

Een 'eerlijk kinderpardon' of politieke belangen ten koste van de 'belangen van kinderen'

Inleiding

De kinderpardonregeling is tot stand gekomen als één van de afspraken in het regeerakkoord van kabinet Rutte II van 29 oktober 2012. De regeling is als beleid opgenomen in de Vreemdelingencirculaire 2000. Afgelopen weken is een politiek-maatschappelijke discussie ontstaan, aangevoerd door de Kinderombudsman en kinderrechtenorganisaties onder de noemer 'eerlijk kinderpardon'. Met name twee gronden hebben ertoe geleid dat bij kinderen die een beroep hebben gedaan op de regeling de aanvraag is afgewezen. De eerste is dat de regeling kinderen uitsluit die niet onder Rijkstoezicht vallen. De tweede dat de regeling kinderen uitsluit die nooit een asielvergunning hebben aangevraagd, maar een ander type verblijfsvergunning, zoals bijvoorbeeld met het oog op gezinshereniging. Deze afwijzingsgronden waren bekend omdat ze in de regeling zijn beschreven. Nu echter zichtbaar is welke kinderen niet onder de regeling vallen en bedreigd worden met uitzetting, leidt dit tot commotie. Staatssecretaris Teeven heeft gesteld dat hij de regeling niet zal aanpassen, maar eventueel zijn discretionaire bevoegdheid zal gebruiken. Hij roept hierbij de burgemeesters op om informatie aan te dragen. In het licht van de recente cijfers over de instroom van asielzoekers vallen de aantallen kinderen om wie het gaat in het niet. Echter, aan de discussie ligt een fundamentele vraag ten grondslag.

Doel van de regeling voor langdurig verblijvende kinderen

Bij de uitvoering van de regeling lijken politieke belangen te prevaleren terwijl de intentie van de regeling is om schade bij gewortelde kinderen af te wenden. In de toelichting op de regeling is het volgende beschreven: *"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."* Dat in de regeling gekozen wordt voor de groep kinderen die tenminste vijf jaar verblijf hebben in Nederland is gebaseerd op gedragswetenschappelijk onderzoek waaruit blijkt dat kinderen na langdurig verblijf in het gastland dusdanig zijn geworteld dat terugkeer vaak tot ontwikkelingsschade leidt. Uit het voorgaande kan worden afgeleid dat bij vaststelling van de regeling het 'belang van het kind' zwaar heeft meegewogen.

Toezichtsgrond

In de regeling is vastgelegd dat het kind zich gedurende de periode van verblijf niet langer dan drie maanden heeft onttrokken aan het toezicht. Om dit en om langdurig verblijf vast te stellen, slaat de staatssecretaris de systemen van het 'vreemdelingentoezicht' na; de registratiesystemen van de IND, het COA en de Dienst Terugkeer & Vertrek. De vraag is waarom hij andere vormen van overheidstoezicht (en registratiesystemen) links heeft laten liggen. In de regeling ten aanzien van het Generaal Pardon, waarin ook het ononderbroken verblijf getoetst moest worden, werden de burgemeesters gevraagd om het feitelijk verblijf te verklaren. Nu de staatssecretaris alsnog ambtshalve heeft besloten burgemeesters te vragen om informatie komt hij tegemoet aan het reeds in januari 2013 gedane verzoek van gemeenten om betrokken te worden bij de uitvoering van de regeling. Mogelijk erkent hij hiermee impliciet de tekortkomingen van de regeling.

Asielgrond

Gelet op het doel van de regeling is er geen enkele grond om onderscheid te maken tussen de groep kinderen die een asielaanvraag heeft ingediend en de groep die een andere aanvraag heeft ingediend. De kinderpardonregeling is beoogd voor *kinderen* die langdurig in Nederland verblijven en hier zijn geworteld. Het

maakt voor de kinderen in kwestie niet uit of de worteling het gevolg is van de ene of de andere procedure. Ook de te verwachten schade na terugkeer hangt niet samen met het type vergunning dat ooit is aangevraagd.

Conclusie

Door de toepassing van de hiervoor besproken afwijzingsgronden wordt een niet te rechtvaardigen onderscheid gemaakt tussen de kinderen die onder Rijks- of een andere vorm van toezicht hebben gestaan en die een asiel- dan wel andere verblijfsaanvraag hebben ingediend. De uitvoering van het beleid leidt hierdoor tot de schending van verschillende kernbepalingen van het Kinderrechtenverdrag van de Verenigde Naties, zoals het recht op gelijke behandeling (art. 2 VRK), het recht op ontwikkeling (art. 6 VRK) en het recht om de belangen van het kind bij maatregelen als eerste overweging mee te wegen (art. 3 lid 1 VRK). De regeling en het beleid in de Vreemdelingencirculaire 2000 dienen daarom te worden aangepast. Dit omdat de discretionaire bevoegdheid van de staatssecretaris uitsluitend bedoeld is om in uitzonderlijke (schrijnende) gevallen waarvoor geen regeling beschikbaar is alsnog een verblijfstitel te verstrekken en niet om foutief beleid te repareren.

Prof. M.E. Kalverboer Phd, LLM (bijzonder hoogleraar Kind, (ortho)pedagogiek en vreemdelingenrecht)

D. Beltman, LLM

A.E. Zijlstra, PhD

D. Zevulun Msc, LLM

M.D.C. Ten Brummelaar, Msc

Allen verbonden aan het Onderzoeks- en Expertisecentrum voor Kinderen en Vreemdelingenrecht van de Rijksuniversiteit Groningen.