



**Verslag bijeenkomst 'Vrouwen, Verblijfsrecht en Internationale Verdragen'.
28 oktober 2019, 14.30-17.30 uur te Amsterdam.**

1. INTRODUCTIE

Moderator van de bijeenkomst, Jill Belisario (Transnational Migrant Platform – Europe en werkzaam bij Fairwork), heet ons allen welkom op deze bijeenkomst over het recht op een zelfstandig verblijfsrecht van vrouwen in relatie tot internationale verdragen. Er zullen eerst een aantal plenaire inleidingen plaatsvinden door Petra Snelders, voorzitter Netwerk VN-Vrouwenverdrag en vrijwilligster bij het RESPECT Network (migrant domestic workers organisations in Nederland en in Europa), en Leontine Bijleveld (Vereniging Vrouw en Recht). Hierna gaat de groep uiteen in discussie aan drie thematafels en sluiten we af met een plenaire terugkoppeling van deze groepsdiscussies.

2. PLENAIRE INLEIDINGEN

Petra Snelders - Wetgeving, discourse en strategieën

Al 40 jaar zijn er acties en lobby tegen het afhankelijk verblijfsrecht, meestal geïnitieerd door migranten en vluchtelingen vrouwenorganisaties zelf en in samenwerking met Blijf-van-mijn-Lijfhuizen en andere vrouwenorganisaties. Belangrijk is om deze jaren van kennis en ervaringen mee te nemen in de komende lobby die moet leiden tot een structurele verbetering van de verblijfspositie van migranten- en vluchtelingen vrouwen. Doel van deze bijeenkomst is een eerste aanzet voor het maken van een strategisch plan ten behoeven hiervan. Een overzicht of inventarisatie van de problematiek hebben we al, o.a. door de schaduwrapportages die het Netwerk VN-Vrouwenverdrag heeft gemaakt voor de CEDAW en GREVIO-comités; we willen ons nu focussen op hoe we die problematiek opnieuw op de politieke agenda kunnen krijgen. Daarbij willen we niet alleen kijken naar het bestaande beleid dat vrouwen moet beschermen nádat ze in een gewelddadige situatie zijn gekomen, maar ook naar beleid dat moet voorkomen dat vrouwen vanwege hun juridische afhankelijkheid in een gewelddadige situatie terecht komen en wat de afhankelijkheid betekent voor haar zelfbeschikkingsrecht. Insteek van deze bijeenkomst zijn de internationale verdragen en de verplichtingen daarin over het afhankelijk

verblijfsrecht van vrouwen en de toepassing ervan in de Nederlandse wet- en regelgeving. Hoe kunnen we die internationale argumenten gebruiken? Bovendien zou de onafhankelijke verblijfsstatus meer in lijn moeten komen met het Nederlandse emancipatiebeleid; zelfbeschikking is van groot belang om je eigen weg te kunnen bepalen.

In de infosheet die jullie toegestuurd hebben gekregen, staat in het kort de wet- en regelgeving rondom de afhankelijke verblijfsstatus. Het belangrijkste: je hebt pas recht op een zelfstandige verblijfsvergunning wanneer je 5 jaar in Nederland bent, samenwoont (=verblijfsdoel) en het inburgeringsexamen succesvol hebt afgelegd. Op het moment dat er sprake is van geweld (en je kan dat aantonen, dus we hebben het veelal over fysiek geweld), dan kan er een aanvraag worden gedaan voor een zelfstandige verblijfsvergunning (vergunning voortgezet verblijf op klemmende redenen van humanitaire aard). Hiervoor heb je zowel een verklaring van de politie/OM nodig als van de hulpverlening/vrouwenopvang. Bij de beoordeling van de aanvraag wordt gekeken naar het individuele verhaal van de vrouw en de mate van "schrijnendheid" ervan. Veel vrouwen die er een beroep op doen, krijgen uiteindelijk een vergunning, vooral degene die de procedure beginnen met begeleiding van de vrouwenopvang. Niet iedere vrouw komt echter bij de vrouwenopvang. Ook is het onduidelijk hoeveel andere vrouwen zo'n vergunning ook nodig hebben, maar de stap (voor een aanvraag) niet (durven te) maken. Ongedocumenteerde vrouwen moeten voor een vergunning op grond van geweld extra bewijzen leveren en zij moeten bovendien aantonen dat ze geweld te vrezen hebben in het land van herkomst.

Het is vaak moeilijk voor vrouwen om te weten te komen waar ze precies recht op hebben. De lobby van de afgelopen 40 jaar heeft geleid tot een uitzondering van het reguliere beleid, maar alleen in individuele gevallen en wanneer er al geweld heeft plaatsgevonden. Daarnaast is sinds 2010 het reguliere beleid juist aangescherpt: de afhankelijke periode is van 3 naar 5 jaar gegaan, de bewijslast bij geweld is verzwaard (vroeger waren er verklaringen nodig van politie OF hulpverlening, nu van beide) en de eis van een succesvol behaald inburgeringsexamen is ingevoerd. Je zou op het eerste oog kunnen zeggen dat er hier sprake is van indirecte discriminatie: immers 70% van de mensen met een afhankelijke verblijfsstatus is vrouw en de meeste slachtoffers van huiselijk geweld zijn vrouw. Vrouwen zouden dus meer te maken hebben met de negatieve effecten van de verblijfsafhankelijkheid dan mannen. Er is een internationale verplichting op non-discriminatie en vrouwen kunnen zich direct beroepen op de verdragen, maar dit is niet eenvoudig. CEDAW en GREVIO wijzen verder op het belang van het doorbreken van stereotype beelden van mannen en vrouwen. Het huidige beleid en politieke discourse versterkt echter de stereotype beelden over migranten (moslim) vrouwen als slachtoffer van hun culturele achtergrond en over migranten (moslim) mannen als vrouwenonderdrukkers en daders van geweld. Zolang er geen structurele verbeteringen plaatsvinden in het beleid, zullen vrouwen in

onzekerheid leven en een verhoogd risico lopen om in aanraking te komen met huiselijk geweld en isolement.

Leontine Bijleveld – Afhankelijk verblijfsrecht en internationale verdragen (onderzoek Vera Naaijken)

Internationale verdragen dringen erop aan om vrouwen in een afhankelijke situatie te beschermen. Uit het publiek komt de vraag of de internationale verdragen bindend zijn. In hoeverre kun je je erop beroepen? In principe zijn ondertekende verdragen bindend, dus het VN-Vrouwenverdrag is bindend voor Nederland. Bij een hoop verdragen is er echter een zekere mate van beleidsvrijheid, waarbij de regering zelf mag bepalen binnen welke marges het verdrag wordt uitgevoerd en welke uitleg je eraan geeft.

Wanneer een regering rapporteert, volgt er een ‘constructieve dialoog’ (officiële terminologie) met het verdragscomité en doet het comité aanbevelingen (Concluding Observations – COBs). Daarin uit het comité zijn zorgen als het verdrag onvoldoende wordt nagekomen en doet het aanbevelingen voor verbetering. Deze aanbevelingen kunnen worden gebruikt in juridische procedures, maar als de regering de aanbevelingen niet uitvoert, betekent dat niet meteen dat het direct via een kort geding afgedwongen kan worden. De regering kan het echter ook niet gewoon naast zich neerleggen. Dit heet ‘soft law’ en is iets anders dan bijvoorbeeld de EG-richtlijnen, die in de nationale wetgeving opgenomen moeten worden. Vanuit het publiek wordt opgemerkt dat juridische zaken aangaan toch vrij lastig blijft. Er moet veel meer geprocedeerd worden om duidelijk te krijgen wanneer er met succes een beroep kan worden gedaan. Dat wat een verdrag en comité te zeggen hebben, weegt een rechter namelijk zeker mee in zaken.

Er kan bij verdragen voorbehoud worden gemaakt, maar Nederland doet dat in het algemeen niet bij mensenrechtenverdragen die ze ratificeren. Anders ratificeren ze niet. Het VN Arbeidsmigrantenverdrag bijvoorbeeld (Convention of the protection of the rights of migrant workers and their family members) is door bijna geen enkel EU-land geratificeerd, omdat ze niet aan de verplichtingen daarin willen voldoen.

Van CEDAW’s algemene aanbevelingen zijn er drie relevant m.b.t. het afhankelijk verblijfsrecht. Zie de notitie *“Wat zeggen internationale verdragen over onafhankelijke verblijfsvergunningen voor vrouwen?”* die Vera Naaijken in opdracht van het Netwerk heeft gemaakt en dat jullie eerder is toegestuurd. Landen die het verdrag hebben geratificeerd zijn niet verplicht het facultatief protocol te ondertekenen, maar Nederland heeft dat wel gedaan. Dit betekent dat vrouwen zich op het verdrag kunnen beroepen en bij CEDAW-comité een klacht kunnen indienen als ze vinden dat hun recht geschonden is/wordt. Voorwaarde is dat eerst de gehele Nederlandse rechtsgang moet zijn doorlopen; pas daarna kan men naar het CEDAW-comité stappen. Als daar dan gelijk wordt gehaald, is er overigens

nog geen garantie dat de Nederlandse regering het meteen gaat uitvoeren. Dit is ook zo het geval geweest met de uitkeringen van zwangere zelfstandigen.

Vanuit het publiek wordt opgemerkt dat er in 2020 m.b.t. resolutie 1325 meer aandacht komt voor nationaal/binnenlands beleid. De vraag is dan of de 1325 resolutie ook ter sprake komt tijdens deze bijeenkomst. Leontine merkt op dat juridisch gezien resolutie 1325 nog minder status heeft en nog minder rechten geeft aan organisaties en individuele vrouwen. Resoluties kunnen wel inspiratie geven, voor in brieven bijvoorbeeld, maar je kan er minder aan ontleen. Resolutie 1325 gaat in principe ook veel over buitenlands beleid en vandaag gaat het over de situatie en het beleid hier in Nederland.

3. DISCUSSIE IN 3 THEMATAFELS

Fatima Ballah – introductie thematafels

Hierna geeft Fatima Ballah (MVVN) een korte instructie voor de thematafel discussies: we willen op zoek naar structurele oorzaken en oplossingen van de problematiek, om naar een soort strategie te werken die kan aanzetten tot nieuwe verandering. Van elke tafel horen we graag 2/3 oorzaken en oplossingen om terug te koppelen in het plenaire deel en verder te bespreken.

Thematafel 1 - Verblijfsafhankelijkheid en toegankelijkheid voorzieningen.

Discussiestarter Rian Ederveen (LOS), gespreksleider Fatima Ballah (MVVN)

Problemen m.b.t. moeilijke toegang tot voorzieningen (hulpverlening, politiek, sociale rechten).

Er is weinig tot geen (vrouwen) opvang, en een lange wachtlijst. De criteria voor toelating zijn hoog (alleen acute dreiging) en aangifte wordt niet gedaan of niet serieus genomen waardoor opvang wordt bemoeilijkt. Vrouwen moeten ook een eigen bijdrage voor de opvang leveren en als zij geen verblijfsvergunning krijgen moet die bijdrage worden terugbetaald en ontstaat er een schuld. Opvang is nodig voor de aanvraag van een zelfstandige verblijfsvergunning, maar het beleid is gericht op ambulante hulpverlening. Ook bij de crisis/nood opvang is er een lange wachtlijst, en is toegang met kinderen niet altijd makkelijk. Verder is toegang tot informatie over de rechten van vrouwen moeilijk doordat er veel angst heerst bij vrouwen, door verhalen van de partner. Als het dan escaleert hebben vrouwen niet de juiste informatie.

Structurele oorzaken: rol van mannen, rol van vrouwen in opvoeding, verharding van migratiebeleid, bezuiniging op sociale voorzieningen/zekerheid, emancipatiebeleid, gebrek aan intersectionaliteit (als overkoepelende oorzaak), woningencrisis, afhankelijkheidspositie (juridisch, sociaal, economisch).

Welke veranderingen willen we?

- Versoepeling van toelatingseisen van opvang (drempel acute dreiging weg).
- Meer opvangplekken en snellere doorstroming.
- Huisvestingsproblematiek aanpakken.
- Slechts 1 bewijslast nodig i.p.v. twee van politie en maatschappelijke instelling en niet alleen verklaring van Veilig Thuis of opvang maar ook van zelforganisaties zoals MVVN en Nisa4Nisa (en informele hulpverlening) mogelijk, die met deze vrouwen werken.
- Ook iets doen met emancipatie en bewustwording van mannen, zoals voorlichting en preventiegroepen.

We kunnen deze veranderingen voor elkaar krijgen met geld en verruiming van beleid.

Kunnen we de verdragen gebruiken om te dwingen meer geld aan te besteden?

- EVRM en positieve verplichtingen om vrouwen te beschermen (lichamelijke integriteit, psychisch geweld).
- Slachtoffer Richtlijn en Istanbul protocol m.b.t. recht op opvang.
- Vrouwenrechtenverdrag/CEDAW m.b.t. opvang.
- Anti-discriminatiewetgeving (college voor de rechten van de mens), want vooral vrouwen hebben te maken met de negatieve gevolgen van de regeling.

Thematafel 2 - De relatie Geweld en Verblijfsafhankelijkheid (in preventie, bescherming, bestrijding).

Discussiestarter: Edien Bartels (Nisa4Nisa/VU), gespreksleider: Elly van den Brom (Nisa4Nisa)

- Taak van overheid om ervoor te zorgen dat er geen afhankelijkheidsrelatie ontstaat.
- Kennis verspreid over verschillende NGO's/instanties moet gebundeld worden.
- Er is aandacht nodig voor de vrouwen die in deze situatie leven en dit moet worden doorgegeven aan beleidsmakers zodat de situatie niet binnenshuis blijft.
- Inventarisatie + toegankelijk maken onderzoek/wetenschappelijke onderbouwing + kennis bij de juiste mensen, professionals (herhalingsplicht/trainingen).
- Extra onderzoek → gericht op situatie in Nederland, m.b.t. ook medische en seksuele problemen van mannen waardoor geweld ontstaat.
- Toegankelijkheid voor advocatuur, beleidsmedewerkers; iedereen die ermee te maken heeft.
- Taak voor organisaties om huiselijk geweld beter te definiëren zodat het meeromvattend is.
- In relatie tot art. 3 of 8 EVRM (bescherming persoonlijk en lichamelijke integriteit).
- Aansluiten bij NAP 1325 + nationaal actieplan mensenrechten

- Mannen betrekken bij inburgeringstraject → Rotterdamse aanpak (“geweld is niet gewoon”).

Structurele oorzaken:

- Onderschatting problematiek: bij politiek, en angst om aangifte te doen (bij de politie).
- Gebrek aan kennis over het probleem + regels (wat kan wel).

Obstakels:

- Ernstige onderschatting van probleem van geweld bij afhankelijke verblijfsvergunning, vaak bij politie niet serieus genomen.
- Politiek: geen prettig onderwerp om achter te gaan staan.
- Gebrek aan kennis bij professionals over het probleem en de regels.
- Angst voor geen politieke verruiming, zodat verandering alleen door rechters teweeg kan worden gebracht.
- Beleid IND en willekeurigheid boezemt angst in bij vrouwen die geweld ervaren.
- Vrouwen hebben vaak recht op zelfstandige vergunning, maar IND wijst hier niet op.
- Zowel professionals als vrouwen zelf vinden het moeilijk om te handelen.

Thematafel 3 – Het verkrijgen van Verblijfszekerheid: individuele beoordeling en willekeur

Discussiestarter: Tomris Mustafazade (advocaat), gespreksleider: Tonny Filedt Kok (NVR)

Obstakels:

- Willekeur in hele keten: hulpverlening, procedures, politie/aangifte kunnen doen, advocaten, aannemelijk maken van geweld.
- Er is een groot verschil tussen gemeenten.
- In rapporten wordt vaak gesproken over mishandeling en niet over huiselijk geweld. Dit is een probleem bij het in bezwaar gaan van een afwijzing. Dit geeft het belang ook aan van een goede advocaat, meteen in het begin van het proces, die zo alert is om te zorgen dat de goede termen gebruikt worden.
- Bewijslast niet altijd mogelijk en soms gevaarlijk voor slachtoffer.
- Het gaat vaak goed wanneer iemand bij de vrouwenopvang terecht is gekomen, maar veel vrouwen komen niet bij de vrouwenopvang terecht. Onder meer omdat het risico op (fysiek) geweld niet voldoende aangetoond kan worden. Er is een grote groep slachtoffers die niet in beeld is en tussen wal en schip vallen.
- Hoe psychisch geweld te bewijzen?

Acties:

- Informatie/kennis over rechten bij vrouwen, bij advocaten, bij hulpverlening.
- Voorstel: informatieverspreiding bij de dokter en bij aangifte direct melding bij advocaat die verstand van zaken heeft.
- Belangrijk is dat al vroeg in het proces adequate, professionele hulpverlening is.
- Rechtsbijstand moet mogelijk zijn al bij aanvraag, niet pas bij bezwaarfase.
- Kwantitatief en kwalitatief onderzoek naar verplichtingen van internationale verdragen

PLENAIRE DISCUSSIE - TERUGKOPPELING EN VOLGENDE STAPPEN

Opvang (mogelijkheden) is afhankelijk van de gemeente en organisatie daarin. Als vrouwen weggaan uit een gewelddadige situatie maar geen daarvoor bewijs hebben, kunnen ze geen aanvraag voor een zelfstandige verblijfsvergunning doen. Ze zijn echter wel weg uit de situatie die een afhankelijke verblijfsvergunning biedt, dus zitten ze in een kwetsbare situatie zonder enig verblijf. De rode draad in de bijeenkomst en discussies is onderbouwing.

Concrete strategische acties:

1. Kwalitatief en kwantitatief onderbouwend onderzoek: inclusief, betrekken van vrouwen en zelforganisaties.
2. Indirecte discriminatie bij afhankelijke verblijfsvergunning onderbouwen vanuit mensenrechtenperspectieven; hoe kan je dat bewijzen? → EVRM 3, 8 en Slachtoffer Richtlijn
3. Strategisch proefproces als het gaat over recht op opvang en zelfstandig verblijfsrecht. Procedure van NGO met behulp van proefprocessenfonds. Nagaan of er geprocedeerd kan worden en of de jurisprudentie bekend is bij advocaten. VVR en het Bureau Clara Wichmann hebben een juridische databank op de website staan. Verzamelen van juridische kennis waar advocaten mee aan de slag kunnen.
4. Deskundigheidsbevordering in hele keten en informatie bij/aan vrouwen zelf en bij (zelf/vrijwilligers)organisaties.
5. Aansluiten bij bestaande actieplannen: veilige aangiften, NAP 1325 en inburgeringstrajecten.

Volgende stappen:

- Best practices opstellen, Alkmaar (Annet en Debby, Oranjehuis)
- Toegankelijkheid van voorzieningen en opvang (Veilig Thuis, Stichting LOS)
- Juridische kennis delen (VVR, Clara Wichmann), op scholen?

- Belangrijke data waar extra aandacht aan dit onderwerp kan worden besteed (week van geweld, internationale vrouwendag, internationale mensenrechten dag etc.).

Een aantal zelforganisaties (Landelijke Werkgroep Mudawwanah, Stichting Kezban, SONPPCAN, NisaforNisa en RESPECT Network samen met de VU) willen graag beginnen met een project voor onderzoek, voorlichting en lobby. Ze nemen de discussie van vandaag mee en zullen de aanwezigen op de hoogte houden van verdere ontwikkelingen. Elk initiatief is belangrijk, samenwerking ook. Afgesproken wordt dat we contact met elkaar houden voor volgende stappen en nieuwe ideeën.