

*Navi Pillay:*

# *‘Alarmerend dat in Europa met zijn lange traditie van beschermen van mensenrechten nu kernwaarden met voeten worden getreden’*

Op 9 juni jl. kreeg Navi Pillay, voormalig Hoge Commissaris voor de Mensenrechten, een eredoctoraat van de Erasmus Universiteit Rotterdam, en hield ze de 20e Mandeville-lezing over ‘Current Migration Challenges’. Heleen de Jonge van Ellemeet en Karen Geertsema spraken met haar over de huidige vluchtelingenproblematiek in de EU. Wat zijn haar ervaringen als Hoge Commissaris en hoe vergelijkt ze het Nederlandse, Europese en Zuid-Afrikaanse immigratiebeleid?

## **In uw Mandeville lezing bekritiseert u het Europese vluchtelingenbeleid. Wat is uw belangrijkste boodschap?**

‘Juist nu grote aantallen mensen bescherming zoeken, moet Europa zijn eigen standaarden toepassen en die niet verloochenen. Het joint statement van de Global Migration Group over “Human rights of migrants in an irregular situation” van 2010 was een belangrijk moment. Daarin uitten VN-organen en andere organisaties niet alleen hun zorgen over de kwetsbare positie van illegale migranten. Ze zeiden in feite ook: “wij staan voor de mensenrechtelijke normen die in Europa zijn ontwikkeld en die Europa naleeft.”

Europa heeft met zijn lange traditie van beschermen van mensenrechten een voorbeeldfunctie. Wij riepen overheden overal ter wereld op om naar die Europese standaard te streven. Daarom is het alarmerend dat nu in Europa een aantal kernwaarden met voeten worden getreden. Andere landen zien dat Europa het opeens niet meer zo nauw neemt met de normen die het zelf heeft bepaald.

Het is belangrijk om Europeanen eraan te herinneren waar zij vandaan komen. Waarom verdiende de Europese Unie in 2012 de Nobelprijs voor de Vrede? Tegen deze achtergrond en kijkend naar de miljoenen Syriërs die hun land hebben moeten ontvluchten, van wie veruit de meesten nu in buurlanden als Libanon bivakkeren, valt het moeilijk te begrijpen

**Navi Pillay** is een Zuid-Afrikaanse met Tamil wortels. Als advocaat stond zij vele activisten bij in de *the struggle against apartheid*, al mocht zij als gekleurde advocaat zelf niet in de rechtszaal verschijnen. Een bekende overwinning van Pillay was de zaak waarin zij in 1973 met succes betere detentieomstandigheden en rechtsbijstand voor politieke gevangenen op Robbeneiland bepleitte. Na de afschaffing van apartheid en haar promotie aan Harvard, benoemde Nelson Mandela Pillay tot rechter in het Zuid-Afrikaanse Hooggerechtshof. Ook nam zij zitting in het Rwanda tribunaal. In 2003 werd Pillay rechter in het Internationaal Strafhof, om in 2008 te worden benoemd tot Hoge Commissaris voor de Mensenrechten bij de VN. Deze functie heeft ze tot september 2014 vervuld.

dat Europa het huidige vluchtelingenvraagstuk een “crisis” noemt. Massale mensenstromen als gevolg van gewapend conflict hebben we helaas al veel vaker hebben gezien. Ook Europa heeft er al eerder mee te maken gehad, in de nasleep van de Tweede Wereldoorlog.

In Zuid-Afrika hebben we op dit moment te maken met veel vluchtelingen uit Burundi. Zodra daar de spanningen oplopen,



‘Staten hebben zelf beloften gedaan en zijn verantwoordelijk om die te realiseren, ook ter bescherming van mensenrechten van eenieder op het grondgebied – ongeacht verblijfsstatus.’  
foto: Michelle Muus

vluchten Burundezen naar Zuid-Afrika, omdat wij goede instituties hebben.

### **Hoe vergelijkt u het Europese migratiebeleid met dat van Zuid-Afrika?**

‘Ten eerste, noch Europa noch Zuid-Afrika heeft het VN-Verdrag ter bescherming van de rechten van alle arbeidsmigranten en hun gezinsleden geratificeerd (verdrag van 18 december 1990, VN resolutie 45/158, inwerkingtreding op 1 juli 2003, *red.*). Als Hoge Commissaris heb ik mijn eigen overheid hiervoor bekritiseerd en pas dit jaar heeft Zuid-Afrika een nationaal actieplan ter bescherming van arbeidsmigranten ontwikkeld.

Een andere parallel is de alarmistische beeldvorming rond alles wat met migranten te maken heeft – en de behoefte aan betrouwbare informatie. Ik heb net een commissie voorgezeten die het “xenofob geweld” in Zuid-Afrika heeft onderzocht. Ieder was geschokt over de berichten dat Zuid-Afrikanen geweld gebruiken tegen andere Afrikanen. Net zoals in Europa hebben sommige Zuid-Afrikanen een compleet verkeerd beeld van hoeveel buitenlanders het land in komen. Ze voelen zich bedreigd omdat bepaalde media hen doen geloven dat het om miljoenen mensen gaat. Ook de reactie wordt enorm opgeblazen. Alsof er sprake is van wijdverspreide vreemdelingenhaat. Terwijl is gebleken dat de incidenten zich tot twee townships beperkten.

*‘Rechtshulpverleners en NGO’s moeten in actie komen om schendingen van mensenrechten aan te kaarten: verzamel de feiten.’*

In de meeste gemeenschappen leidt immigratie niet tot conflict. Waar dat in Zuid-Afrika wel zo is, gaat het veelal om een strijd om banen en inkomen. Daar moet de overheid mee aan de slag, want elke overheid heeft de verantwoordelijkheid om serieus aandacht te besteden aan de zorgen van de eigen bevolking.

Overheden moeten ook stigmatisering tegengaan. In Zuid-Afrika worden migranten vaak over één kam gescheerd met drugdealers, zoals ze in Europa worden neergezet als potentiële terroristen. Extreem-rechtse partijen hebben daar baat bij. Politici moeten geen onnodige angsten aanwakkeren in de hoop daarmee electoraal voordeel te behalen.’

### **U was Hoge Commissaris voor de Mensenrechten toen het conflict in Syrië uitbrak. Werd er toen al gesproken over een mogelijke exodus van Syriërs als mogelijk gevolg van dit conflict? En hoe stonden Europese overheden hierin?**

‘Het is alweer zes jaar geleden dat ik de VN Veiligheidsraad toesprak over de protesten in Syrië en de reactie van het Syrische regime daarop. Het leger schoot op ongewapende demonstranten. Dergelijke mensenrechtenschendingen zijn vaak een voorbode van grotere en nog ernstigere problemen. In die zin zijn het waarschuwingen, waarop de internationale gemeenschap actie moet ondernemen. Ik heb de Veiligheidsraad verzocht de zaak te verwijzen naar het Internationaal Strafhof voor onderzoek. Veel Europese landen steunden dat verzoek.

Maar zoals bekend waren er leden van de Veiligheidsraad die dit hebben gedwarsboomd, omwille van hun eigen politieke agenda en ten koste van honderdduizenden mensenlevens.

Europese overheden steunden ook het instellen van een onafhankelijke internationale onderzoekscommissie voor Syrië in 2011. Dus in dat stadium heeft Europa in VN verband wel zijn stem laten horen en aandacht gehad voor de mensenrechtenschendingen in Syrië.’

### **Overheden hebben verschillende mensenrechtelijke opdrachten, die om voorrang strijden. Zij moeten bescherming bieden aan vluchtelingen, maar ook andere kwetsbare groepen in de samenleving beschermen. En hun middelen zijn beperkt.**

‘Natuurlijk. Daarom gaat het in bepaalde domeinen om een inspanningsverplichting. De staat moet doen wat hij kan, gelet op de beschikbare middelen. Dit zie je bijvoorbeeld terug in de VN Millennium Development Goals. Maar hoe je het ook wendt of keert, juridisch gezien heeft de staat bepaalde mensenrechtelijke verplichtingen tegenover vluchtelingenmigranten, zelfs als die staat geen partij is bij het arbeidsmigrantenverdrag of het Vluchtelingenverdrag. Wie hebben dat uitgebreide kader van mensenrechten opgesteld en aangenomen? Dat hebben staten zelf gedaan, in VN-verband of bijvoorbeeld Europees verband.

Als Hoge Commissaris kreeg ik van overheden vaak de repliek: “Wie bent u dat u ons komt vertellen wat we moeten doen?” Of, om China als voorbeeld te nemen: “Waar bemoeit u zich mee? Hoe wij met de Tibetanen omgaan is geen mensenrechtenissue.” Maar staten hebben zelf bepaalde beloften gedaan en zijn verantwoordelijk om die te realiseren. Daar hoort het beschermen van de mensenrechten van eenieder die zich op jouw grondgebied bevindt bij. Ongeacht verblijfsstatus. Griekenland, bijvoorbeeld, is partij bij het Verdrag inzake de rechten van het kind. Dat verdrag staat niet toe dat kinderen worden gedetineerd vanwege hun verblijfsstatus. En toch worden in Griekenland, en ook elders in Europa, kinderen enkel om die reden vastgezet.

Het is zeer teleurstellend dat sommige landen denken in termen van quota. Op die manier kunnen zij niet voldoen aan de verplichting die de kern vormt van het asielrecht, het bieden van bescherming aan vluchtelingen. Ook de EU-Turkije deal druist in tegen kernbepalingen van het VN-Vluchtelingenverdrag. Je screent mensen om te beoordelen of ze asiel en bescherming nodig hebben, niet om ze terug te sturen. Dat moet een individuele beoordeling zijn, ongeacht de aantallen. Daar komt nog bij de zeer gebrekkige toegang tot recht, inclusief rechtshulp, voor asielzoekers die in het zuiden van Europa aankomen.

Dit laat opnieuw zien dat rechtshulpverleners en NGO’s in actie moeten komen om schendingen van mensenrechten aan te kaarten. Dat zie ik als de belangrijkste taak voor het maatschappelijk middenveld: verzamel de feiten.”

**Welke taak is weggelegd voor nationale rechters?**

Rechters moeten voor ogen houden, dat van hun wordt verwacht dat zij recht doen aan elke concrete zaak. Recht spreken is recht doen. Dat vergt meer dan het toepassen van de wet. Dit was precies het thema van mijn promotieonderzoek, maar ik zeg het ook vanuit mijn persoonlijke ervaring met de rechterlijke macht in Zuid-Afrika onder apartheid. Rechters pasten toen bijvoorbeeld kritiekloos de *Immorality Act* toe, die het mensen verbod om een relatie aan te gaan over de kleurbarrière heen.

Er zijn ook positieve voorbeelden. Als internationale strafrechters in het Rwanda-tribunaal hebben wij vastgesteld dat seksueel geweld in de context van een gewapend conflict een oorlogsmisdaad, een misdaad tegen de menselijkheid en een element van genocide kan opleveren. Dat ging niet zonder slag of stoot, en het was nooit mogelijk geweest als we enkel de letter van de wet hadden toegepast en niet ook de achterliggende, mensenrechtelijke normen.

*‘Ook sommige Zuid-Afrikanen voelen zich bedreigd omdat bepaalde media hen doen geloven dat het om miljoenen immigranten gaat.’*

Rechters in asielzaken moeten ook het Vluchtelingenverdrag bezien en toepassen in samenhang met het bredere mensenrechtelijke kader. Dat hebben zij bijvoorbeeld gedaan door het risico van meisjesbesnijdenis te erkennen als een grond voor internationale bescherming.

Bij recht doen hoort verder dat je een uitspraak, hoe die ook luidt, goed motiveert.

Overigens valt het mij op dat deze rechterlijke taak overal ter wereld vooral gevoelig ligt waar het de uitleg en erkenning van sociaaleconomische mensenrechten betreft.’

**In Nederland is er wat dat betreft discussie over de zogenoemde ‘bed-bad-brood’ voorzieningen. Drie speciale VN-rapporteurs stellen dat de overheid hierin moet voorzien en geen voorwaarden aan deze opvang mag verbinden.<sup>1</sup> Nederlandse rechters hebben anders geoordeeld. De overheid wil geen sociaaleconomische rechten toekennen aan vreemdelingen zonder verblijfstatus. Hoe denkt u hierover?**

‘De verplichtingen die volgen uit de sociaaleconomische mensenrechten liggen bij uitstek op het terrein van de uitvoerende macht en ze hangen samen met de verdeling en herverdeling van publieke gelden. Waar het sociaaleconomische mensenrechten betreft, moet de rechter ervoor waken dat hij zich niet op het terrein van de uitvoerende macht begeeft. De rechter moet wel beoordelen of de overheid geen ongerechtvaardigd onderscheid maakt, waardoor groepen mensen worden uitgesloten van voorzieningen. Het gaat daarbij om eenieder die zich op het grondgebied bevindt. Het is in het

belang van de samenleving als geheel dat er geen tweederangs burgers ontstaan.

Het zijn de lokale overheden die de verantwoordelijkheid voelen voor de opvang van extreem kwetsbare groepen, zoals mensen zonder rechtmatig verblijf. De lokale initiatieven die ik zie zijn prachtig. Maar die lokale overheden hebben daarbij wel steun van de nationale overheid nodig.’

<sup>1</sup> Brief d.d. 25 februari 2016, gepubliceerd op 25 mei 2016, zie [migratieweb](#), ve 16001095.