



Position Paper Hoorzitting Kinderpardon 28 mei 2014

Carla van Os (Defence for Children) mede namens de collega-organisaties van de campagne Eerlijk Kinderpardon: Kerk in Actie, Stichting INLIA, Stichting LOS en VluchtelingenWerk Nederland

Een Eerlijk Kinderpardon voor álle gewortelde kinderen

Defence for Children, Kerk in Actie, Stichting INLIA, Stichting LOS en VluchtelingenWerk Nederland zijn op 5 mei 2014 de campagne Eerlijk Kinderpardon gestart. Ondanks dat we, samen met een meerderheid van de bevolking, ontzettend opgelucht zijn dat het Kinderpardon er is gekomen, maken we onze zorgen over de naar schatting 600 kinderen die naar onze mening onterecht buiten het Kinderpardon vallen. We zetten ons in voor alle kinderen die langer dan vijf jaar in Nederland zijn, voor hun dertiende kwamen en toen een verblijfsvergunning hebben aangevraagd.

Belang van het kind

Het was de bedoeling dat het Kinderpardon een oplossing zou brengen voor kinderen zonder verblijfsvergunning die na langdurig verblijf in Nederland geworteld zijn geraakt. Wij vinden dat de aanvragen voor het Kinderpardon onvoldoende vanuit de belangen van kinderen zijn beoordeeld. Artikel 3 van het Kinderrechtenverdrag bepaalt dat de belangen van het kind een primaire overweging vormen bij beslissingen die het kind raken. Een beslissing over het Kinderpardon is daarvan een voorbeeld bij uitstek. Wij denken dat dit bij een herbeoordeling van de afgewezen aanvragen voor het Kinderpardon te repareren moet zijn en bepleiten dat voor vier groepen kinderen.

Toezicht: Gemeentekinderen

Over het probleem van de kinderen die niet in de vereiste periode onder Rijkstoezicht stonden, is al veel gezegd. We denken dat de onrechtvaardigheid van die voorwaarde inmiddels bekend is. De vraag is hoe dit opgelost moet worden. Staatssecretaris Teeven heeft burgemeesters gevraagd om met namen van kinderen te komen die bij hen bekend zijn en buiten het Kinderpardon vallen. Wij vinden dat een onredelijk verzoek dat het gevaar met zich meebrengt dat er kinderen vergeten worden. De IND weet precies om welke kinderen het gaat. Het lijkt ons gepast al de IND de gemachtigde van de afgewezen kinderen vraagt om nadere informatie mocht er nog iets ontbreken in het dossier.

Jongeren ouder dan 21 jaar

Ongeveer 190 jongeren die een aanvraag voor het Kinderpardon hebben gedaan, zijn afgewezen omdat ze op de peildatum van 29 oktober 2012, 21 jaar of ouder waren. Zij zijn wel voor hun dertiende levensjaar naar Nederland gekomen en zijn dus nog meer geworteld geraakt. Voor deze, veelal alleenstaande, jongeren die zonder ouders zijn gekomen, is het ondenkbaar om na zo'n extreem lange periode van gewenning in Nederland (minstens acht jaar) het land te moeten verlaten. Zij hebben een cruciale periode van hun sociaal-emotionele ontwikkeling, en ook de belangrijke fase van identiteitsvorming in Nederland doorgemaakt. Voor jongeren die als kind al moesten zien te herstellen van de breuk met hun ouders, is stabiliteit en continuïteit nu extra belangrijk.

Eerder is aangedrongen op het verhogen van de leeftijdsgrens naar 25 jaar omdat daarmee de groep jongeren die te laat kwamen voor het Generaal Pardon in ieder geval gered zou zijn.¹ Voor de alleenstaande jongeren zou ook gekeken kunnen worden naar een overgangsregeling bij de herijking van het amv-beleid. Dan zouden jongeren die voor hun 15^e naar Nederland kwamen en die ooit een amv-vergunning hebben gehad, in beginsel nu ook in aanmerking moeten komen voor een verblijfsvergunning.²

Kinderen zonder asielachtergrond

Het Kinderpardon is nu alleen toegankelijk voor kinderen (van ouders) die asiel hebben aangevraagd. Sommige in Nederland gewortelde kinderen zonder verblijfsvergunning hebben echter een andere procedure doorlopen, zoals een verzoek om toelating op grond van medische gronden of schrijnende omstandigheden of op grond van het feit dat andere gezinsleden in Nederland wonen. Ook voor deze groep is dringend een oplossing nodig. Hen uitsluiten is in strijd met het non-discriminatiebeginsel zoals dat in verschillende mensenrechtenverdragen is vastgelegd.³ Deze kinderen zijn, net zoals de vorige twee groepen uitgesloten kinderen, ook geworteld geraakt in een Nederlandse gemeente. Onderzoek heeft uitgewezen dat het voor de schade die kinderen oplopen als ze na langdurig verblijf worden uitgezet niet uitmaakt welke procedure de kinderen hebben doorlopen in Nederland.⁴ De overheid maakt zelf ook geen onderscheid tussen kinderen met en zonder asielachtergrond als het gaat om het waarborgen van fundamentele rechten, zoals het recht op onderdak.⁵

Kinderen hebben eigen rechten

We maken ons zorgen over enkele tientallen kinderen (120, inclusief gezinsleden) die zelf wél aan de voorwaarden van het Kinderpardon voldoen, maar toch geen vergunning krijgen omdat een gezinslid niet aan de regels voldoet.⁶ Het gaat bijvoorbeeld om een ouder die een strafbaar feit heeft gepleegd of mogelijk betrokken is geweest bij oorlogsmisdaden (artikel 1F van het Vluchtelingenverdrag). Bij het Generaal Pardon in 2007 werden deze laatste kinderen aanvankelijk ook uitgesloten, maar na een succesvolle actie van het Comité 'Foute Kinderen Bestaan Niet' konden zij toch aanspraak maken op het Generaal Pardon.⁷ Kinderen met ouders die een strafbaar feit hadden begaan, waren bij het Generaal Pardon vanaf het begin al niet uitgesloten. Kinderen anders behandelen dan andere kinderen in een vergelijkbare situatie vanwege gedragingen of de status van hun ouder(s) is in strijd met artikel 2 lid 2 IVRK.

Herbeoordeling

VluchtelingenWerk Nederland, Defence for Children, Kerk in Actie, Stichting LOS en Stichting INLIA hopen dat de staatssecretaris bereid is om opnieuw te kijken naar de afgewezen aanvragen voor een Kinderpardonvergunning voor kinderen die voldoen aan de verblijfstermijn van vijf jaar. Bij die heroverweging zou meer dan tot op heden het geval is geweest, het belang van het kind voorop moeten staan.

¹ <http://www.defenceforchildren.nl/images/69/2163.pdf>

² Dat is eerder bepleit door CDA en VVD in een aangenomen motie. *Kamerstukken II* 2011/12, Motie Sterk en Van Nieuwenhuizen-Wijbenga 27 062, nr. 85.

³ Zie ook: C. Grütters & C. van Os, 'Het ene gewortelde kind is het andere wél. Over de uitsluiting van niet-asielkinderen bij het Kinderpardon', *A&MR* 2013, nr. 7, p 312 – 319.

⁴ http://www.rug.nl/research/study-centre-for-children-migration-and-law/publications/memo_schadenota.pdf

⁵ Hoge Raad 21 september 2012, *ECLI:NL:PHR:2012:BW5328*, r.o. 3.7.2.

⁶ Zie ook: C.J. Ullersma & J. Werner, 'De regeling langdurig verblijvende kinderen. Tussen pardon en kinderrecht', *A&MR* 2013 nr. 9, p. 469-470 (<http://www.defenceforchildren.nl/images/69/2919.pdf>).

⁷ <http://www.defenceforchildren.nl/p/140/817/pardon-voor-comit%E9-foute-kinderen-bestaan-niet>

Position-paper van de Protestantse Kerk Nederland

Hoorzitting Kinderpardon 28 mei 2014

Vooraf: Kerk in Actie, de diaconale afdeling van de Protestantse Kerk in Nederland, maakt deel uit van de campagne Eerlijk Kinderpardon en steunt dus het position paper uitgebracht namens deze campagne organisaties.

Dan nog het volgende:

- Al in 2012 zonden meer dan 25 000 mensen uit onze achterban een kaart aan toenmalig minister Leers om vreemdelingenkinderen hun kinderrechten terug te geven. In een kinderrechtenmanifestatie op 20 juni op het Spuiplein in Den Haag gaf een Rechtscollege bestaande uit Prof. mr. Jaap Doek, Prof. mr. Ton Liefwaard en Prof. mr. Peter Rodrigues een verklaring van kinderrecht af. Doel van de bijeenkomst 'Verklaring voor Kinderrecht' was: kinderrechten een onvervreemdbaar deel te laten zijn van ons rechtssysteem, dus ook van de wetten, het beleid en de praktijk op het terrein van migratie, zodat het Kinderrechtenverdrag in Nederland onverkort gehandhaafd wordt. De rechten van kinderen zoals opgenomen in het Kinderrechtenverdrag, dienen dan ook daadwerkelijk te worden toegekend. De kinderrechten voor al deze vreemdelingenkinderen zijn feitelijk gelijk en daarom is het merkwaardig dat er een kinderpardon is afgekondigd, waarin vervolgens uit de kleine lettertjes opgemaakt moet worden dat dit kinderrecht niet aan alle kinderen wordt toegekend.
- Juist als het gaat om registreren van inwoners is het in Nederland de gewoonte om dit via de gemeenten te laten lopen. Al iemand wordt geboren, overlijdt, trouwt, verhuist of gaat scheiden dan voert de lokale overheid namens de Rijksoverheid de registratie hiervan door. Daarbij is het bestuur ondeelbaar. Als je in de gemeente bent getrouwd, dan ben je dat ook voor de staat. Hierop is nu kennelijk een uitzondering: als je voor de gemeente meer dan vijf jaar in Nederland bent, dan ben je dat voor de staat niet. Dat is vreemd.
- Daarbij is het ons inziens van bijzonder belang dat veel gezinnen door de Rijksoverheid zelf buiten hun toezicht zijn geplaatst, dit noemt de staat in de registratie *MOB*, met onbekende stemming vertrokken, ofwel uit het Asielzoekerscentrum op straat gezet. Vervolgens hebben gemeenten en kerken, maar ook andere ngo's of landgenoten deze mensen opgenomen, omdat je op straat niet kunt overleven. Kortom het uit het zicht geraken van mensen kan niet als contra-indicatie worden gebruikt voor het verkrijgen van een kinderpardon. Het ligt dus zelfs meer voor de hand dat de overheid stelt: wij hebben hen uit het zicht laten verdwijnen, dit is dus niet verwijtbaar aan de betreffende mensen. Als evenwel anderen van hun aanwezigheid kunnen getuigen, zoals de school, de gemeente en de sportvereniging, dan gelden voor hen dezelfde regels als voor hen op wie wij wel toezicht hielden.

De basis van het kinderpardon is rechtvaardigheid en gerechtigheid. We hopen dan ook dat ook de uitvoering hiervan getuigt.

Utrecht 20 mei 2014.

Gespreksnotitie Rondetafelbijeenkomst Kinderpardon 28 mei 2014

Corrien Ullersma

Advocaat bij Prakken d'Oliveira human rights lawyers te Amsterdam

Uitgangspunten

Touwtrekken voor Hevien, voetballen voor Mauro, de straat op voor Sahar, Yousef, etc. Het waren die situaties, die leidden tot het besef dat kinderen die al lang in Nederland zijn, hier op school zitten, op voetbal, dansles, toneel, en die beter Nederlands spreken dan welke taal dan ook, niet zouden mogen worden uitgezet. De jarenlange verblijfsonzekerheid kan hen niet worden aangerekend. Een kind kan er niks aan doen, heeft er geen invloed op, maar ondervindt er wel de schadelijke gevolgen van. Daarom moest er voor die groep een oplossing komen. 'We hebben het kinderrechtenverdrag getekend!', was de uitleg van Hans Spekman¹.

In de uitleg van de huidige regelingen staat het doel ervan als volgt omschreven:²

Doel en achtergrond van de regelingen

Er zijn in Nederland kinderen, die hier al vele jaren verblijven, zonder zicht op een verblijfsvergunning. De lange duur van het verblijf is te wijten aan procedures die in het verleden soms lang duurden, het niet meewerken aan vertrek en het stapelen van procedures door ouders, of een combinatie van deze factoren.

Om te voorkomen dat deze jongeren hiervan de dupe worden, is door dit kabinet besloten een definitieve regeling en een overgangsregeling te treffen op grond waarvan deze jongeren, onder bepaalde voorwaarden, alsnog in aanmerking kunnen komen voor een verblijfsvergunning. De overgangsregeling verleent duidelijkheid aan kinderen met een asielachtergrond, die reeds langdurig in Nederland verblijven. De definitieve regeling moet voorkomen dat er in de toekomst opnieuw discussies ontstaan over lang in Nederland verblijvende kinderen en de rol en verantwoordelijkheid van de overheid ten opzichte van deze, veelal uitgeprocedeerde, vreemdelingen. Door de invoering van de definitieve regeling komt er beleid waaraan deze verantwoordelijkheid van de overheid, alsmede de verantwoordelijkheid van de ouders, objectief kan worden getoetst.

In de toepassing van de regelingen is het belangrijk om steeds het doel voor ogen te houden; om de uitgangspunten gestand te doen met de uitvoering. Verblijfszekerheid bieden aan kinderen die hier al lang zijn en daar zelf niks aan kunnen doen. Het gaat om het belang van het kind en daarbij dient het IVRK leidend te zijn, in combinatie met artikel 8 EVRM en het Handvest Grondrechten EU. De voorwaarden van de regeling dienen dan ook in dat licht, want Verdragsconform, te worden toegepast. Enkele opmerkingen daarover volgen hieronder.

¹ Onder meer: <http://www.ad.nl/ad/nl/1012/Nederland/article/detail/1905965/2010/12/07/Geen-clementie-voor-kind-bij-afwijzing-asiel.html>

² brief van 21 december 2012 (Tweede Kamer, vergaderjaar 2012–2013, 19 637, nr. 1597)

Toezicht

De ratio van het toezichtcriterium is niet uitgelegd in de regeling. Uit de tekst 'onttrekken aan toezicht' zoals in de regeling staat opgenomen, dient naar mijn mening conform aard en (teleologische) interpretatie van de regeling te worden afgeleid dat het gaat om een actieve handeling, het zich actief en doelbewust buiten beeld van de overheid begeven. Een simpel en praktisch bruikbaar criterium in dit verband kan zijn: als voldoende aannemelijk is dat een kind vijf jaar in Nederland is komt het in aanmerking voor een vergunning ogv de regeling, tenzij vaststaat dat men zich actief en opzettelijk heeft onttrokken aan toezicht.

Toepassing komt in strijd met de ratio van de regeling als wordt gefocust op enkel 'in beeld van de rijksoverheid'. Daarmee wordt de vinger onterecht enkel in de richting van het kind (en diens ouder(s)) gewezen, terwijl het in beeld zijn van de overheid temeer binnen de invloedssfeer van die overheid ligt. Een paar voorbeelden – niet uitputtend:

- Als bijvoorbeeld DT&V geen interesse toonde in een bepaald gezin ihkv terugkeer na een afgeronde procedure, dan was dat gezin daardoor niet in beeld. Dat is dus de (al dan niet bewuste) keuze van de overheid geweest, zonder dat dit bovendien aan de personen in kwestie kenbaar is gemaakt.
- Datzelfde geldt voor gezinnen waarvan opvang beëindigd is. Het staat vast dat de overheid ondanks het arrest van het Gerechtshof van 27 juli 2010, later bekrachtigd door de Hoge Raad³, geen opvang heeft verleend aan gezinnen die op moment geen opvang (meer) hadden⁴. Het indienen van een herhaalde asielaanvraag bijvoorbeeld creëerde ook na dat arrest geen recht op opvang, al stond dat gezin met minderjarige kinderen op straat. Handelen van de overheid in strijd met het Gerechtshof arrest, dat geldt voor alle minderjarigen die adequate opvang ontberen, mag dan niet worden tegengeworpen.⁵
- Ook is van belang dat een betrokkene niet op afsluiting van hun dossier werd gewezen (DT&V/VP/COA), want dat behelst geen besluit, en dus ook niet wist dat hij vanaf dat moment 'buiten beeld' zou zijn.

Overig

Ook ten aanzien van andere voorwaarden geldt dat deze in de huidige rigide toepassing de ratio van de regelingen te zeer verengen door focus op de regels in plaats van het doel, waardoor hele nare uitsluitingen ontstaan zijn. Dat geldt voor het onderscheid asiel/regulier. Voor de zonder duidelijke motivering getrokken leeftijdsgrens van 21 jaar in de overgangsregeling. Voor de strikt gehanteerde peildatum van vijf jaar in peilperiode. Voor het toerekenen van gedrag van een gezinslid aan het kind inzake openbare orde en 1F. Ook hier zouden de uitgangspunten de boventoon moeten voeren. En niet de wens om toepassing van de regeling in aantallen zo beperkt mogelijk te houden. Dat heeft namelijk niets meer te maken met het willen oplossen van langdurige verblijfsonzekerheid van een daardoor in Nederland thuisgeraakt kind.

Dat een ouder ervoor koos geen asiel aan te vragen, mag een kind dat hier al 10 of 15 jaar is niet aangerekend worden. Het kind had geen invloed op die keuze van zijn ouder. En dat geldt ook voor

³ Hoge Raad 21 september 2012, 11/11053, LJN BW5328, JV 2012/458.

⁴ Zie onder meer Aanhangsel van de Handelingen, 2009-2010, nr 3037.

⁵ De vraag of een gezin vruchteloos om opvang verzocht heeft, mag geen relevantie hebben. Over de lijn van de overheid en zinloosheid van een dergelijk verzoek bestond geen onduidelijkheid.

Prakken d'Oliveira

een openbare orde-aspect van een broer, die niet eens een pardonaanvraag heeft gedaan. Dat een kind 4 jaar en 7 maanden voor de regeling is geboren, ten tijde van het besluit wel 5 jaar oud was, moet met coulance bekeken worden, in de context van alle omstandigheden van haar situatie.

Conclusie

Denk aan de uitgangspunten! Leg de regelingen teleologisch uit. Een kind kan aan langdurig verblijf om wat voor reden dan ook niets doen. Hij ondervindt ernstige ontwikkelingsschade als hij zou moeten vertrekken naar een voor hem vreemd land. Dat staat vast. Daarom: ga uit van het belang van het kind en stel dat voorop. Zodat we die verdragen niet voor niets getekend hebben.