toen eenvoudig: iedereen die zich op het Nederlands grondgebied bevindt heeft gelijke rechten. Het werd niet meer nodig geacht om dat expliciet te doen medegelden voor vreemdelingen in Nederland. Het sprak kennelijk vanzelf.

Is er misschien iets veranderd in de grondwettelijke definitie van vreemdelingen, waardoor het thans minder dan in 1815 nodig is om in Artikel 1 een expliciet onderscheid te maken tussen Nederlanders en vreemdelingen? Dat is niet het geval. In Artikel 12 van de Grondwet staat 'De wet regelt wie Nederlander is. De wet regelt de toelating en uitzetting van vreemdelingen.' Dat artikel heeft in de loop van de Grondwetsgeschiedenis alleen redactionele wijzigingen ondergaan,

geen inhoudelijke. Er zit geen adder onder het gras. Alle Nederlanders en vreemdelingen in Nederland hebben in beginsel gelijke rechten.

Terwijl in de negentiende eeuw de gelijke rechten werden omschreven in termen van ‘gelijke aanspraak op bescherming van persoon en goederen’, wordt in de huidige formulering niet de term ‘bescherming’ gebruikt, maar ‘gelijke behandeling’. Dat is het tweede opvallende punt. De bescherming van de persoon is vervangen door het niet toestaan van discriminatie op welke grond dan ook. Niemand die zich in Nederland bevindt mag gediscrimineerd worden, Nederlander dan wel vreemdeling. Dat dit onderscheid tussen Nederlanders en vreemdelingen niet expliciet wordt gemaakt in de tekst van het huidige Artikel 1 betekent, net als bij de Grondwetswijziging in 1887, dat het vanzelf spreekt dat terzake van de discriminatie geen verschil gemaakt mag worden tussen Nederlanders en vreemdelingen. Dat wel te doen zou een *contradictio in terminis* zijn. Bovendien, het staat er nog steeds expliciet, het gaat erom dat men zich in Nederland bevindt. De bewoording ‘in gelijke gevallen’, in de huidige tekst van Artikel 1, slaat niet op een mogelijke ongelijkheid tussen Nederlanders en niet-Nederlanders, maar op het fenomeen discriminatie zelf: gelijke behandeling in gelijke gevallen.

Is het grondwettelijke verbod op discriminatie in plaats van de grondwettelijke bescherming van persoon en goederen een wezenlijke verandering? Ja en neen. Ja, het is een bevochten tekst, na jaren van politieke discussie. Het is een te koesteren vooruitgang. Discriminatie is een kwaad in een geciviliseerde samenleving waarin de ordening van de betrekkingen tussen mensen onderling en tussen hen en de overheid gebaseerd is op beginselen. Maar de introductie van dit begrip is geen ontkenning van het recht op bescherming, zoals vastgelegd in de tekst van de Grondwet van 1815. Die Grondwet werd geschreven kort na de Franse revolutie, toen in Europa de beginselen van vrijheid, gelijkheid en broederschap min of meer algemeen werden erkend. De Grondwet van 1815 spreekt uitdrukkelijk over de ‘gelijke aanspraak op bescherming van persoon (en goederen)’. Ook toen ging het dus om non-discriminatie, alleen in andere bewoordingen. De huidige formulering ‘Discriminatie (...) is niet toegestaan’ is geen omkering of volledige vernieuwing van de oorspronkelijke tekst, maar een verdere explicitering en uitbreiding van het gelijkheidsbegrip dat altijd deel heeft uitgemaakt van de grondrechten in de Nederlandse samenleving. Het tegengaan van discriminatie is niet in de plaats gekomen van de bescherming van de persoon. Het is een toespitsing ervan. Tot iemands ‘persoon’, diens persoonlijke identiteit, horen niet alleen lijf en leden, maar ook diens levensovertuiging, godsdienst, politieke gezindheid, ras, geslacht, leeftijd en andere wezenlijke kenmerken waardoor iemand zich als persoon, als mens manifesteert. Misschien werd het een eeuw of twee geleden nog niet zo nodig geacht om de bescherming expliciet uit te strekken tot andere dan de fysieke elementen van iemands persoonlijke identiteit. Maar ook toen werd erkend dat niet-fysieke kenmerken van iemands individualiteit, zoals godsdienst, politieke gezindheid en levensovertuiging, bescherming verdienen. Dat moge blijken

uit de expliciete formulering van andere grondrechten in andere artikelen van de Grondwet van destijds: vrijheid van godsdienst, van drukpers, vereniging en vergadering. De huidige formulering van Artikel 1 heeft dat alles nog eens extra onder een noemer gebracht, onder toevoeging van andere verschillen: verschillen op grond waarvan destijds duchtig werd gediscrimineerd: leeftijd, ras, etnische achtergrond, geslacht en seksuele voorkeur. Dat expliciet benoemen en onder een noemer brengen is een grote stap vooruit in de grondwettelijke omschrijving van rechten en vrijheden. Vooruit, niet achteruit: bescherming van de persoon, lijf en leden, fysiek bestaan, veiligheid, gezondheid en overtuiging maakte, en maakt, essentieel onderdeel uit van de gelijke behandeling, in alle gevallen.

Non-discriminatie van de persoon komt niet in de plaats van bescherming. Non-discriminatie is bescherming. Bescherming in Nederland vindt plaats zonder aanzien des persoons. Dat gebiedt de Grondwet. Dat garandeert de overheid, althans daartoe is de overheid verplicht. Immers, grondrechten gelden tussen overheid en burger, zonder onderscheid.¹ Dat geldt ook voor vreemdelingen. Vreemdelingen die zich in Nederland bevinden, met welke status dan ook, dienen gelijkelijk behandeld te worden in gelijke gevallen, net zoals Nederlanders. Zij hebben net zoveel recht op bescherming – qua fysiek bestaan, veiligheid en toegang tot de basisvoorwaarden om te overleven – als anderen.

In beschouwingen over grondrechten gaat het tegenwoordig vooral om de relatie tussen autochtone Nederlanders en allochtonen, migranten en hun nakomelingen. Het debat over de integratie van minderheden in de Nederlandse samenleving geeft daar alle aanleiding toe. Daarbij wordt vaak een verbinding gelegd met de immigratie. Dat is redelijk. Een omvangrijke immigratie heeft economische, sociale en culturele gevolgen. Immigranten melden zich op de arbeidsmarkt, zoeken huisvesting, vragen onderwijs, brengen hun eigen taal, tradities, cultuur en religie mee. Hun inbreng verrijkt de samenleving, maar brengt ook spanningen met zich mee. Dat is van alle tijden en gebeurt in alle landen.

Het is niet onredelijk om te proberen te grote spanningen te vermijden en de opvang en integratie op een evenwichtige wijze te laten plaatsvinden door een immigratiebeleid te voeren. Dat mag, mits aan een drietal voorwaarden wordt voldaan. Ten eerste: zo'n beleid moet worden gevoerd naast en in samenhang met een integratiebeleid. Het komt er niet voor in de plaats. Ten tweede: het kan geen uniform beleid zijn. Immigranten komen om verschillende redenen. Velen zoeken werk en een economisch perspectief – soms permanent, soms tijdelijk – of komen vanwege de vorming of hereniging van een gezin. Anderen ontvloden een onleefbaar milieu of een ondraaglijke armoede. Weer anderen voelen zich aangetrokken

1 Zie C.J.H. Jansen, 'Klassieke grondrechten. Achtergrond en ontwikkeling', in: N.C.F. van Sas, *De eeuw van de Grondwet. Grondwet en politiek in Nederland, 1798-1917*. Deventer: Kluwer, 1998, pp. 96-112.

door Westerse verworvenheden, alom ter wereld uitgedragen: moderniteit, welvaart, een vrije markt, een liberale cultuur, een redelijke mate van sociale zekerheid. Velen vluchten voor vervolging, oorlog, geweld en gevaar. Een goed immigratiebeleid houdt rekening met al deze verschillende motieven en mogelijkheden van migranten. En de derde voorwaarde is dat, wanneer de immigrant zich bevindt op Nederlandse bodem, gelijke behandeling conform Artikel 1 van de Nederlandse Grondwet gewaarborgd is: gelijke bescherming, zonder onderscheid.

Wordt in de praktijk aan deze voorwaarden voldaan? Lang niet altijd. Politici die de stelling ‘Nederland is vol’ onderschrijven, kiezen voor een migratiestop om de integratieproblematiek op te lossen. Te vaak worden alle migranten, allochtonen en minderheden over één kam geschoren, zowel in onzorgvuldig spraakgebruik als in het beleid.

Met de derde voorwaarde – de gelijke behandeling en bescherming van vreemdelingen op Nederlands grondgebied – is het net zo gesteld. In 1998 schreef Han Entzinger in een ter gelegenheid van het honderdvijftigjarig bestaan van de Grondwet uitgegeven verhandeling: ‘(In) vergelijking met de meeste andere Europese landen heeft Nederland zijn migranten in verblijfsrechtelijk opzicht en op sociaal-juridisch gebied over het algemeen goed behandeld. De voorwaarden voor het verkrijgen van een permanente verblijfstitel zijn hier betrekkelijk gunstig.’² Dat is niet waar.

Naar de letter van de Grondwet is een en ander goed geregeld. Er is een vreemdelingenwet en die is op de vereiste manier tot stand gekomen: advisering door de Raad van State, goedkeuring door de Tweede en de Eerste Kamer. De huidige wet is strenger dan voorheen. Regering en parlement hebben de aanscherping gerechtvaardigd door te wijzen op de globalisering, de toegenomen migratie, de grote aantallen, de bevolkingsconcentratie. Het oogmerk was de procedures te vereenvoudigen, te verkorten en efficiënter te maken. Men kan over dat alles van mening verschillen en erop wijzen dat, in de terminologie van Entzinger, de voorwaarden voor het verkrijgen van een verblijfstitel voor vreemdelingen minder gunstig zijn geworden, maar dat is een gepasseerd station. De nieuwe gestrengheid is parlementair goedgekeurd. De wet is aangenomen en niet verworpen omdat ze bijvoorbeeld op bepaalde punten strijdig zou zijn met de Grondwet. Daarmee is aan het grondwettelijk vereiste voldaan.

De vraag die ik vandaag aan de orde wil stellen is niet of de inhoud van de wet in overeenstemming is met de Grondwet. Dat is zij overeenkomstig het staatsrecht per definitie. De vraag is of de wijze van toepassing, in de praktijk van thans, al dan niet in overeenstemming is met de tekst en de strekking van hetgeen wij

2 Prof. dr. H.B. Entzinger, ‘Immigratie, staat en natie. De multiculturele samenleving en de Nederlandse rechtsstaat’, in: prof. mr. M.C. Burkens e.a., *Gelet op de Grondwet. 150 Jaar Grondwet*, Deventer: Kluwer, 1998, pp. 80-96, hier p.89.

in het basisartikel van de Grondwet hebben vastgelegd en belijden: bescherming en non-discriminatie.

ASIELZOEKERS EN VLUCHTELINGEN

Wat is de praktijk? Vluchtelingen waren welkom in Nederland, eeuwenlang, ook in de vorige eeuw, ook na de Tweede Wereldoorlog. Vluchtelingen uit Hongarije, Tsjechoslowakije, Zuid-Afrika, Chili en Vietnam zijn met open armen ontvangen. Maar na het einde van de Koude Oorlog sloeg de stemming om. In tal van landen kantelden de politieke verhoudingen. Binnenlandse conflicten namen toe en gingen gepaard met grove schendingen van mensenrechten en veel geweld: voormalig Joegoslavië inclusief Bosnië en Kosovo, de Kaukasische gebieden van de voormalige Sovjet-Unie, het Midden-Oosten, Zuid- en Zuidoost-Azië, West-, Centraal-, Oost- en Zuidelijk Afrika. Plotseling werden talloze landen geteisterd door een gewelddadig overgangsproces, dat velen moest doen vluchten naar elders. Een betrekkelijk klein aantal kwam naar Nederland, maar toch zoveel dat sommige politici stelden dat ons land ‘het afvalputje van Europa’ was geworden. Men vreesde dat ons land bovenmatig aantrekkelijk was voor vluchtelingen en dat de grote aantallen asielzoekers de verhoudingen in ons land op scherp zouden stellen. Plaatselijke werkgroepen zetten zich in om asielzoekers te helpen opvangen, maar stuitten op een terughoudende opstelling van Den Haag. Die opstelling voedde het ongenoegen in het land. Toen ik bij een werkbezoek aan plaatselijke vluchtelingensteungroepen de vraag stelde: ‘Wat doen we volgens jullie verkeerd in Den Haag?’ kreeg ik als antwoord: ‘Jullie praten verkeerd.’ Inderdaad. Wie spreekt over het afvalputje van Europa beschrijft vluchtelingen als afval. Wie het beleid met betrekking tot asielzoekers presenteert in termen van ‘voorraad- en stroomgrootheden’ heeft het niet over mensen, maar over dingen. Wie spreekt over ‘echte’ vluchtelingen impliceert dat er onechte vluchtelingen zijn, met valse motieven en valse papieren, praatjesmakers, leugenaars. Wie suggereert dat de meeste asielzoekers niets anders zijn dan ‘economische vluchtelingen’, ontkennt de relatie tussen politiek geweld, onrechtvaardige internationale verhoudingen en economisch ongeluk, wekt de indruk dat het gelukzoekers zijn die thuis niets te vrezen hebben.

Plaatselijke politici die een betere integratie binnen de eigen stad nastreven door te pleiten voor het spreiden van asielzoekers, voor een stop op de toelating van asielzoekers tot hun stad, voor een hek om hun stad en voor nog meer spreiding van asielzoekers – alsof vluchtelingen niet reeds de meest gespreide minderheidsgroep ter wereld vormen – dragen een zware verantwoordelijkheid. Zij bedoelen het goed met hun stad, maar zij spreken verkeerd, en daarmee legitimeren zij anderen om nog hardere taal uit te slaan. Zo wordt het klimaat in een land dat traditioneel gastvrij was voor vluchtelingen, rijp voor een steeds verdere verharding van de beleidspraktijk. Een prachtige Grondwet en een te respecteren wet, maar een beleidspraktijk die steeds minder spoort met de onderliggende waarden.

Overdrijf ik? Ik noem u twaalf punten. Oordeelt u zelf...

I — Vluchtelingen afkomstig uit minderheidsgroepen die door de regering van hun land van herkomst niet als staatsburgers worden beschouwd – zoals Palestijnen uit Libanon en Koerden uit Syrië – worden als hete aardappels heen en weer geschoven. In eigen land worden zij onderdrukt en is hun de nationaliteit ontnomen. Onze weigering hun asiel te verlenen, veroordeelt hen tot statenloosheid en ontzegt hen daarmee het recht op bescherming.

II — De bevolking van Srebrenica is in 1995 onder de ogen van door Nederland aan de VN ter beschikking gestelde vredestroepen, door de Serven bij de poort van de *safe area* weggevoerd, zonder dat de bescherming die hun in het vooruitzicht was gesteld werd waargemaakt. Daarop volgde een massamoord op 7000 mensen. Toen later ruim 200 overlevenden zich alsnog in Nederland meldden voor asiel, hadden we daarop kunnen reageren met een gepast zwijgen en een hartelijk welkom. In plaats daarvan werden zij aan een tweede selectie onderworpen, nu door onszelf. Slechts 17 personen wordt asiel verleend. Alle overigen wordt wederom bescherming ontzegd. Zij zullen worden uitgezet naar het gebied waar de genocide plaatsvond. Is het niet ten hemel schreiend?

III — Vluchtelingen maken vaak gebruik van diensten van handelaars in identiteitspapieren en transport. Er wordt door mensensmokkelaars grof geld aan hen verdiend. Voor vele vluchtelingen is er echter geen andere weg. Dat gold decennia geleden voor vluchtelingen tijdens de Duitse bezetting, voor Portugezen die wensden te ontkomen aan het bewind van Salazar en Caetano, of aan de regimes in landen achter het IJzeren Gordijn. Aan hen verleende hulp is destijds geprezen. Thans is die hulp bij voorbaat verdacht. Maar het gebruik maken van illegale vluchtwegen maakt een asielzoeker niet tot een verdachte. Er wordt met twee maten gemeten.

IV — Waarom ontmoeten vluchtelingen geen begrip wanneer alle leden van het gezin – man, vrouw en kinderen – niet tezelfdertijd gevlucht zijn of niet langs dezelfde weg? Doet dat iets af aan het gevaar dat zij liepen in het land dat zij ontvluchtten? In tal van landen worden mensen bedreigd, gevangen gezet of gemarteld om de enkelvoudige reden dat zij familielid zijn van een politieke dissident. 'U bent niet samen gekomen. Dus bent u geen gelijk geval en daarom kunt u niet op dezelfde wijze getoetst worden', luidt vaak het oordeel aan Nederlandse kant. Het is een onmenselijke interpretatie van hetgeen in Artikel 1 werd bedoeld met 'gelijke gevallen'. En het leidt tot discriminatie in de bescherming van mensen die in tal van opzichten in dezelfde situatie verkeren: hetzelfde gezin, dezelfde bedreiging.

V — Waarom is er geen begrip voor het feit dat vluchtelingen moeten werken met valse papieren, dat velen nooit een eigen identiteitsbewijs hebben gehad,

vele anderen dat hebben moeten afgeven aan mensen in wier macht zij waren: hun onderdrukkers dan wel smokkelaars die hen tegen betaling hielpen weg te komen? Waarom wordt het niet-hebben van een identiteitspapier bij voorbaat tegen hen gebruikt, in plaats van als een teken ter rechtvaardiging van de vlucht? Is dat naïef? Ja, een beetje. Maar zulke naïviteit staat tegenover een hardvochtig gebrek aan welwillendheid en een totaal gebrek aan begrip voor de machteloosheid waarin juist vluchtelingen verkeren. Die houding spoort niet met onze waardering voor de vervalsers van persoonsbewijzen tijdens de Tweede Wereldoorlog. Die houding is niet ingegeven door een streven mensen te beschermen, maar om hen buiten te sluiten.

VI — Is dat te hard geoordeeld? Nee, want asielzoekers zonder papieren krijgen welgeteld 48 uur om voldoende gegevens omtrent hun identiteit over te leggen, nota bene gewaarmerkt door de autoriteiten van het land waar vandaan de vluchteling is gevlucht. Is dat bescherming? Of worden autoriteiten van het land van herkomst aldus op het spoor gezet, waardoor we medeplichtig worden? Hoe is het trouwens te rechtvaardigen dat, wanneer wel ingediende identiteitspapieren door de Nederlandse bureaucratie zoek gemaakt worden, de asielzoeker zelf verantwoordelijk wordt gesteld voor het overleggen van nieuwe papieren, waarvoor deze zich dan tot de door hem of haar gevreesde autoriteiten moet wenden? Zo'n praktijk kan toch in de verste verte niet beschouwd worden als gelijke behandeling? Trouwens, is het bescherming of blootstelling?

VII — Gezinnen worden gescheiden door hetzij de man, hetzij de vrouw wel een verblijfstitel toe te kennen en de partner uit te zetten. Kinderen worden van hun ouders gescheiden door hen wel toe te laten en de ouders niet, dan wel andersom. Is wegzenden van een deel van het gezin gelijke behandeling en in overeenstemming met in Nederland geldende waarden rond de betekenis van het gezin?

VIII — Er is een periode geweest dat er veel vluchtelingen naar Nederland kwamen en dat er onvoldoende deskundigen waren om het vluchtverhaal aan te horen. Dat is Nederland op zich niet aan te rekenen. Maar veel vluchtelingen zijn geconfronteerd met ondeskundige ondervragers, leken en stagiaires, zonder kennis van de situatie in het land van herkomst. Naast toegewijde advocaten waren er ongeïnteresseerde pleitbezorgers, naast goede tolken waren er amateurs, naast rechters die bereid waren zich te verdiepen in de achtergrond van een vluchtverhaal waren er anderen zonder benul van de situatie in Afrika of Azië. Waarom wordt het altijd tegen de vluchteling gebruikt wanneer er een verschil is tussen het opgetekende eerste vluchtverhaal en meer nauwkeurige latere beschrijvingen? 'U heeft het destijds anders gezegd, dus u spreekt de waarheid niet.' Waarom zo weinig begrip voor mensen die de taal niet machtig zijn, bang zijn voor autoriteiten, onder psychische druk staan vanwege de vlucht? Vluchtelingen zijn ongelijk

behandeld. Asielzoekers die de juiste mensen troffen hadden geluk, anderen kwamen terecht op een hellend vlak.

Wij hebben hen met ingebouwd ongeloof bejegend. Dat is punt IX. Geen wonder dat mensen die zich op een hellend vlak bevinden zich proberen staande te houden door gebruik te maken van de hun rechtmatig toekomstige juridische beroepsprocedures. Onder hen waren er die aanvankelijk een beroep hadden gedaan op de asielprocedure omdat er voor hen geen andere weg was om armoede en ellende thuis te ontvliden. Wij noemden dat oneigenlijk gebruik of misbruik, maar wat te doen als er buiten het onderduiken in de illegaliteit geen andere titel is om Europa in te komen dan een beroep te doen op een officiële procedure? Dat deden ook al diegenen die eerst waren afgewezen, die uitspraak als onrechtvaardig beschouwden en gebruik maakten van de mogelijkheden die onze rechtsstaat hun bood. Dat mochten ze, maar het werd hen steeds meer kwalijk genomen. Zij werden met permanent wantrouwen bejegend. Waarom wordt er altijd maar weer van uitgegaan dat vluchtelingen en asielzoekers onwaarheid spreken? Waarom steeds maar weer proberen leemtes in hun verhaal te vinden in plaats van begrip te hebben voor angst en onzekerheid? De attitude van de autoriteiten was er in eerste instantie op gericht argumenten te vinden om het verzoek te kunnen afwijzen. Dat is wat anders dan beschermen en recht verschaffen. Waarom gaan Nederlandse autoriteiten er nog steeds van uit dat er in alle ontwikkelingslanden een onwrikbare en betrouwbare burgerlijke stand bestaat, net als bij ons, met kadasters, namen, jaren en getallen? Waarom zozeer Nederland de maat achten van andere landen. Is het domheid, provincialisme of arrogantie?

X — Het einde van de procedure. Diezelfde arrogantie komt tot uitdrukking in het vanuit Nederland eenzijdig veilig verklaren van de situatie ter plaatse, zodat een vluchteling kan en moet terugkeren. Er is bij binnenlandse autoriteiten in Nederland weinig begrip en verstand van zaken omtrent de verhoudingen buiten ons veilige en vertrouwde West-Europa. Helaas, er zijn weinig rechtsstaten met een democratisch en ondeelbaar gezag, een administratie zonder willekeur, een onafhankelijke rechtspraak, een betrouwbare politie, een militair apparaat dat niet boven de wet verheven is, een geheime dienst die zich houdt aan de wet. Wat veilig is voor de een, vormt een bedreiging voor de ander. Een betrouwbare burgerlijke stand ontbreekt, maar de dossiers van de geheime diensten en aanverwante instellingen zijn goed bijgehouden en per definitie niet transparant. Waarom wordt de vreemdeling die in ons land asiel zoekt, zo zelden het voordeel van de twijfel gegend?

XI — Dat gebeurt evenmin wanneer, krachtens de wet, beoordeeld moet worden of de asielzoeker die de procedure heeft doorlopen en aan wie uiteindelijk geen verblijfstitel wordt toegekend, wel of niet meewerkt aan zijn uitzetting. 'Iedereen

kan weg, geen land van herkomst neemt zijn eigen mensen niet op', wordt telkens weer door de Nederlandse regering verklaard. Het is niet waar. Zelfs mensen die de uitkomst van de procedure accepteren en willen meewerken aan hun terugkeer, worden vaak geconfronteerd met de onmogelijkheid identiteitspapieren te ontvangen van hun ambassade. Die vertragen hun medewerking of weigeren dat eenvoudig, met argumenten die de beslissing van de Nederlandse rechter ontcrachten. Maar het oordeel of een asielzoeker meewerkt blijkt niet gebaseerd te zijn op een inspanningsverplichting, maar op een resultaatsverplichting. 'U heeft geen papieren gekregen van uw ambassade, dus u werkt niet mee.' Een omkering van de bewijslast, is dat gelijke behandeling?

XII — De uitzetting zelf. Niet zelden wordt een vreemdeling, juist door de manier waarop deze wordt uitgezet, extra in gevaar gebracht doordat wordt samengewerkt met instellingen in het land van herkomst die schatplichtig zijn aan de geheime dienst dan wel als dekmantel dienen. Dat is het tegenovergestelde van bescherming. Is het trouwens aanvaardbaar, een vorm van gelijke behandeling, wanneer de Nederlandse uitzettingsorganisatie, in het geval dat een vluchteling niet de beschikking heeft over identiteitspapieren, deze zelf fabriceert? Een *laissez-passer*, een transit-papier, een kort-verblijfspas, waarna de uitgezette vluchteling maar moet zien hoe hij of zij verder komt? Arrogant wordt soms gezegd: 'U kon het land uitvluchten, dan moet u ook in staat zijn de grens in omgekeerde richting over te steken.' Is dat een voorbeeld van een gelijke bescherming van ieder op ons grondgebied? En wat staat een uitgezet gezin te doen dat bij de vlucht alle schepen achter zich heeft verbrand, met kinderen geboren en getogen in ons land, dat terecht komt in een vreemde stad of een vreemd gebied, zonder werk, zonder huis, zonder inkomen, zonder familie of voorzieningen waarop een beroep kan worden gedaan?

Voor velen is het nog niet zover. Eerst wordt men uit huis gezet, opgesloten in een zogeheten 'vertrekcentrum', uit de voorzieningen gezet, weer op straat gezet. Voordat men over de grens wordt gezet, wordt men murw gemaakt, rijp voor de gedachte hier niet eens meer te willen wonen, omdat men er net zo onwelkom blijkt als in het land dat men was ontvlucht. Dat is het lot van velen die asiel hebben gezocht: een neerbuigende bejegening, massage, verwijdering, uitzetting, deportatie, voor sommigen zelfs uitlevering. Dumping, met vereende krachten. Ook mensen, ouders, kinderen en gezinnen die vele jaren hier hebben gewoond en alles hebben gedaan om te kunnen inburgeren, ook al werd hun dat niet gemakkelijk gemaakt door autoriteiten die hen aanvankelijk verboden om te werken, hen niet in staat stelden om de taal te leren.

BESCHERMING IMPLICEERT BETROKKENHEID OOK NA UITZETTING

Vreemdelingen, vluchtelingen en asielzoekers worden, wat Nederland betreft, op tweeërlei wijze beschermd: door onze Grondwet en door de verplichtingen die

wij zijn aangegaan bij de ratificatie van het VN-charter voor de Rechten van de Mens en het VN-vluchtelingenverdrag. Krachtens deze verdragen heeft iedereen het recht om in een ander land asiel te zoeken, dient ieder verzoek behandeld te worden en dient iedere asielzoeker beschouwd te worden als een vluchteling in spe, totdat een definitieve beschikking is afgegeven. Vluchtelingen en asielzoekers hebben dus gelijke rechten op bescherming binnen het land waarheen zij zijn gevlucht en alwaar zij asiel hebben gezocht dan wel gevonden. Mocht uiteindelijk negatief op het verzoek worden beslist, dan, zo luidt de praktijk krachtens de vluchtelingenconventie, vallen de betrokkenen onder de normale immigratiebepalingen. Volgens diezelfde conventie mogen zij niet tegen hun zin gedwongen worden terug te keren naar een land waar zij hun leven of vrijheid bedreigd achten. En volgens de Nederlandse Grondwet hebben zij, zolang zij zich op Nederlandse bodem bevinden, recht op gelijke behandeling.

De huidige praktijk staat daarmee op gespannen voet. Asielzoekers wordt steeds minder een reële gelegenheid geboden hun verzoek te substantiëren, waardoor het niet eens in behandeling wordt genomen. Asielverzoeken die wel in procedure zijn genomen, worden zodanig behandeld dat velen het gevoel krijgen dat niet het recht beschikt maar het lot. Diegenen over wie afwijzend wordt beschikt én geoordeeld wordt dat zij niet gedwongen kunnen worden naar hun land terug te keren, worden wel daartoe gedrongen middels de beëindiging van iedere steun, opsluiting, opstraatzetting, het beëindigen van de steun en het illegaal verklaren van opvang verleend door derden. En een aantal wordt wel degelijk gedwongen terug te keren. Dit alles is het tegendeel van bescherming en gelijke behandeling.

Artikel 1 van de Grondwet in combinatie met het Mensenrechten- en het Vluchtelingenverdrag van de Verenigde Naties kan mijns inziens niets anders betekenen dan dat, wanneer asielzoekers ons land daartoe gedrongen of gedwongen verlaten, een specifieke Nederlandse medeverantwoordelijkheid en betrokkenheid voor hun lot blijft bestaan. Die is niet gemakkelijk waar te maken. Maar een poging tot monitoring van afgewezen asielzoekers alsmede het instellen van een mogelijkheid tot het terugdraaien van een eenmaal genomen beslissing, wanneer blijkt dat het leven of de vrijheid van teruggezonden asielzoekers toch bedreigd wordt, is het minste waartoe wij ons moreel verplicht zouden moeten achten. De huidige praktijk, waarbij de autoriteiten, zich beroepend op de onfeilbaarheid van de Nederlandse rechtsstaat, hun handen in onschuld wassen, staat met zo'n morele verplichting in schril contrast.

DE NAASTEN?

De thans aangekondigde maatregelen gericht op uitzetting van asielzoekers, nadat de politieke toezegging was gedaan om al degenen die aan het einde van de procedures waren gekomen nog eens te beoordelen op het schrijnende karakter van hun situatie, zijn schaamteloos. Slechts een minimaal aantal is gepardonneerd: slechts 2% van de bijna tienduizend die, nota bene op uitnodiging van de regering,

een verzoek hadden ingediend. Aan het woord ‘schrijnend’ is een nieuwe dimensie toegevoegd.

Onder degenen die niet worden gepardonneerd zijn velen die in een situatie verkeren vergelijkbaar met die van wel toegelatenen. Criteria worden niet gehanteerd. Dat hoeft niet, wordt gezegd, want het valt onder de discretionaire bevoegdheid van de minister. Dat is formeel juist, maar het wekt de schijn van willekeur, zeker omdat tegelijkertijd besloten wordt ongeveer tweeduizend mensen toe te laten die nog niet eens een definitieve beschikking hadden ontvangen. Samen leidt dit tot ongeveer 2300 mensen, toevalligerwijs het aantal dat genoemd was in het politieke akkoord dat ten grondslag ligt aan de vorming van dit kabinet. De discretionaire beoordeling vond kennelijk niet plaats op grond van een individuele toetsing, maar was aan politieke grenzen gebonden. Bovendien mochten mensen alleen een verzoek indienen als ze geen gebruik hadden gemaakt van de hun rechtens toekomstende beroepsprocedure. Hoe durft het kabinet zoiets voor haar rekening te nemen? Hoe durft men de genomen beslissingen te rechtvaardigen met het argument dat voor anderen ‘ruimte moet worden geschapen’? Hoe durft een kabinet eerst willens en wetens bij mensen die in kommervolle omstandigheden verkeren hoge verwachtingen te wekken om deze vervolgens rücksichtslos de grond in te boren? Hoe durft men vervolgens anderen, die daartegen in het geweer komen, te verwijten dat aldus ‘valse hoop’ wordt verschaft? Het is de omgekeerde wereld.

Hoe durft men dit alles te rechtvaardigen met de stelling dat eindelijk duidelijkheid wordt verschaft en dat dit in ieders belang is, ook in dat van machteloze vreemdelingen zelf? Duidelijkheid als waarde op zich. Het is de wereld van de flinkheid, van no-nonsense, van het leggen van de verantwoordelijkheid bij de slachtoffers zelf. Twintig jaar geleden heeft Ien Dales reeds de vloer aangeveegd met een dergelijke mentaliteit in een indringend artikel over de tweedeling in de Nederlandse samenleving. Zij schreef het onder de titel ‘De harde cijfers en hun waarden.’³ Haar betoog van destijds geldt evenzeer de verduistering van waarden achter de tweedeling van vandaag: die tussen degenen binnen en buiten de muur die wij rond onze zelfvoldane welvaartsstaat hebben opgetrokken.

Wij hebben het plechtig beloofd en de belofte bekrachtigd: vluchtelingen en asielzoekers hebben een onaantastbaar recht op bescherming, een onaantastbaar recht op toelating tot een asielprocedure, op een gedegen en rechtvaardige behandeling van hun verzoek en op bescherming. Dat recht is aangetast, niet door de wet, maar door de wijze waarop zij wordt toegepast, door de formele verwijzing naar een eenmaal gedane rechterlijke uitspraak, met voorbijgaan aan humaniteit, met voorbijgaan aan beter inzicht in het lot dat uitgewezenen te wachten staat, met voorbijgaan aan de plicht tot gelijke behandeling, met voorbijgaan aan

3 C.I. Dales, ‘De harde cijfers en hun waarden’, in: M.B. ter Borg en L. Leertouwer (red.), *Het neorealisme in de politiek theologisch beschouwd*. Baarn: Ten Have, 1987, pp. 21-34.

verantwoordelijkheden die voortvloeien uit de geweldige voorsprong in welvaart die wij hebben ten opzichte van onze naasten.

De ‘naaste’ is een ongebruikelijke categorie in politieke termen. Maar het is geen vreemd begrip voor wie politiek wil baseren op waarden en beginselen. Je naaste heb je niet zelf gekozen. Het is niet een van je eigen familieleden, vrienden of kennissen, niet iemand die behoort tot de eigen vertrouwde groep. Je naaste is degene je het meest na is komen te staan, door de loop der geschiedenis, in de ontwikkeling der gebeurtenissen, ook wanneer we die zelf maar zeer ten dele konden beïnvloeden. Onze naaste hebben we niet gezocht, de naaste is nabij gekomen, is er opeens, alleen over het hoofd te zien wanneer we de ogen sluiten. Maar de ogen sluiten is een politieke daad. Tot onze naasten behoren in deze tijd vooral ook degenen die naar ons land gevlucht zijn, bij ons asiel zochten en een poos in ons midden waren. Tot de normen en waarden waarover thans in de Nederlandse politiek zoveel te doen is, zou ook moeten behoren dat we onze naasten behandelen zoals onszelf. Die waarde vormt een van de inspiratiebronnen van het recht op gelijke behandeling en bescherming, zoals vastgelegd in de Grondwet.

Vorige week verscheen een bundel gedichten geschreven door Afghaanse vluchtelingen in Nederland, bijeengebracht door Qader Shafiq. De titel van de bundel is *Een zwijgend lied op mijn lippen*.⁴ Liederen zijn er om gezongen te worden, met overgave. Sommigen kunnen dat niet meer. Bij wie veel pijn heeft geleden stokt de stem. Wie ervaart dat niemand luistert, zingt niet meer hardop. Asiel zoeken is pijn lijden, na de pijn waarvoor men is gevlucht. Asiel zoeken is steeds meer een ontmoeting met autoriteiten die zich doof houden. Asielzoekers hebben niets meer toe te voegen aan het verhaal dat zij reeds talloze malen hebben verteld, het lied dat zij destijds zongen, in de verwachting menselijk, rechtvaardig en gelijk behandeld te worden. Menselijk, niet als een ding, als afval dat op straat gezet kan worden. Rechtvaardig, overeenkomstig hoogwaardige beginselen, onwrikbaar vastgelegd in de hoogst denkbare wet. Gelijkelijk, conform de behandeling die Nederlanders zichzelf gunnen, zoals verwacht mag worden krachtens diezelfde Grondwet. Een zwijgend lied op de lippen. Versterk de stokkende stem van radeloze mensen door uw eigen stem te verheffen.

4 Qader Shafiq (samensteller), *Een zwijgend lied op mijn lippen. Het woord aan Afghaanse schrijvers*. Arnhem: Osmose, 2004.

NASCHRIFT

Het uitspreken van deze lezing heeft mij in moeilijkheden gebracht. Het jaar daarvoor was ik door de Vluchtelingen Organisaties Nederland (VON), een federatief verband van organisaties van in ons land verblijvende vluchtelingen afkomstig uit verschillende landen, gevraagd het voorzitterschap op mij te nemen. Ik had gearzeld en hen gevraagd waarom zij niet iemand uit hun eigen midden uitnodigden, maar zij zeiden de voorkeur te geven aan iemand die zich vele jaren had beziggehouden met het nationale en internationale vluchtelingenbeleid. Kort na mijn aantreden werd een afspraak gemaakt voor een kennismakingsbezoek aan minister Verdonk, die belast was met het Nederlandse vluchtelingenbeleid. Die afspraak vond plaats een week na het uitspreken van de lezing.

Mevrouw Verdonk gaf mij bij binnenkomst in haar kamer geen hand en eiste dat ik, voordat ons gesprek begon, excuses zou aanbieden voor het feit dat ik in de lezing het woord 'deporteren' had gebezigd. Ik had dat gedaan in een zin waarin ik, na alle problemen te hebben opgesomd, waarmee asielzoekers in Nederland te maken krijgen, schreef dat velen het lot wacht van 'een neerbuigende bejegening, druk, verwijdering, uitzetting, deportatie, voor sommigen zelfs uitlevering. Dumping met vereende krachten'. Ik weigerde voor dit woordgebruik excuses aan te bieden en zei dat het een gebruikelijke term was in de literatuur en ook in ambtelijke documenten op het Ministerie van Buitenlandse Zaken regelmatig werd gebruikt. Minister Verdonk accepteerde dit niet en wees mij op staande voet de deur.

Twee dagen later deelde minister Verdonk de VON mee dat deze organisatie, zolang ik voorzitter was, zou worden uitgesloten van het deelnemen aan het overleg tussen het ministerie van Justitie en het Landelijk Overleg Minderheden. Dit overleg vond periodiek plaats krachtens de Wet op het Minderhedenoverleg. Mijn persoonlijke uitsluiting werd in een nadere brief van minister Verdonk toegelicht met verwijzing naar artikel 4 van de wet: 'De minister mag een deelnemer aan dat overleg uitsluiten wanneer het algemeen belang dat vordert'.

Ik vond deze handeling van een lid van het kabinet Balkenende een vorm machtsmisbruik en stoorde mij aan het feit dat mijn aanwezigheid tijdens overleg met ambtelijke vertegenwoordigers van de regering werd gekwalificeerd als strijdig met het algemeen belang. Er viel echter niets aan te doen. In het belang van de vluchtelingenorganisatie ben ik enkele weken later als voorzitter afgetreden.

Twee maanden later vertrok ik naar Soedan om daar de leiding op mij te nemen van de Verenigde Naties vredesoperatie. Ik kon mij daar en in de buurlanden ook inzetten voor vluchtelingen. In latere jaren heb ik diverse artikelen geschreven en toespraken gehouden over het internationale en het Nederlandse vluchtelingenbeleid en

In mijn lezing schreef ik dat de Vreemdelingenwet zelf niet in strijd was met de Grondwet, maar dat de wijze van uitvoering van de wet niet in overeenstemming was met de tekst en de strekking van hetgeen wij in het basisartikel van de Grondwet hebben vastgelegd en belijden: bescherming en non-discriminatie. Die uitvoeringspraktijk is gedurende de beide decennia daarna alleen maar harder geworden. Het stelselmatig buiten de deur houden van vluchtelingen, de grote nood waarin zij verkeren, en de uitzetting naar landen waar zij hun leven niet zeker zijn – deportatie dus – is niet alleen strijdig met het Verenigde Naties Vluchtelingenverdrag, maar ook met de waarden die de inspiratie vormen van het recht op gelijke behandeling en bescherming zoals vastgelegd in de Grondwet.