

Esther Wolthuis – mr. E. Wolthuis is redactiesecretaris van dit blad.

Verslag promotie Dario Džananović

Christelijke organisaties en lokale overheden in verzet tegen migratiebeleid

Waarom bieden sommige christelijke organisaties en lokale overheden in strijd met wet of beleid hulp aan vreemdelingen zonder verblijfsrechten? Dario Džananović vroeg het vertegenwoordigers van kerken in de VS en Nederland en onderzocht jurisprudentie over conflicten tussen de overheden. Esther Wolthuis las het proefschrift en noteerde enkele kritische vragen, en lof, tijdens de promotie op 5 november 2020 aan de Radboud Universiteit Nijmegen.



In strijd met wet of beleid

In de jaren tachtig ontvluchtten mensen massaal de burgeroorlogen in Centraal Amerika. Velen kwamen terecht in de Verenigde Staten, waar het aanvragen van asiel voor de meesten van hen zinloos bleek te zijn. Het strenge toelatingsbeleid van de Amerikaanse overheid ontketende de *Sanctuary Movement*, een beweging van christelijke levensbeschouwelijk geïnspireerde organisaties die uitzetting van vluchtelingen probeerde te voorkomen en materiële ondersteuning aan hen bood. Er werden zelfs vluchtelingen vervoerd vanuit Centraal Amerika naar de VS en Canada. De beweging nam in de jaren negentig in omvang af door het einde van de crisis in Centraal Amerika. Het harde migratiebeleid van president Trump veroorzaakte echter een heropleving van de beweging.

Ook in Nederland zijn er al sinds de jaren zeventig verschillende gevallen bekend waarin kerkasiel werd geboden aan groepen of individuen. In de aanloop naar de invoering van de Koppelingswet in 1998 en de Vreemdelingenwet 2000 begonnen christelijke levensbeschouwelijk geïnspireerde organisaties in Nederland op een meer georganiseerde manier materiële steun te bieden aan afgewezen asielzoekers. De focus werd langzamerhand verlegd naar het bieden van opvang en eerste levensbehoeften, hoewel ook in de afgelopen jaren nog kerkasiel aan uitgeprocedeerde asielzoekers is geboden. Zo beschermde in 2018-2019 een Katwijkse kerk de Armeens familie Tamrazyan tegen uitzetting, door een onafgebroken kerkdienst te houden.

Waarom kiezen deze organisaties ervoor om, vaak in strijd met wetten, regelgeving of beleid, hulp te bieden aan *unauthorized stayers*? Dat zocht Dzananovic uit aan de hand van 26 interviews met vertegenwoordigers van christelijke organisaties in de VS en Nederland. Al vroeg in het onderzoeksproces kwam de promovendus erachter dat het enkel onderzoeken van christelijke organisaties geen compleet beeld zou geven. Amerikaanse sub-federale overheden zoals steden, *counties* en zelfs staten, en ook Nederlandse gemeenten, volgden het voorbeeld van de christelijke organisaties. Daarom onderzocht Dzananovic ook de handelingen en motieven van lokale overheden die zich verzetten tegen de nationale of federale overheid, aan de hand van jurisprudentie waarin lokale overheden tegenover de centrale of federale overheid voor de rechter terecht zijn gekomen.

Factoren en benaderingen

Voor de christelijke organisaties bleken drie factoren een rol te spelen: bepaalde passages uit de Bijbel, de overtuiging dat het beleid van de overheid niet in overeenstemming is met nationaal en internationaal recht en dat deze daar verantwoordelijk voor moet worden gehouden, en persoonlijke verhalen van vreemdelingen met wie aanhangers van de organisaties in aanraking kwamen. Financiële en logistieke overwegingen waren doorslaggevend bij de keuze of en in welke mate hulp werd geboden. De bron van het beschikbare geld en de structuur van de organisatie konden invloed hebben op de keuze aan welke personen hulp werd geboden. Bij enkele organisaties was het bieden van hulp daardoor afhankelijk van de kans op het verkrijgen van een verblijfsvergunning. Verder speelde bij twee Nederlandse kerken de geloofsovertuiging van een persoon of diens wens tot bekering een rol bij de beslissing om steun te bieden.

Op basis van deze onderzoeksresultaten stelt Dzananovic dat de scheiding tussen kerk en staat dynamisch is, en minder scherp kan worden als bijvoorbeeld overheidshandelen fundamentele mensenrechten in gevaar brengt.

Bij enkele christelijke organisaties was de hulp afhankelijk van de kans op een verblijfsvergunning.

Voor lokale overheden gelden vergelijkbare overwegingen. In de VS stoelt het lokale beleid van de zelfverklearde juridische toevluchtsoorden vaak op argumenten als rechtsgelijkheid, het behouden van vertrouwen in de gemeenschap en openbare orde. De spanning tussen lokale overheden en de federale overheid, leidde tot tal van rechtszaken tussen deze twee partijen, die tot op heden worden gevoerd. Die zaken gaan voornamelijk over de vraag of bepaalde bevoegdheden aan de lokale of de federale overheid toekomen. Daarbij is de scheiding der machten van groot belang. Dzananovic beargumenteert dat ook de inhoudelijke argumenten, die de nadruk leggen op de rechten van mensen ongeacht hun verblijfsstatus, door rechters meegenomen zouden moeten worden bij de beoordeling.

In Nederland is er niet veel jurisprudentie over gemeenten die zich inzetten voor onrechtmatig verblijvende vreemdelingen. Wel vond Dzananovic argumenten van gemeenten in de nasleep van de beroemde uitspraak van het Europees Comité voor Sociale Rechten in de zaak *Conference of European Churches t. Nederland*.¹ Hij concludeert dat Nederlandse gemeenten handelen vanwege een zorgplicht voor hun inwoners, een plicht om de openbare orde te beschermen en ten slotte – vergelijkbaar met het centrale juridische argument in de VS – een bepaalde gemeentelijke autonomie ten opzichte van het landelijk bestuur, waarbij de overtuiging een rol speelt dat sommige zaken beter geregeld kunnen worden door de gemeenten dan door het landelijke bestuur.

In het laatste deel van zijn dissertatie onderzoekt Dzananovic hoe rechters in deze zaken omgaan met godsdienstvrijheid en of een andere benadering voordelen zou kunnen bieden. In de VS worden handelingen van christelijke organisaties die in strijd zijn met de wet, getoetst aan de *First Amendment*, waarin onder meer het recht op godsdienstvrijheid is vastgelegd. Dzananovic vergelijkt dit met een mogelijk beroep op artikel 9 EVRM, waarin de vrijheid van gedachte, geweten en godsdienst wordt beschermd. Daarnaast bespreekt Dzananovic twee andere juridische benaderingen. In de eerste stelt hij voor geen beroep meer te doen op specifieke bepalingen van godsdienstvrijheid, maar juist op andere fundamentele rechten van bescherming, zoals artikel 8, 10, 11 en 14 EVRM.² Het is echter lang niet zeker of deze artikelen de bescherming van onrechtmatig verblijvende vreemdelingen dekken, en of rechters daarin mee zouden gaan.

1 ECSR 10 november 2014, 90/2013 (*CEC/Nederland*), JV 2015/24 m.nt. C.H. Slingenberg.

2 In deze artikelen zijn respectievelijk het recht op eerbiediging van privé-, familie- en gezinsleven, de vrijheid van meningsuiting, de vrijheid van vergadering en vereniging, en het verbod van discriminatie beschermd.

Als tweede alternatieve benadering stelt hij daarom voor de bescherming van godsdienstvrijheid uit te breiden naar bescherming van het ‘geweten’, waar ook handelingen in de uitoefening van het ‘geweten’ onder zouden vallen. Daarop zou iedereen zich kunnen beroepen, ongeacht geloofsovertuiging. Handelingen in strijd met de wet moeten dan bevorderlijk zijn voor pluralisme, tolerantie en ruimdenkendheid. Deze toets baseert Dzananovic op een betoog van Jim Murdoch,³ die ervoor pleit dat wanneer een handeling vanuit geloofsovertuiging in strijd is met een andere wet of de rechten van andere mensen, de kwestie opgelost moet worden door te vragen welke positie deze principes beter bevordert.⁴

Discretie en geweten

Tijdens de promotie op 5 november jl. vraagt opponent Craig Mousin⁵ zich af of de tweede alternatieve benadering niet te veel discretie aan de rechter overlaat. Dzananovic erkent dat *balancing tests* altijd ingewikkeld zijn. Zeker in de VS zou dit problematisch kunnen zijn, omdat rechters daar benoemd worden door de zittende president. Politieke discussie zou daarmee invloed kunnen hebben op het oordeel van de rechter. Dzananovic voorziet dat vooral rechters aan de grens wel een eerlijke afweging zouden kunnen maken, omdat zij dichtbij de situatie staan. Hij erkent dat de principes van pluralisme, tolerantie en ruimdenkendheid wel wat vaag zijn. Mousin is het met die laatste uitspraak niet eens: ‘these principles have kept democracies alive’.

Uit de vergelijking van christelijke organisaties met lokale overheden blijkt dat het voor de verzetsmotieven niet veel verschil maakt of de handeling al dan niet voortkomt uit religieuze overtuiging.

Ashley Terlouw vraagt Dzananovic waarom hij religieuze organisaties vergelijkt met lokale overheden, en niet religieuze met seculiere organisaties, of private organisaties met overheidsinstanties? Wat maakt religie eigenlijk uit – gaat de dissertatie niet over het bieden van bescherming tegen de wet, en de vraag of de bewering dat je geweten je daartoe dwingt steekhoudend is – ongeacht of dat geweten voortkomt uit geloofsovertuiging of niet? Dzananovic licht toe dat het originele onderzoeksplan over christelijke organisaties ging – voor onderzoek naar seculiere organisaties was simpelweg geen ruimte meer. Hij erkent dat dit een goed onderwerp zou zijn voor vervolgonderzoek. Maar door christelijke organisaties met lokale overheden te vergelijken, heeft hij aangetoond dat de argumenten van beiden



grotendeels overeenkomen. Het maakt dus inderdaad niet zoveel verschil of de handeling voortkomt uit religieuze overtuiging of niet.

Naast lastige vragen krijgt Dzananovic veel lof voor zijn dissertatie. Drie betrokkenen van de universiteiten in Nijmegen, Chicago en Glasgow spreken na de toekenning van het doctoraat hun dank en bewondering uit. Inmiddels is Dzananovic in Nijmegen alweer druk bezig met ander wetenschappelijk onderzoek, nu naar het Nederlands-Amerikaanse Vriendschapsverdrag. ◀

Dr. D. Dzananovic, *The Plight of the Unauthorized Stayer. Faith-Based Organizations and Local Governments Challenge the State's Legal Monopoly over Migration*. Zie: <https://ru.on.worldcat.org/oclc/8689829278>.

Promotoren: Elspeth Guild, Paul Minderhoud en Carolus Grütters. Promotiecommissie: Ashley Terlouw, Jim Murdoch (Glasgow), Craig B. Mousin (Chicago), Johan van de Gronden en Kees Groenendijk.

3 Jim Murdoch, ‘Belief and Conscience’, in: C. Grütters, D. Dzananovic (eds), *Migration and Religious Freedom: Essays on the Interaction Between Religious Duty and Migration Law*, Nijmegen: Wolf Legal Publishers 2018.

4 Murdoch ontleent de toepassing van deze principes aan EHRM-jurisprudentie, waarin werd geoordeeld dat pluralisme onlosmakelijk verbonden is met een democratische samenleving, en dat pluralisme, tolerantie en ruimdenkendheid kenmerken zijn van een democratische samenleving zie onder andere: EHRM 25 mei 1993, ECLI:CE:ECHR:1993:0525JUD001430788 (*Kokkinakis/Greece*); EHRM 7 juli 2011, ECLI:CE:ECHR:2011:0707JUD002345903 (*Bayatyan/Armenie*).

5 Bijzonder hoogleraar aan de Grace School of Advanced Diplomacy van de DePaul University, Chicago, VS.