

Aan: de Vaste Kamercommissie Veiligheid en Justitie
t.a.v. woordvoerders asiel- en migratiebeleid

Van: Kerk in Actie, Stichting INLIA, Stichting LOS, UNICEF Nederland, VluchtelingenWerk Nederland en Defence for Children

Datum: 9 mei 2014

Over: Zorgen Kinderpardon, brief van staatssecretaris Teeven van Veiligheid en Justitie
d.d. 14 april 2014, voor het Algemeen Overleg van 4 juni 2014

Geachte Kamerleden,

Voor 675 kinderen en 775 gezinsleden is er met de Overgangsregeling langdurig verblijvende kinderen (Kinderpardon) een einde gekomen aan een lange periode van onzekerheid. Deze in Nederland gewortelde gezinnen hebben nu eindelijk een eigen plek gekregen in de Nederlandse maatschappij en kunnen aan hun toekomst gaan bouwen. VluchtelingenWerk Nederland, Defence for Children, Kerk in Actie, Stichting LOS, Stichting INLIA en UNICEF Nederland zijn met deze kinderen opgelucht dat zij een moeilijke periode kunnen afsluiten.

Met deze brief willen de genoemde organisaties echter hun zorgen over de afgewezen aanvragen voor het Kinderpardon onder uw aandacht brengen. Voor het Algemeen Overleg (AO) van 4 juni 2014 staat de brief van staatssecretaris Teeven van Veiligheid en Justitie van 14 april 2014 op de agenda.

Belang van het kind

Het was het ooit de bedoeling dat het Kinderpardon een oplossing zou brengen voor kinderen zonder verblijfsvergunning die na langdurig verblijf in Nederland geworteld zijn geraakt. Dat staat ook met zoveel woorden in de toelichting op de Regeling:

“Er zijn kinderen die al vele jaren in Nederland verblijven, zonder uitzicht 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 het 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.”¹

De cijfers die de staatssecretaris geeft in zijn brief van 14 april 2014 leren dat ruim de helft van de aanvragen voor een Kinderpardon is afgewezen, te weten 1.780 van de 3.280. Als we daar de 480 kinderen en gezinsleden van aftrekken die niet voldoen aan de voorwaarde dat het kind langer dan vijf jaar voor zijn of haar achttiende in Nederland was, blijven er 1.300 afgewezen aanvragen over. Gezien de verdeling van kinderen en gezinsleden bij de inwillingen, gaan we ervan uit dat het om ongeveer 600 in Nederland gewortelde kinderen gaat. Graag zouden we dit aantal preciezer willen weten.

¹ WBV 2013/1, Staatscourant 2013 nr. 2573, 31 januari 2013, p. 11.

Kan de staatssecretaris, net als bij de inwilligingen, bij het aantal afwijzingen een onderscheid maken tussen kinderen en overige gezinsleden?

VluchtelingenWerk Nederland, Defence for Children, Kerk in Actie, Stichting LOS, Stichting INLIA en UNICEF Nederland vinden dat de voorwaarden van het Kinderpardon onvoldoende vanuit de belangen van kinderen zijn geformuleerd. Dit terwijl de toelichting op de Regeling toch anders belooft:

“In de overgangsregeling en de definitieve regeling wordt rekening gehouden met de bijzondere belangen van kinderen, en gezinsbanden worden daarbij, indien aanwezig, in acht genomen.”²

Het Internationaal Verdrag inzake de Rechten van het Kind (IVRK) vereist meer dan het geciteerde ‘rekening houden met’. Artikel 3 IVRK bepaalt dat de belangen van kinderen een primaire overweging vormen bij beslissingen die het kind raken. Een beslissing over het Kinderpardon is daarvan een voorbeeld bij uitstek.

In het navolgende beschrijven wij onze zorgen over verschillende groepen in Nederland gewortelde kinderen die zijn uitgesloten van het Kinderpardon.

Toezicht: Gemeentekinderen zijn ook Rijkskinderen

De Regeling langdurig verblijvende kinderen stelt als voorwaarde dat de kinderen onder Rijkstoezicht van een van de ketenpartners in de vreemdelingenketen moeten hebben gestaan. Ongeveer 300 kinderen en gezinsleden voldoen niet aan deze voorwaarde. Zij waren al die tijd wel in beeld bij gemeenten, scholen en/of hulpverleners. Voordat het Gerechtshof in Den Haag³ de overheid verbood om nog langer uitgeprocedeerde gezinnen met kinderen op straat te zetten, hebben deze gezinnen onderdak gekregen bij particulieren of in de gemeentelijke noodopvang. Toenmalig minister Hirsch Ballin van Justitie liet de Kamer weten dat hij in de uitspraak geen aanleiding zag om gezinnen die al eerder op straat waren gezet, alsnog een plek te geven in de Rijksopvang van het COA.⁴ Zijn opvolger, toenmalig minister Leers van Immigratie, Integratie en Asiel, heeft dit standpunt een aantal keren herhaald.⁵ Dat veranderde toen de Hoge Raad de uitspraak van het Gerechtshof bevestigde. Leers stelde vast dat deze uitspraak ook met zich mee brengt dat de overheid opvang moet verlenen aan onrechtmatig verblijvende gezinnen die niet (meer) in de opvang verblijven en die in een humanitaire noodsituatie verkeren.⁶

De peildatum van 27 juli 2010 in de Overgangsregeling is gekoppeld aan het opvangrecht voor gezinnen met minderjarige kinderen, die voor het eerst werd erkend met de uitspraak van die datum van het Gerechtshof. De grondgedachte van de keus voor deze peildatum lijkt te zijn dat vanaf die datum iedereen eenvoudig in beeld van de Rijksoverheid kon zijn. Paradoxaal genoeg houdt de gekozen Overgangsregeling geen rekening met de verkeerde uitvoering die in de eerste periode na 27 juli 2010 is gegeven aan de uitspraak van het Gerechtshof.

² Zie noot 1.

³ Gerechtshof Den Haag 27 juli 2010 (tussenvonnis), *ECLI:NL:GHSGR:2010:BN2164* en Gerechtshof Den Haag 11 januari 2011 (einduitspraak), *ECLI:NL:GHSGR:2011:BO9924*.

⁴ *Aanhangsel Handelingen II* 2009/10, nr. 3037.

⁵ Zie bijvoorbeeld: *Aanhangsel Handelingen II* 2011/12, nr. 1021.

⁶ *Kamerstukken II* 2012/13, 19 637, nr. 1587, p. 2.

Ook nadat de Hoge Raad de uitspraak van het Gerechtshof bevestigde en Leers een ruimere interpretatie gaf aan de opvangverplichting, kwamen deze gezinnen vaak niet in aanmerking voor de COA-opvang omdat zij zich niet in een 'humanitaire noodsituatie' bevonden, zoals het arrest vereist.⁷ Zij hadden immers gelukkig via andere wegen onderdak gevonden.

VluchtelingenWerk Nederland, Defence for Children, Kerk in Actie, Stichting LOS, Stichting INLIA en UNICEF Nederland zijn van mening dat deze 300 kinderen en gezinsleden op niet te rechtvaardigen gronden buiten het Kinderpardon zijn gehouden. Ook de Vereniging van Nederlandse Gemeenten⁸ en de Kinderombudsman⁹ hebben hun zorgen hierover geuit.

Is de staatssecretaris bereid om de kinderen die wel bekend waren bij de gemeente waarin zij woonden alsnog onder het Kinderpardon te brengen?

Langer geworteld is ook geworteld

Ongeveer 190 jongeren die een aanvraag voor het Kinderpardon hebben gedaan, zijn afgewezen omdat ze op de peildatum van 29 oktober 2012 ouder waren dan 20 jaar. Zij zijn wel voor hun dertiende levensjaar naar Nederland gekomen en zijn dus nog meer geworteld geraakt in Nederland. 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. 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.¹⁰ De uiterste datum waarop men asiel moest hebben aangevraagd om in aanmerking te komen voor de Regeling afhandeling nalatenschap oude Vreemdelingenwet (RanoV) was 1 april 2001.¹¹ Na die datum is de groep van in Nederland gewortelde jongeren weer gaan groeien. De ratio van de alternatieve leeftijdsgrens is gebaseerd op de maximale leeftijd van een jongere die net buiten de RanoV viel en verder wel aan het vereiste van vijf jaar verblijf gedurende minderjarigheid voldoet. Dit alternatief schept enerzijds een duidelijke grens aan de Overgangsregeling en geeft tegelijkertijd een rechtvaardiging voor die grens.

Er is ook een andere weg om tot een oplossing te komen voor de groep van alleenstaande vreemdelingen die als minderjarige naar Nederland kwamen. Bij de aankondiging van de herijking van het beleid voor alleenstaande minderjarige vreemdelingen steunde een meerderheid van de Tweede Kamer een motie van VVD en CDA die toenmalig minister Leers opriep te onderzoeken of er niet een overgangsregeling zou moeten komen voor jongeren die eerder een status als alleenstaande minderjarige vreemdeling hadden gehad en die onder het nieuwe amv-beleid in aanmerking zouden komen voor de buitenschuldvergunning (in beginsel na drie jaar).¹² Deze motie is nooit opgevolgd terwijl in de laatste begrotingsstaten van Veiligheid en Justitie vermeld staat dat de motie is

⁷ Hoge Raad 21 september 2012, ECLI:NL:PHR:2012:BW5328.

⁸ <http://www.vng.nl/onderwerpenindex/integratie-en-asiel/vreemdelingenzaken/nieuws/vng-pleit-voor-rechtvaardige-uitvoering-van-kinderpardon>

⁹ <http://www.dekinderombudsman.nl/70/ouders-professionals/nieuws/kinderombudsman-en-vng-pleiten-voor-rechtvaardiger-kinderpardon/?id=305> Zie ook meer recente oproep van de Kinderombudsman: <http://www.dekinderombudsman.nl/70/ouders-professionals/nieuws/kinderombudsman-vraagt-om-opheldering-over-uitvoering-kinderpardon/?id=379>

¹⁰ <http://www.defenceforchildren.nl/images/69/2163.pdf>

¹¹ Regeling afwikkeling nalatenschap oude Vreemdelingenwet, ofwel: generaal pardon.

¹² Kamerstukken II 2011/12, Motie Sterk en Van Nieuwenhuizen-Wijbenga 27 062, nr. 85.

‘afgehandeld’.¹³ Door alsnog te kijken naar de jongeren die als alleenstaande minderjarige vreemdelingen zijn binnengekomen voor hun vijftiende levensjaar (de grens voor het nieuwe amvbuitenschuld-beleid) zou een groot deel van de groep jongeren die inmiddels te oud is voor het Kinderpardon geholpen zijn.

Is de staatssecretaris bereid om de leeftijdsgrens voor het Kinderpardon te verhogen, dan wel via zijn discretionaire bevoegdheid een oplossing te zoeken voor alleenstaande jongeren die bijzonder lang in Nederland zijn en nog altijd geen verblijfsvergunning hebben?

Het ene gewortelde kind is het andere wél¹⁴

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 of schrijnende omstandigheden of op grond van het feit dat andere gezinsleden in Nederland wonen. Ook voor deze groep is dringend een oplossing nodig. 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.¹⁵ 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. Dit is lijn met het eerder genoemde arrest van de Hoge Raad.¹⁶ Het gaat om ongeveer 430 kinderen en gezinsleden die de ‘verkeerde’ procedure hebben doorlopen.

Is de staatssecretaris bereid om voor kinderen die voor hun dertiende levensjaar naar Nederland kwamen, toen een reguliere vergunning hebben aangevraagd en die inmiddels vijf jaar in Nederland zijn, zijn discretionaire bevoegdheid in te zetten?

Kinderen hebben eigen rechten

VluchtelingenWerk Nederland, Defence for Children, Kerk in Actie, Stichting LOS, Stichting INLIA en UNICEF Nederland maken zich ook 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.¹⁷ 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.¹⁸ 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. Ook de Hoge Raad benadrukt dat het gedrag van een gezinslid van een kind niet aan dat kind mag worden toegerekend:

¹³ Kamerstukken II 2013/14, 33 750 VI, nr. 2, p. 171.

¹⁴ 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.

¹⁵ http://www.rug.nl/research/study-centre-for-children-migration-and-law/publications/memo_schadenota.pdf

¹⁶ Hoge Raad 21 september 2012, ECLI:NL:PHR:2012:BW5328, r.o. 3.7.2.

¹⁷ 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>).

¹⁸ <http://www.defenceforchildren.nl/p/140/817/pardon-voor-comit%E9-foute-kinderen-bestaan-niet>

“Op de Staat rust de verplichting te waken voor de rechten en belangen van minderjarigen die zich op zijn grondgebied bevinden, ook waar het gaat om minderjarige vreemdelingen zonder geldige verblijfstitel, mede omdat zij niet verantwoordelijk kunnen worden gehouden voor gedragingen van hun familieleden.”¹⁹

De regeling die het Comité ‘Foute Kinderen Bestaan Niet’ bevochten heeft, houdt in dat na tien jaar verblijf de kinderen bij een nieuwe aanvraag niet meer tegengeworpen krijgen dat zij een 1F-ouder hebben. Bij de laatste grootschalige wijziging van de Vreemdelingencirculaire is dit beleid alleen nog in het asielonderdeel gehandhaafd. Maar de staatssecretaris heeft onlangs in het Schriftelijk Overleg over het 1F-beleid laten weten dat de regeling ook geldt voor reguliere aanvragen.²⁰ De invoering van het tienjarenbeleid voor gezinsleden van 1F-ers is destijds door de toenmalig staatssecretaris Albayrak en minister Hirsch Ballin van Justitie ingevoerd onder verwijzing naar het IVRK en jurisprudentie.²¹ Op zijn minst zouden kinderen die langer dan tien jaar in Nederland zijn daarom in aanmerking moeten komen voor het Kinderpardon. Het principe moet echter zijn dat geen enkel kind op grond van het gedrag van een ouder zijn of haar recht op een verblijfsvergunning wordt onthouden. Kinderen hebben eigen rechten.

Is de staatssecretaris bereid om kinderen die zelf wél aan de voorwaarden voor het Kinderpardon voldoen zelfstandig een verblijfsvergunning te verlenen, ook als een ouder op grond van een contra-indicatie niet voor een afgeleide vergunning op basis van het Kinderpardon in aanmerking komt?

Herbeoordeling

VluchtelingenWerk Nederland, Defence for Children, Kerk in Actie, Stichting LOS, Stichting INLIA en UNICEF Nederland 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. We hopen dat we op uw steun mogen rekenen en dat we met bovenstaande analyse daarvoor voldoende munitie hebben geleverd.

Met vriendelijke groet,

Carla van Os | Defence for Children |
John van Tilborg | Stichting INLIA |
Jasper Kuipers | VluchtelingenWerk Nederland |
Geesje Werkman | Kerk in Actie |
Rian Ederveen | Stichting LOS |
Sabine de Jong | UNICEF Nederland |

¹⁹ Hoge Raad 21 september 2012, ECLI:NL:PHR:2012:BW5328, r.o. 3.7.2.

²⁰ Kamerstukken II 2013/14, 19 637, nr. 1808, p. 26.

²¹ Kamerstukken II 2007/08, 200 VI, nr. 160, p. 6.