

Hoeveel kind is een vluchtelingenkind?

Een perspectief op kinderrechten in het migratierecht

Lezing uitreiking Jaap Doek Kinderrechtenscriptieprijs, 8 december 2015

Corrien Ullersma, advocaat migratierecht bij Van der Woude de Graaf advocaten



MIGRATIE

Hoeveel kind is een vluchtelingenkind?

Een perspectief op kinderrechten in het migratierecht

Lezing uitreiking Jaap Doek Kinderrechtenscriptieprijs, 8 december 2015

Corrien Ullersma, advocaat migratierecht bij Van der Woude de Graaf advocaten te Amsterdam

Geachte aanwezigen,

Allereerst dank aan de organisatie voor de uitnodiging om hier vandaag de bekendmaking van de winnaar van de Jaap Doek Kinderrechtenprijs te mogen inleiden.

Zonder de overige nominaties tekort te willen doen: het doet mij veel deugd om te zien dat drie van de vijf genomineerde scripties de rol van kinderrechten in het migratierecht als onderzoeksonderwerp hebben. Het geeft aan dat het niet alleen leeft, maar ook serieus genomen wordt als iets dat ertoe doet, en dat is naar mijn idee terecht. In deze lezing zal ik proberen toe te lichten waarom.

Het ene kind is het andere niet

Het ene kind is het andere niet. Dat geldt voor karakter, uiterlijk en persoonlijkheid, maar zeker ook voor het aanspraak maken op en kunnen verzilveren van kinderrechten. En dan doel ik niet op een verschil in mondigheid tussen de bijdehante Amsterdamse 8-jarige die met het IVRK in de hand zijn ouders fijntjes weet te wijzen op de toepasselijkheid van artikel 12 IVRK om maar te willen zeggen dat zijn mening er wel degelijk toe doet en tussen het stille jochie van 9 uit Voorburg dat nog moet leren hoe hij zijn van zich afbijt of zijn belangen verdedigt. Die vergelijking gaat uit van een situatie waarin deze beide kinderen de in het Verdrag neergelegde kinderrechten ten volste hebben en in theorie kunnen uitmunten. Dat is de uitgangssituatie: ieder op Nederlands grondgebied verblijvend kind heeft immers recht op de bescherming van het Kinderrechten-verdrag. De overheid heeft een verantwoordelijkheid voor alle kinderen. Maar gaat dat wel op voor ieder kind in Nederland?

De kinderrechten van migrantenkinderen

Op 19 november 2015, aan de vooravond van de Internationale Dag van de Rechten van het Kind, voegde Trouw een prachtige special in zijn dagblad, gewijd aan de stand van kinderrechten. Daarin stelt professor Ton Liefwaard de vraag die ook ik centraal stel in mijn verhaal vandaag. Hebben migrantenkinderen in de praktijk wel dezelfde rechten als hier geboren kinderen?

Mijn antwoord luidt nee. Kennelijk niet. Nog niet.

Voor een migrantenkind is de aanspraak op zijn kinderrechten, neergelegd in het meest geratificeerde Verdrag ter wereld – er is slechts één land dat er niet aan meedoet, de VS – niet vanzelfsprekend en naar mijn mening niet goed genoeg verankerd.

De special van Trouw geeft een paar mooie voorbeelden met betrekking tot die stelling, aansluitend bij mijn praktijk, die sinds ik me 8 jaar geleden begon te specialiseren in gezinshereniging en artikel 8 EVRM, het recht op gezinsleven, steeds meer wordt bevolkt door kinderen en dan vooral door de vraag naar hun positie en rechten binnen verblijfsrechtelijke procedures. Mijn focus verschuift nog steeds verder in die richting, mede vanwege en onder de blijvende verbazing over hoe er in dit rechtsgebied met kinderen wordt omgegaan. Hoe anders er met kinderen wordt omgegaan.

De invloed van het EHRM

Een opmerking vooraf: verbeteringen van de positie van minderjarigen komen in het migratierecht met regelmaat uit Europa. Gelukkig. Hartstikke bindend recht. Het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) hanteert het IVRK consequent voor de interpretatie van de invulling en reikwijdte van artikel 8 EVRM. De EU stelt richtlijnen en Verordeningen op waarin het belang van het kind is opgenomen en het Handvest voor de Grondrechten EU kent een bepaling over de rechten van het kind (artikel 24). En zo besloot het Hof van Justitie EU bijvoorbeeld in een arrest van 6 juni 2013 (C-648/11) op basis van de aangenomen kwetsbare positie en het belang van het kind, zoals neergelegd in het Handvest, dat alleenstaande minderjarige vreemdelingen niet meer mogen worden *gedubblind*.

Dat is jargon voor het terugsturen naar een lidstaat waar een asielzoeker eerder voet op bodem heeft gezet, waardoor die staat het asielverzoek moet behandelen. Dat is duidelijke winst. Maar niet altijd loopt het zo. Staat er in een richtlijn dat rekening moet worden gehouden met de belangen van het kind, dan wordt dat door de lidstaten op eigen wijze vertaald. Wat is de Nederlandse manier, hoe gaat Nederland om met kinderrechten in het migratierecht?

De Nederlandse praktijk

Een eerste voorbeeld daarvan, ten aanzien van een van de kernbepalingen en de meest algemeen en veelomvattend geformuleerde, artikel 3 IVRK. Het belang van het kind vormt bij elke maatregel die wordt genomen de eerste overweging. Het dient voorop te staan. In het jeugdrecht of procedures die worden gevoerd over scheidingen of omgangsregelingen, nemen rechters dat artikel als uitgangspunt. Met een vanzelfsprekendheid wordt het toegepast en wordt het oordeel dáárop gegrond. Het is een anker, de grondslag. Wat vind ik, rechter, in het belang van dit kind? Waar kan dit kind het beste gaan wonen?

Dan de plaats van dat artikel in het migratierecht. Natuurlijk is de hoofdvraag anders, want het gaat er vaak om of de ouder en/of dit kind een verblijfsrecht in Nederland moet krijgen, op grond van de Vreemdelingenwet, waarvoor meerdere regels gelden. Het gaat niet alleen om het kind. Toch is het in feite dezelfde vraag die voorligt; waar kan een kind het beste wonen, wat is goed voor zijn welzijn en ontwikkeling? Is dat bij de ouder met een verblijfsrecht in Nederland of bij de ouder die geen verblijfsrecht heeft? En wat betekent dat dan voor dat verblijfsrecht van die ouder? Is het kind het beste af in Nederland?

Concreet komt de afweging in een gemiddelde zaak op het volgende neer. Laten we uitgaan van een gezin met twee minderjarige kinderen. Één ouder is Nederlands of heeft een verblijfsvergunning. De andere ouder is derdelander en wil een verblijfsvergunning, en is hier of nog in het buitenland. Laten we zeggen dat de kinderen ook een vergunning hebben. De Vreemdelingenwet stelt voorwaarden; de derdelander ouder moet inburgeren, moet een visum halen voor hij of zij naar Nederland mag komen en de ouder met een verblijfsrecht moet voldoende inkomen hebben.

Als aan één van die voorwaarden niet wordt voldaan, komt het aan op een belangenafweging; heeft de staat op grond van artikel 8 EVRM de verplichting de uitoefening van het gezinsleven mogelijk te maken? Daarin moet het belang van het kind worden gewogen.

Artikel 3 is niet zo geformuleerd dat het belang van het kind doorslaggevend moet zijn in het besluit, er is ruimte voor een weging van andere belangen, zoals; kan het gezinsleven in een ander land worden voortgezet, het economisch welzijn van Nederland.

Echter, gezien de tekst van artikel 3 IVRK mag verwacht worden dat het belang van het kind concreet wordt ingevuld en wel een heel belangrijke plaats heeft in die afweging. Maar dan komt de beoordeling van de reikwijdte van deze bepaling in migratiezaken volgens de hoogste rechter in migratiezaken, de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

“Artikel 3 heeft van het IVRK rechtstreekse werking in zoverre het ertoe strekt, dat bij alle maatregelen betreffende kinderen de belangen van het desbetreffende kind dienen te worden betrokken. Wat betreft het gewicht dat aan het belang van een kind in een concreet geval moet worden toegekend, bevat het eerste lid van artikel 3 van het IVRK, gelet op de formulering ervan, geen norm die zonder nadere uitwerking in nationale wet- en regelgeving door de rechter direct toepasbaar is. Wel dient door de bestuursrechter in dit verband te worden getoetst, of het bestuursorgaan zich voldoende rekenschap heeft gegeven van de belangen van het kind en aldus bij de uitoefening van zijn bevoegdheden binnen de grenzen van het recht is gebleven. Deze toets heeft een terughoudend karakter.”¹

En dat komt er kort gezegd op neer dat als de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) heeft onderkend dat in de procedure een minderjarige betrokken is, ofwel het woord ‘kind’ staat in het besluit genoemd, dat voldoende is. Het jammere is dat ik eigenlijk niet eens overdrijf.

Mensen met een achtergrond in het civiele- of strafrecht zullen vermoedelijk bijna van hun stoel vallen vanwege zoveel leegte van een norm. En zo’n verschil in

¹ Onder meer: Afdeling bestuursrechtspraak Raad van State 7 februari 2012 in zaak nr. 201103064/1/V2, ECLI:NL:RVS:2012:BV3716.

rechterlijke toets tussen verschillende rechtsgebieden, het lijkt wel een ander universum. En dat is het in zekere zin ook.

Een terughoudende toets

Want opgemerkt moet worden dat, zoals uit het citaat al blijkt, de toetsing door een rechter in het bestuursrecht, waaronder het migratierecht valt, heel anders is dan in civiele- of strafzaken. Daar is de rechter actief, oordeelt zelf en weegt zelf de belangen of zoekt de waarheid. Het bestuursrecht wordt gekenmerkt door een lijdelijke rechter, die oordeelt over de vraag of het bestuur zijn werk goed heeft gedaan. De rechter stelt niet zijn eigen oordeel in de plaats van dat van het bestuur. Als het bestuur tot afweging x komt, was de rechter wellicht zelf tot een andere afweging gekomen, maar zolang de afweging van het bestuur er blijk van geeft dat alle belangen van de aanvrager betrokken zijn in die afweging, en de redelijkheidsgrenzen niet overschrijdt, kan de rechter het besluit niet vernietigen.

Dat idee van de terughoudende toets vindt zijn grondslag goeddeels in het standpunt dat het bestuur deskundig is, méér dan de rechter. Bij een bestemmingsplan waartegen omwonenden bezwaar hebben gemaakt, is dat goed voorstelbaar. Het bestuur - de gemeente - kent het terrein, heeft een langetermijnvisie op de omgeving en heeft deskundigen in huis. Maar in het migratierecht is bij de legitimiteit van dat uitgangspunt een vraagteken te stellen. Juist in een zaak waar het erom gaat dat één van de ouders van en/of een minderjarige een verblijfsrecht vraagt. Daarin zou de vraag naar wat het voor een kind zou betekenen bij weigering van de status, om duurzaam gescheiden te moeten wonen van één van zijn ouders en misschien wel in een ander land centraal moeten staan. Die belangen worden afgewogen tegen andere relevante belangen, zoals het beroep op het restrictieve toelatingsbeleid. Waarom zou het bestuur op dat punt deskundiger zijn dan de rechter? En zoveel meer vrijheid mogen hebben om de belangenafweging te maken zonder dat een rechter daar actief en grondig op toetst? En deskundigen worden ingezet? Ook dat komt hoogst zelden voor.

Het belang van het kind in het migratierecht

Maar ook binnen een dergelijk toetsingskader zou artikel 3 IVRK een concrete en volle invulling kunnen en moeten hebben. De lege huls die de Afdeling van artikel 3 IVRK heeft gemaakt, is problematisch. Maar het probleem ligt niet alleen bij de IND en rechterlijke macht. In het bestuursrecht moet de aanvragende partij zoveel mogelijk onderbouwing aandragen. Dat de overheid ook zelf wel kan zien dat er minderjarigen in de procedure betrokken zijn is niet genoeg. Die belangen moeten aangedragen en gestaafd worden. Aan de kant van de aanvragers, in hun bijstand, is vaak onvoldoende kennis en focus op het onderbouwd naar voren brengen van de belangen van het kind. Ook daar wringt het dus.

Een bijzonder voorbeeld van een gevolg van de afwezigheid in het migratierecht van een daadwerkelijk betrekken en gewicht geven van het kinderbelang, toont een beschikking van de meervoudige familiekamer van de rechtbank Amsterdam van 18 december 2013², waarin de rechtbank ten aanzien van een 10-jarig meisje vaststelde dat een dreigende uitzetting naar Marokko ernstige schade van psychische aard zou kunnen veroorzaken, zodat zij in haar belang onder toezicht werd gesteld. Daardoor zou zij namelijk een tijdelijk verblijfsrecht verkrijgen. En omdat een verblijfsaanvraag was afgewezen, kon de uitzetting niet op een andere manier worden afgewend. De rechters zetten hier het jeugdrecht in om puur migratierechtelijke redenen en gaven een duidelijk signaal af dat het feit dat deze belangen in de verblijfszaak niet tot een status hebben geleid, in hun ogen een ernstige tekortkoming van de verblijfsrechtprocedure is. Een aardverschuivinkje met nog weinig blijvend effect, helaas. Het heeft nog niet geleid tot een grote discussie en aanpassingen.

Ook is in elke uitgebrachte NGO rapportage van het Kinderrechtencollectief in het kader van de vijfjaarlijkse rapportage van de Nederlandse staat aan het VN-Kinderrechtencomité³ terug te zien dat hartgrondig wordt geklaagd dat artikel 3 in het migratierecht geen invulling kent. Dat is terecht.

² Rechtbank Amsterdam 18 december 2013, 13-611/539597, JV 2014/164 m.nt. D. Beltman en M.E. Kalverboer.

³ Onder meer en laatstelijk in: KINDERRECHTEN IN NEDERLAND. De vierde ngo-rapportage van het Kinderrechtencollectief aan het VN-Kinderrechtencomité, augustus 2014, via www.kinderrechten.nl

De lacune laat zich ook zien bij een van de meest kwetsbare groepen; asielzoekende en uitgeprocedeerde kinderen. De laatste groep heeft het kinderrechten technisch gezien het zwaarst. Bijvoorbeeld ten aanzien van verhuizen. Myrthe Hilkens schreef in het voorwoord van de Trouw-special het volgende over kinderen en verhuizen:

“Vluchtelingen, en dus ook kinderen, worden van hot naar her verplaatst. Kinderen die al langer in ons land verblijven maar nog wel in procedure zijn, verhuizen gemiddeld een keer per jaar. Kinderen die vandaag arriveren nog veel vaker. Ik vraag mijn eigen kinderen – drie en zes jaar – of ze willen verhuizen. Mijn dochter kijkt me verbaasd aan. Natuurlijk niet. (...) Verhuizen is stóm”.

De Almelose verhuiszaak

Deze zomer werd op de eerste dag van de zomervakantie aan de bewoners van de gezinslocatie in Almelo medegedeeld dat zij in de weken erna zouden verhuizen naar een andere gezinslocatie, want deze werd opgeheven. Een gezinslocatie is een sober opvangcentrum voor kort gezegd uitgeprocedeerde⁴ gezinnen met minderjarige kinderen, ingesteld toen het Gerechtshof in 2010 bepaalde dat de overheid geen minderjarigen op straat mag zetten⁵. Over dat arrest, het feit dat het nódig was om de overheid ertoe te bewegen een zo basaal mensen- en kinderrecht na te komen, zou ik ook best een lange lezing kunnen vullen. Maar dat is een ander punt. Voor de betrokken kinderen in Almelo betekende het besluit een klap in het gezicht en vaker nog het wegvallen van de grond onder de voeten. Voor sommigen werd het de 13^e verhuizing sinds zij in Nederland kwamen. Voor allemaal betrof het een verhuizing zonder afscheid te kunnen nemen van vriendjes, naar letterlijk de andere kant van het land; Den Helder, Burgum, Gilze. Het bleek dat het besluit was genomen zonder dat de belangen van de kinderen daarin waren betrokken en gewogen, en zonder dat was gezocht naar minder ingrijpende alternatieven die er wel hadden kunnen zijn.

⁴ Correcter is: personen zonder wettelijk recht op opvang in een AZC. Er kan nog wel een procedure lopen, zoals medische redenen of kinderpardon of asiel (bijv herhaald of hoger beroep), maar dan heeft de betrokkene geen recht op opvang.

⁵ Tussenarrest 27 juli 2010 (ECLI:NL:GHSGR:2010:BN2164), eindarrest 11 januari 2011 (ECLI:NL:GHSGR:2011:B09924) door de Hoge Raad bevestigd bij uitspraak van 21 september 2012 (ECLI:NL:HR:2012:BW5328).

Met ondersteuning van Defence for Children, hebben een kantoorgenote en ik via de civiele- en de bestuursrechter geprobeerd die gedwongen verhuizing te stoppen. We hebben aangevoerd dat deze kinderen, al zijn ze wettelijk gezien misschien uitgeprocedeerd, rechten hebben en dat de voorzienbare schade aan hun ontwikkeling als gevolg van verhuizingen, ontoelaatbaar was. Ontoelaatbaar in materiële zin omdat die schade nota bene mede in opdracht van de overheid is onderzocht en erkend in een rapport over kinderen in AZC's, waarin is vastgesteld dat veelvuldig verhuizen voor deze juist zo kwetsbare groep een inbreuk betekent op basale ontwikkelingsvoorwaarden, zoals stabiliteit en veiligheid en dit in het belang van het kind zoveel mogelijk beperkt dient te worden. Daarvoor moet dan een noodzaak bestaan en een gebrek aan alternatieven.⁶ Ontoelaatbaar in procedurele zin omdat de belangen van deze kinderen om niet nog eens te moeten verhuizen, geen enkele rol hebben gespeeld bij het nemen van het besluit om de gezinslocatie te sluiten.

In de verschillende procedures beriep de overheid zich uitdrukkelijk op het feit dat de gezinnen uitgeprocedeerd waren. Gesteld werd dat de belangen niet in de beslissingen betrokken hoefden te worden. Daarmee zei de overheid dus eigenlijk met deze mensen te kunnen doen en laten wat zij wil, omdat ze als uitgeprocedeerden kennelijk minder rechten hebben, of hun rechten daardoor minder waard zijn. Door de rechters in eerste aanleg werd de overheid daarin bevestigd. De zaken lopen nu nog in appèl en beroep, maar de verhuizingen hebben inmiddels plaatsgevonden. Opnieuw een voorbeeld van het naar mijn mening tekortschieten van de plaats en het gewicht van kinderrechten voor migrantenkinderen. Het zou voor de toepassing van en het nemen van verantwoordelijkheid voor de goede uitvoering van het IVRK er immers niet toe moeten doen wat de status van het kind is en die belangen zouden altijd concreet dienen te worden betrokken en daadwerkelijk gewicht in de schaal moeten leggen bij een besluit dat kinderen zo raakt.

De alleenstaande minderjarige vreemdeling

Naast het kind in een gezin, is ook de alleenstaande minderjarige vreemdeling (amv-er) de aandacht meer dan waard. Hoe is zijn positie, als per definitie kwetsbaar kind, en hoe worden zijn rechten dan gewaarborgd? De overheid heeft

⁶ Werkgroep Kind in AZC, 'Kind in het centrum: Kinderrechten in asielzoekerscentra', 2009.

ten aanzien van deze groep een nog steviger verantwoordelijkheid, kun je betogen. Het is gezien de veelzijdigheid van deze groep eigenlijk onmogelijk er in dit bestek iets over te zeggen. Op het gebied van de asielprocedure, het horen en opvangen van deze minderjarigen, hun recht op gezinshereniging, het voorzien in gezag en toegang tot hulp en voorzieningen, er speelt ontzettend veel. Juist in deze tijd van grote hectiek in de asielprocedure, de hoge instroom, verdienen de procedures van minderjarigen meer dan gemiddelde aandacht. In het in asielprocedures leidende EU-recht⁷ is neergelegd dat aanvragen van amv-ers bijzondere aandacht behoeven en dat daaraan voorrang kan worden verleend. Daarbij dienen natuurlijk de belangen van de minderjarige te worden beoordeeld. Het lijkt evident dat een asielverzoek van een minderjarige spoedig wordt behandeld. Zodat hij snel zekerheid heeft en naar een betere opvangplek kan. En zodat hij eventueel een gezinsherenigingsprocedure kan starten. Toch is daar niets voor geregeld. In de laatste brief van staatssecretaris Dijkhoff waarin maatregelen in het kader van de hoge instroom worden aangekondigd, komt het woord 'minderjarige' geen enkele keer voor.⁸ Het komt nu, vanwege lange doorlooptijden, al geregeld voor dat de amv-er hier als 17-jarige komt en 18 wordt gedurende het wachten op zijn asielprocedure. Als hij dan zijn status krijgt, heeft hij volgens de wet geen recht meer op gezinshereniging. Het lijkt mij dat de overheid zich vanuit het belang van het kind in die specifieke situatie, dient in te spannen om die situatie, die in de hand ligt van de overheid en waarop de amv-er helemaal geen invloed kan uitoefenen, te voorkomen.

Het Kinderpardon

Dan nog een laatste inblik in de wereld van het kind in het migratierecht; een procedure die zelfs zijn grondslag geheel vindt in het belang van het kind; het Kinderpardon⁹.

Daarin kan het toch niet misgaan, dat de belangen van het kind doorslaggevend zijn, dus dit is vast een positieve afsluiter. Denkt u. Toch niet. Ton Liefwaard zegt in de Trouw-special nooit te hebben begrepen waarom zo krampachtig wordt omgegaan met het Kinderpardon. De enige verklaring is dat het een politiek zeer beladen onderwerp is. Daarin heeft hij volkomen gelijk. Het Kinderpardon is

⁷ Procedurerichtlijn, 2013/32/EG, artikelen 6, 27 en 31

⁸ Brief aan Tweede Kamer, Maatregelen hoge instroom asiel, 708709, 27 november 2015.

⁹ Regeling langdurig verblijvende kinderen, WBV 2013/1, in werking getreden op 1 februari 2013.

overeengekomen in het regeerakkoord 'Bruggen Slaan' van 2012 en is de politieke stolling van een langer geleden geformuleerd wetsontwerp om gewortelde kinderen in Nederland hier een toekomst te geven. Geïnitieerd en uitgewerkt door PvdA en CU. Het was Hans Spekman die zei dat hij toch niet voor ieder geworteld kind zou staan touwtrekken op het Binnenhof in het kader van het vragen van discretionaire aandacht voor zo'n kind. Daar moest een structurele oplossing voor komen. Goed idee. Ook de naamgever van deze prijs hekelde al eens het teveel aan te lange onzekerheden verbonden aan de vraag of een kind mag blijven.¹⁰

De uitwerking van de gekozen oplossing is helaas bijzonder schraal. Omdat het een aanvaardbaar politiek compromis moest zijn van een partij die het perse wilde hebben en een partij die er helemaal niets van moest hebben, werd het woord 'worteling' taboe verklaard. Daar ging het uitdrukkelijk en driewerf niet om en dat mag ook geen rol spelen. Er werd een aantal voorwaarden aan de vergunning verbonden. Daar dienden zich problemen mee aan; alleen aanspraak als er asiel is gevraagd, als aan een ouder (broer/zus of kind zelf) openbare orde aspect kleeft, wordt het kind een verblijfsvergunning onthouden. Als het gezin buiten beeld van de Rijksoverheid is geweest ook. Er is een maximumleeftijd en een minimumtermijn van 5 jaar tussen het hebben aangevraagd van asiel en het worden van 18 jaar.

Er werden 3280 aanvragen ingediend, en daarvan werden er slechts 1370 ingewilligd, was de eindstand per 1 april 2014¹¹. Dat lage aantal is naast de evident kansloze aanvragen die er ook zullen zijn geweest, vermoedelijk te verklaren omdat op de genoemde knelpunten is gekozen voor de meest extreem strikte uitleg en toepassing. Daarvan is het in beeld moeten zijn geweest bij de Rijksoverheid de meest zichtbare geweest, toen 85% van de burgemeesters de regering opriep om ook gemeentetoezicht te laten gelden, de Kinderombudsman daarvoor campagne voerde en een hoorzitting in de Tweede Kamer werd belegd. Het werd bijvoorbeeld breed gedragen niet fair geacht om een kind dat vóór de uitspraak van het Gerechtshof evengoed onrechtmatig uit een AZC was gegooid en er daarna ook niet meer in kwam, en een kind dat altijd gewoon op school was geweest en zichtbaar in de gemeente toch te weigeren omdat er bij de Vreemdelingenpolitie en IND niet

¹⁰ Wereldvluchtelingendag 2012, <http://www.defenceforchildren.nl/p/140/2453/mo233-m80/mo481-cg324/mo480-cg324/voldoet-het-migratiebeleid-aan-de-normen-uit-het-kinderrechtenverdrag%3F>

¹¹ Tweede Kamer, 2013-2014, 19737, nr. 1809.

een lopende meldplicht of procedure was. Ondanks alle commotie: geen aanpassing van het beleid. Toenmalig staatssecretaris Teeven zegde toe te gaan kijken of hij misschien alsnog zijn discretionaire bevoegdheid zou gebruiken. Voor een aantal gezinnen deed hij dat. Voor veel niet en de redenen zullen we nooit kennen, die blijven bij zoiets binnenskamers. Niet bevorderlijk voor de transparantie van de overheid, en ook niet voor het verankeren van kinderrechten in het migratierecht of zelfs maar voor het erkennen van een duidelijke plaats daarvoor. In de uitspraken die de Raad van State over deze kwesties deed, komt de term 'belang van het kind' niet eenmaal voor.

Vanuit kinderrechtelijk perspectief is het Kinderpardon bijzonder onbevredigend. Dat er aan een bijzondere regeling voorwaarden worden gesteld en er dus altijd grensgevallen zijn die net buiten de boot vallen, dat zal altijd zo zijn. Maar dat het kind, om wie de regeling uiteindelijk is opgesteld, zo weinig beroep kan doen op zijn kinderrechten, is juist hier merkwaardig. Het heeft er inderdaad alles mee te maken dat het een politieke regeling is, waarbij het voorkomen van aanzuigende werking en niet willen belonen van niet vertrekken na een afwijzing belangrijke doelen zijn geweest. En waar dergelijke argumenten de boventoon voeren, delven kinderrechten al gauw het onderspit.

Tot slot

Er gaan ook dingen goed, heus. Er worden dingen verbeterd. Maar over het algemeen beschouwd meen ik, en dat heb ik met deze paar voorbeelden willen illustreren, te moeten concluderen dat een vluchtelingenkind, een migrantenkind, kinderrechtelijk gezien nog steeds minder kind is dan een Nederlands kind buiten het migratierecht.

Het zou toch te triest zijn om een lezing zo in mineur te eindigen. Dat doe ik niet, het is ook niet nodig. Ja, in het migratierecht is de positie van het kind ondergeschikt en wordt daaraan structureel te weinig belang toegekend. Dat moet substantieel anders. Maar lichtpuntjes zijn er ook.

Er is een verblijfsrechtelijke procedure waarbij kinderen zijn betrokken door de rechtbank naar een meervoudige kamer verwezen, waarin een kinderrechtter dient

plaats te nemen.¹² De uitspraak van de rechtbank Amsterdam van 2013 is moedig en verdient doorwerking.

Er wordt 'in het veld' sinds ongeveer een jaar een scala aan expert meetings gehouden over de plaats van het belang van het kind in het migratierecht; zowel in de asiel- als in bijvoorbeeld gezinsherenigingsprocedures, er is veel aandacht voor. Ook de IND staat er meer open voor, zij nemen ook deel aan deze meetings en zijn er actief mee bezig. Er zijn werkinstructies van de IND verschenen over het horen van een minderjarige en over de toets van onder meer het belang van het kind in een artikel 8 EVRM afweging.

En al zou ik het liefst stappen gezet zien worden door Klein Duimpje in de Zevenmijlslaarzen, met de kinderstapjes die we in het veld kunnen zien, komen we er ook misschien wel. Als er maar voortdurend aan de deur geklopt blijft worden.

De genomineerden zetten in elk geval belangrijke passen op de lange weg die er nog voor ons allen ligt om kinderrechten het juiste gewicht en de juiste plaats toe te kennen.

Nieuwsgierigheid naar en het stellen van de vraag 'waarom gaat dit zo', en 'kan dat misschien beter', daar begint elke grote verandering mee. Wat dat betreft zijn er vandaag sowieso alleen maar winnaars.

Ik dank u voor uw aandacht.

¹² V.zr. VK Rb Den Haag z.p Rotterdam, AWB 15/642, 1 april 2015