



de Kinderombudsman.
wij laten van je horen

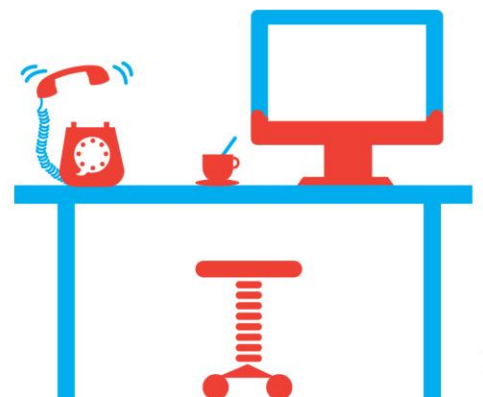
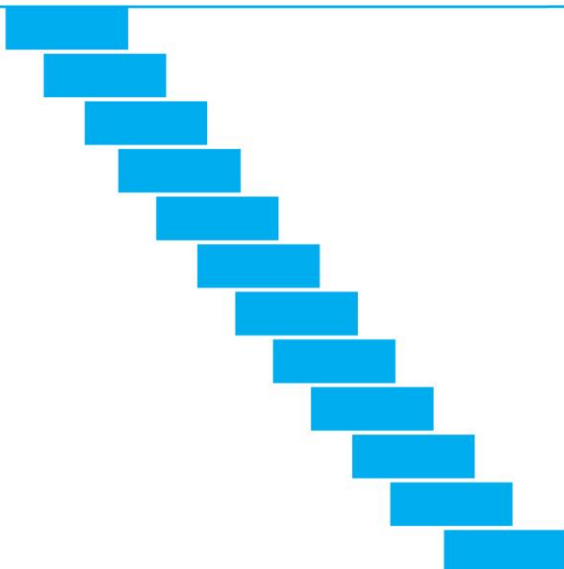


Rapport

Rapport over een klacht over de Immigratie- en Naturalisatiedienst uit Hoofddorp en de Vreemdelingenpolitie Kennemerland

Datum: 23 februari 2012

Rapportnummer: 2012/028
KOM0003/2012



Klacht

Mevrouw O., afkomstig uit Turkije, klaagt erover dat de IND de verblijfsaanvraag die zij voor zichzelf en haar 10-jarige dochter op 15 juni 2010 indiende bij het M50-loket in Hoofddorp, niet serieus in behandeling heeft genomen. Tevens klaagt zij erover dat de IND zonder meer het zogenoemde 'lik-op-stuk' beleid op haar en haar dochter heeft toegepast. Bovendien klaagt zij erover dat de Vreemdelingenpolitie Kennemerland haar samen met haar 10-jarige dochter heeft staande gehouden en meegevoerd.

Bevindingen en beoordeling

Algemeen

Aanloop

1. Op 15 juni 2010 vraagt mevrouw O. afkomstig uit Turkije, in het bijzijn van haar gemachtigde, voor haarzelf en voor haar dan tien jaar oude dochter R. een verblijfsvergunning aan bij het zogenaamde M50 loket, een van de centrale aanmeldingsloketen van de IND in Hoofddorp. Mevrouw O. heeft haar dochter bij zich.
2. Dochter R. is op 25 juli 2000 in Nederland geboren en opgegroeid met haar twee oudere zussen die hier beiden een verblijfsvergunning hebben. Dochter R. heeft dagelijks contact met haar zussen. Zij verstaat en spreekt nauwelijks Turks en volgt speciaal onderwijs vanwege een ontwikkelings- en leerachterstand.
3. Bij de aanvraag zijn moeder en dochter niet in het bezit van een machtiging tot voorlopig verblijf (mvv). De gemachtigde van moeder heeft ter plaatse toegelicht waarom mevrouw O. en haar dochter zouden moeten worden vrijgesteld van het mvv-vereiste.
4. Moeder en dochter en de gemachtigde is gevraagd te wachten op de uitreiking van de beschikking. Na ruim anderhalf uur worden zij uitgenodigd om plaats te nemen in een niet voor het publiek toegankelijke kamer. Daar zijn ook twee ambtenaren van de Vreemdelingenpolitie Kennemerland aanwezig. Een ambtenaar van de IND komt vervolgens binnen en reikt aan de gemachtigde een negatieve beschikking uit.
5. Gemachtigde heeft hierop onmiddellijk het door hem reeds ondertekende bezwaarschrift overhandigd aan de IND en meegedeeld op welk Awb-nummer er via sms-contact met zijn kantoor een verzoek om een voorlopige voorziening is ingediend bij het Centraal Inschrijfbureau Vreemdelingenzaken (CIV) in Haarlem.
6. Moeder en dochter zijn desondanks en onder grote consternatie door de Vreemdelingenpolitie staande gehouden en meegevoerd door een andere deur dan waardoor zij zijn binnengekomen, want die deur bleek op slot. Gemachtigde bleef in de

gang voor de kamer opgesloten achter. De gang bleek niet voor publiek toegankelijk; hij is "bevrijd" door een toevallig enige minuten later passerende ambtenaar.

7. Moeder en dochter zijn vervolgens door de Vreemdelingenpolitie Kennemerland overgebracht naar het politiebureau om te bezien welke maatregelen genomen moeten worden. Er wordt gesproken over een zo spoedig mogelijke uitzetting. Uiteindelijk worden moeder en dochter na ongeveer twee uur heengezonden.

8. De actie van de IND was ingegeven door het zogenoemde 'lik-op-stuk' beleid dat tot doel heeft om kennelijk misbruik van de aanvraagprocedure tegen te gaan.

9. De staande houding en het oponthoud hebben grote indruk gemaakt op moeder en dochter. Uit een verslag van de school van R. volgt dat zij na het optreden van de politie angstig was en aanvankelijk niet naar school wilde omdat ze bang was dat haar moeder werd weggehaald en teruggestuurd naar Turkije.

Reactie van de minister van Immigratie, Integratie en Asiel en de minister van Veiligheid en Justitie, inclusief de aanvullende opmerkingen (per e-mail van 21 november 2011 ontvangen) via de IND.

10. De minister van Immigratie, Integratie en Asiel en de minister van Veiligheid en Justitie hebben in een gezamenlijk antwoord op het onderzoek van de Nationale ombudsman en de Kinderombudsman laten weten dat zij de klacht niet gegrond achten.

11. De ministers zijn van mening dat het ontbreken van een mvv in beginsel dient te leiden tot een afwijzing van de aanvraag van een verblijfsvergunning regulier. Dergelijke aanvragen worden M50-zaken genoemd en moeten sinds december 2006 ingediend worden bij de IND in Rijswijk of Hoofddorp. Om het stapelen van procedures te voorkomen en procedures te versnellen wordt bij het afwijzen van de aanvraag overwogen of de Vreemdelingenpolitie moet worden ingeschakeld. Het is dan aan de Vreemdelingenpolitie om te bepalen welke maatregelen zij passend vinden. Dit wordt beoordeeld aan de hand van het in de Vreemdelingencirculaire 2000 (Vc 2000) genoemde criterium of er een rechtsgrond bestaat voor verblijf van de vreemdeling en of de desbetreffende vreemdeling verwijderbaar is. In het geval van mevrouw O. waren er diverse indicatoren om de Vreemdelingenpolitie in te schakelen: sinds haar komst naar Nederland in 1996 had zij vijf verblijfsaanvragen ingediend. Al deze aanvragen hebben geresulteerd in een afwijzing en de hiertegen ingestelde rechtsmiddelen zijn alle ongegrond verklaard. Op 15 juni 2010 was er geen sprake van nog openstaande verblijfsprocedures. Andere indicatoren die in dit soort gevallen kunnen meewegen zijn: of er geen verder rechtsgrond bestaat voor verblijf hier te lande en of er al dan niet sprake is van openstaande boetes of straffen.

12. Bij het maken van een afspraak voor het indienen van een verblijfsaanvraag aan het M50-loket wordt de betrokkene gewezen op de mogelijkheid van onmiddellijke overdracht aan de Vreemdelingenpolitie in het geval van afwijzing van de aanvraag. De IND heeft

ook mevrouw O. daar per brief op gewezen. Volgens de minister rechtvaardigde het aantal onsuccesvolle verblijfsaanvragen de melding aan de Vreemdelingenpolitie.

13. De ministers lieten weten dat terugkeer van vreemdelingen het sluitstuk is van het vreemdelingentoezicht. De rol en verantwoordelijkheid van de vreemdeling kan volgens hen daarbij niet onderbelicht blijven. Er kan een moment komen waarop overgegaan moet worden tot gedwongen verwijdering van de vreemdeling. De aanwezigheid van een kind doet daar volgens de ministers niets aan af. Zij zijn van mening dat minderjarige kinderen niet op voorhand een beletsel kunnen vormen voor uitzetting. Overigens wijzen de ministers er nog op dat mevrouw O. en haar dochter zijn staande gehouden; zij zijn niet aangehouden.

14. Bij het indienen van de verblijfsaanvraag was de aanwezigheid van de 10-jarige dochter van mevrouw O. noodzakelijk: aanvragen moeten in persoon worden ingediend. Het besluit om over te gaan tot een vrijheidsontnemende of beperkende maatregel wordt niet lichtvaardig genomen en er dient een versterkte mate van terughoudendheid te worden betracht bij vrijheidsbeneming van kinderen. Dit brengt met zich mee dat er extra aandacht is voor de mogelijkheid van het gebruik van minder ingrijpende maatregelen. Volgens de ministers waren er echter op grond van het dossier van mevrouw O. rechtsgronden om over te gaan tot vreemdelingrechtelijke detentie. De Vreemdelingenpolitie heeft hier uiteindelijk van afgezien.

15. De ministers lieten weten dat de Vreemdelingenpolitie zich bewust is van het belang van kinderen tijdens ieder facet van de procedure. In dat kader zijn er extra voorzieningen ten behoeve van het kind - zoals een kinderzitje in een dienstauto, een speelhoek op het bureau van de Vreemdelingenpolitie, kleurboeken, en dergelijke. Daarnaast richt de aandacht van de medewerker zich vooral op de zorg voor het kind. De Vreemdelingenpolitie loopt niet in uniform en er wordt in het algemeen niet gereden in opvallende dienstauto's. Moeder O. en haar dochter zijn niet van elkaar gescheiden en ze zijn niet ingesloten in een politiecel. Ook konden zij onbeperkt gebruik maken van het toilet. Het kind heeft al die tijd de zorg van moeder kunnen krijgen. Met dit beleid zijn de belangen van het kind voldoende geborgd.

De ministers zijn van mening dat het aannemelijk is dat de aanwezigheid van het minderjarige kind ertoe heeft bijgedragen dat moeder en kind niet in vreemdelingenbewaring zijn gesteld.

16. De artikelen 3 en 37 van het Verdrag inzake de Rechten van het Kind (zie Achtergrond, onder 4., 5.) zijn verweven in de procedure die al gevolgd wordt. De artikelen bevatten algemene uitgangspunten. Uit de feitelijke gang van zaken blijkt volgens de ministers dat voldoende invulling is gegeven aan deze bepalingen.

17. Daarnaast zijn zij van mening dat het besluit tot melding aan de vreemdelingendienst en de beslissing om over te gaan tot staande houding en ophouding op de juiste gronden is genomen. In de toekomst zullen vergelijkbare situaties vergelijkbaar behandeld worden.

18. De ministers betreuren het dat moeder en dochter de overdracht aan de Vreemdelingenpolitie als traumatiserend hebben ervaren. Ook betreuren zij dat de indruk is ontstaan dat niet serieus naar de verblijfsaanvragen is gekeken. Mevrouw O. zal volgens de ministers echter onder ogen moeten zien dat in haar verblijf in Nederland niet wordt berust. De consequenties van haar aanhoudende keuze om Nederland niet zelfstandig te verlaten moet zij volgens de ministers zelf dragen.

Reactie namens mevrouw O. en haar dochter

19. De door de ministers genoemde indicatoren zijn geen staand beleid en worden in de brief van de ministers voor het eerst genoemd. De indicatoren voldoen niet aan het zogenoemde 'lik-op-stuk' beleid en zijn in ieder geval ten aanzien van de dochter niet van toepassing. Het doel van het 'lik-op-stuk' beleid is het tegengaan van kennelijk misbruik van de mogelijkheid een verblijfsaanvraag in te dienen.

20. In het geval van mevrouw O. was van meet af aan duidelijk dat er een in Nederland geboren kind bij aanwezig was, dat kampt met ontwikkelings- en leerachterstanden. Ze heeft twee oudere zussen die ze dagelijks ziet en die wel een verblijfsvergunning hebben. In de aanvraag werd een beroep gedaan op de artikelen 8 EVRM, 3 IVRK en 24 van het Handvest (zie Achtergrond, onder 4). Onder deze omstandigheden kan niet gesteld worden dat moeder en dochter de aanvraag louter hebben ingediend met het oogmerk om voor een korte periode een zogenaamde verblijfssticker in hun paspoort te krijgen. En dat is wat met het 'lik-op-stuk' beleid wordt beoogd tegen te gaan. De gemachtigde is van mening dat de IND zorgvuldig op zoek had moeten gaan naar het evenwicht tussen de in het geding zijnde belangen. De rechtbank heeft daarna ook geconcludeerd dat de IND de afwijzing van de verblijfsaanvraag onvoldoende deugdelijk had gemotiveerd.

21. Er wordt vanuit gegaan dat gedrag van ouders de beschermende werking van bepalingen van het Verdrag van de Rechten van het Kind teniet kan doen en in dit geval teniet doet. Het Europese Hof is er al lang duidelijk over dat de kinderrechten ook gelden als aan de ouders van de kinderen vreemdelingrechtelijke verwijten gemaakt zouden kunnen worden.

22. De gemachtigde van verzoeksters is van mening dat de IND en de Vreemdelingenpolitie in hun situatie een geheel eigen invulling hebben gegeven aan het 'lik-op-stuk' beleid. Deze wijkt af van het gepubliceerde beleid en heeft tot een traumatiserende behandeling geleid. Daarbij gaan de ministers in hun reactie uit van een andere gang van zaken dan wat in werkelijkheid is gebeurd.

Nadere reactie van de IND

23. Aan de IND is verzocht om een nadere reactie op de beschrijving van de gang van zaken bij het M50-loket door verzoekster. Uit het informatiesysteem van de IND blijkt wel op welke datum de beschikking is uitgereikt maar niet op welk tijdstip. De procedure die in het algemeen wordt gevolgd aan het M50-loket is dat na het indienen van de aanvraag

de vreemdeling (samen met de gemachtigde) in de openbare wachtruimte plaats neemt terwijl de beschikking gemaakt wordt. Nadat de beschikking is opgesteld wordt de vreemdeling (samen met de gemachtigde) begeleid naar de uitreikingskamer, waar de Vreemdelingenpolitie al aanwezig is. De beschikking wordt uitgereikt, waarbij de vreemdeling voor ontvangst tekent op het uitreikingsblad. Daarna verlaat de IND-medewerker de kamer om een kopie te maken van het uitreikingsblad. Ondertussen geeft de Vreemdelingenpolitie aan wat de verdere procedure is. Na overhandiging van een kopie van het uitreikingsblad verlaat de vreemdeling samen met de Vreemdelingenpolitie het gebouw via de uitgang naar de parkeergarage. In dit geval heeft de gemachtigde, na uitreiking van de afwijzende beschikking, direct een bezwaarschrift ingediend. De IND deelt mee dat dit vrij ongebruikelijk is in dit soort zaken. Daarbij heeft de gemachtigde ook direct de gegevens overgelegd van het via de GSM bij de rechtbank ingediende verzoek om een voorlopige voorziening.

II. Beoordeling

Behoorlijkheidsnorm: maatwerk

24. De overheid is bereid om in voorkomende gevallen af te wijken van algemeen beleid of voorschriften als dat nodig is om onbedoelde of ongewenste consequenties te voorkomen. Dat betekent dat de overheid steeds oog houdt voor de specifieke omstandigheden waar de burger in terecht komt, zeker als het gaat om kwetsbare personen als jonge kinderen.

Kinderrechtennorm

25. Op grond van artikel 3 lid 1 van het Verdrag inzake de Rechten van het Kind (hierna: VRK) dient het belang van het kind de eerste overweging te zijn bij iedere maatregel of beslissing. Bij iedere beslissing of actie dient dan ook systematisch afgewogen te worden wat de invloed daarvan is voor de rechten en belangen van het kind. Deze afweging kan onder dezelfde omstandigheden tot een andere uitkomst leiden dan bij volwassenen, ook voor wat betreft bijvoorbeeld behoorlijkheid, proportionaliteit en subsidiariteit. Kinderen verschillen immers van volwassenen in fysieke en psychologische ontwikkeling en hebben andere behoeften.

26. Daarnaast verlangt artikel 3 lid 3 van het VRK dat instellingen, diensten en voorzieningen die verantwoordelijk zijn voor de zorg voor of bescherming van kinderen daarvoor geschikt moeten zijn. Van professionals die met kinderen en jongeren te maken krijgen, mogen verder ook bijzondere vaardigheden en zorgvuldigheid worden verwacht.

27. Verder is het uitgangspunt dat kinderen niet achter slot en grendel thuis horen. Vrijheidsbeneming in welke vorm dan ook mag slechts als een uiterste maatregel gelden, zo volgt uit artikel 37 van het VRK en diverse aanverwante internationale regels en richtlijnen. De Havana-rules (zie Achtergrond, onder 8) spreken zelfs over 'limited to exceptional cases'. Gelet hierop kan in geen enkele situatie zomaar worden overgegaan tot aanhouding van een minderjarige. Daarvoor moeten gegronde redenen zijn en mag –

mede in het licht van artikel 3 VRK – een stevigere basis verwacht worden dan bij volwassenen.

28. Binnen de Europese rechtspraak is ook steeds meer aandacht voor de eigen belangen van kinderen naast die van hun ouders. De belangen van de kinderen worden zwaar gewicht toegekend. De tendens is - getuige uitspraken van onder meer het Hof van Justitie in de zaken Chen en Zambrano (zie Achtergrond, onder 10, 11) - dat kinderen niet zonder meer het slachtoffer mogen worden van de keuzes van hun ouders.

Beoordeling

29. Het doel van het 'lik-op-stuk' beleid is om oneigenlijk gebruik van de reguliere aanvraagprocedure te ontmoedigen en om korte metten te maken met kansloze verblijfsaanvragen. Het inzetten van de Vreemdelingenpolitie in dat kader vloeit voort uit de Vreemdelingenwet 2000. De indicatoren die door de ministers genoemd zijn in hun reactie op het onderzoek worden echter nergens in de beleidsstukken genoemd.

30. Het is niet aan de Nationale ombudsman en aan de Kinderombudsman om een oordeel te vellen over de vraag of en in hoeverre de IND de verblijfsaanvraag serieus heeft genomen. Ook is het niet aan de Nationale ombudsman en de Kinderombudsman om zich uit te laten over de vraag of er al dan niet sprake is geweest van terechte toepassing van het 'lik-op-stuk' beleid. De beantwoording van die vragen is voorbehouden aan de rechter. De Nationale ombudsman en de Kinderombudsman zijn niet bevoegd zich daarover uit te laten. Overigens heeft de rechtbank blijkens de overgelegde stukken inmiddels beslist dat de afwijzing onvoldoende gemotiveerd is door de IND.

31. Waar het om gaat is of de IND in dit concrete geval terecht de Vreemdelingenpolitie heeft ingeschakeld en de politie vervolgens terecht een moeder en haar 10-jarige kind heeft staande gehouden en meegevoerd. Bij strikte uitvoering van de wettelijke regels is het wellicht begrijpelijk dat de IND de Vreemdelingenpolitie heeft ingelicht over de komst van moeder en dochter en dat de Vreemdelingenpolitie moeder en dochter heeft staande gehouden en meegenomen naar het politiebureau. Echter, kinderen horen op geen enkele wijze van hun vrijheid beroofd te worden tenzij als laatste maatregel en in 'exceptional cases'. Van een dergelijke situatie was geen sprake, ongeacht of de aanvraag van moeder en dochter een gegronde aanvraag was – welk oordeel aan de minister voor Immigratie, Integratie en Asiel en de rechter is voorbehouden. Voor het inlichten van de Vreemdelingenpolitie en het staande houden en meenemen van het minderjarige kind waren er geen zwaarwegende redenen. Woon- en verblijfplaats van moeder en dochter waren immers bekend en de mogelijkheid van onmiddellijke uitzetting is niet gebleken. Een zwaarwegende reden is in ieder geval gebleken noch gesteld in de reacties van de ministers en de IND. Bovendien zou de aanwezigheid van het kind er volgens de ministers toe hebben bijgedragen dat moeder en dochter uiteindelijk zijn heengezonden. De vraag rijst dan: als de aanwezigheid van een minderjarige daartoe leidt, waarom zijn ze dan überhaupt staande gehouden? Indien de geldende

beleidsindicatoren al van toepassing zouden zijn had er in dit geval rekening mee moeten worden gehouden dat er een minderjarige bij aanwezig was. In verband met het indienen van de verblijfsaanvraag voor zowel moeder als kind, was de aanwezigheid van het kind noodzakelijk. Dat het kind zou meekomen was dus op voorhand al duidelijk.

32. De ministers en de IND geven in reactie op de klacht aan dat minderjarigen geen beletsel kunnen zijn voor uitzetting naar het land van herkomst. Die vraag doet in dit geval echter niet ter zake, want van uitzetting was immers geen sprake. Het gaat erom hoe gehandeld had moeten worden toen moeder en dochter zich kwamen melden bij het M50-loket. De genoemde kindvriendelijke maatregelen zoals een kinderzitje, speelgoed en de mogelijkheid van constante zorg door moeder zijn slechts randvoorwaarden, die niets af doen aan het feit dat de Vreemdelingenpolitie is ingeschakeld toen bekend werd dat een moeder met een kind van tien jaar oud zich zou komen melden en dat zij zijn meegenomen naar een politiebureau zonder dat daar zwaarwegende redenen voor waren. De Nationale ombudsman en de Kinderombudsman zijn van mening dat de IND en de Vreemdelingenpolitie hadden dienen te zoeken naar een oplossing die past bij de omstandigheid van de aanwezigheid van een kind. Dat alleen al de dreiging van een uitzetting traumatiserend zou werken voor dit kind, had voorzien kunnen worden. Als niet vaststaat dat er wordt overgegaan tot (voorbereidende maatregelen tot) uitzetting, is staande houden en meenemen naar een politiebureau niet nodig en kan dit voor een jong kind te zware consequenties hebben.

33. Alles overziend zijn de Nationale ombudsman en de Kinderombudsman dan ook van oordeel dat het feit dat de IND de Vreemdelingenpolitie Kennemerland heeft ingeschakeld en dat deze vervolgens verzoekster en haar 10-jarige dochter heeft meegevoerd naar een afgesloten ruimte, in strijd is met het behoorlijkheidsvereiste van maatwerk en daarnaast ook in strijd is met artikel 3 van het Verdrag inzake de Rechten van het Kind.

De onderzochte gedragingen zijn niet behoorlijk.

Conclusie

De klacht over de onderzochte gedragingen van de Immigratie- en Naturalisatiedienst uit Hoofddorp en de Vreemdelingenpolitie Kennemerland, voor zover dit de inschakeling van de Vreemdelingenpolitie door de IND en de werkwijze van de Vreemdelingenpolitie betreft, is gegrond.

Aanbeveling

De Nationale ombudsman en de Kinderombudsman geven de Immigratie- en Naturalisatiedienst in overweging om in situaties waar minderjarige kinderen bij betrokken zijn en waarin daarnaast geen aanleiding is voorbereidende handelingen te treffen in het

kader van uitzetting, het 'lik-op-stuk' beleid uit te voeren zonder inschakeling van de Vreemdelingenpolitie.

De Nationale ombudsman,

De Kinderombudsman,

A.F.M. Brenninkmeijer

M. Dullaert

Onderzoek

Op 7 februari 2011 ontving de Nationale ombudsman een verzoekschrift van mevrouw O. uit Turkije, ingediend door advocaat H. uit Amsterdam, met een klacht over een gedraging van de Immigratie- en Naturalisatiedienst uit Hoofddorp en de Vreemdelingenpolitie Kennemerland. Naar deze gedragingen, die worden aangemerkt als gedragingen van de minister voor Immigratie, Integratie en Asiel en de minister van Veiligheid en Justitie, werd een onderzoek ingesteld door de Nationale ombudsman en de Kinderombudsman tezamen.

In het kader van het onderzoek werden de minister voor Immigratie, Integratie en Asiel en de minister van Veiligheid en Justitie verzocht op de klacht te reageren en een afschrift toe te sturen van de stukken die op de klacht betrekking hebben. Ook de IND en de Vreemdelingenpolitie Kennemerland zijn over de klacht geïnformeerd. Vervolgens is mevrouw O. in de gelegenheid gesteld op de reacties te reageren en zijn nadere vragen gesteld aan de IND. Tot slot werden alle betrokkenen verzocht op de bevindingen te reageren.

De reactie van verzoeksters gemachtigde en de reactie van de minister voor Immigratie, Integratie en Asiel gaf aanleiding het verslag op een enkel punt aan te passen.

Informatieoverzicht

De bevindingen van het onderzoek zijn gebaseerd op de volgende informatie:

1. De klacht van 4 februari 2011 met bijlagen;
2. Een aanvulling op de klacht van 8 februari 2011, betreffende de beschikking van de IND van 15 juni 2010;
3. De uitspraak van de rechtbank Den Haag van 3 mei 2011, ontvangen op 4 mei 2011;
4. Het standpunt van de minister van Immigratie, Integratie en Asiel en de minister van Veiligheid en Justitie van 14 oktober 2011 met bijlage;
5. De aanvullende e-mail van 21 november 2011 van de ministers;
6. De reactie van verzoekers gemachtigde van 29 november 2011;
7. De brief van verzoekers gemachtigde van 2 december 2011 met het verzoekschrift van 7 juni 2011;
8. De reactie op het Verslag van bevindingen van verzoekers gemachtigde van 1 februari 2012;
9. De reactie op het Verslag van bevindingen van de minister van Immigratie, Integratie en Asiel en de minister van Veiligheid en Justitie van 8 februari 2012.

Achtergrond

I. Vreemdelingenrecht

1. Vreemdelingenwet 2000, Artikel 50

"1. De ambtenaren belast met de grensbewaking en de ambtenaren belast met het toezicht op vreemdelingen, zijn bevoegd, hetzij op grond van feiten en omstandigheden die, naar objectieve maatstaven gemeten, een redelijk vermoeden van illegaal verblijf opleveren hetzij ter bestrijding van illegaal verblijf na grensoverschrijding, personen staande te houden ter vaststelling van hun identiteit, nationaliteit en verblijfsrechtelijke positie. Degene die stelt Nederlander te zijn, maar dat niet kan aantonen, kan worden onderworpen aan de dwangmiddelen als bedoeld in het tweede en vijfde lid. Bij algemene maatregel van bestuur worden de documenten aangewezen waarover een vreemdeling moet beschikken ter vaststelling van zijn identiteit, nationaliteit en verblijfsrechtelijke positie.

2. Indien de identiteit van de staande gehouden persoon niet onmiddellijk kan worden vastgesteld, mag hij worden overgebracht naar een plaats bestemd voor verhoor. Hij wordt aldaar niet langer dan gedurende zes uren opgehouden, met dien verstande, dat de tijd tussen middernacht en negen uur voormiddags niet wordt meegerekend.

3. Indien de identiteit van de staande gehouden persoon onmiddellijk kan worden vastgesteld en indien blijkt dat deze persoon geen rechtmatig verblijf geniet, dan wel niet onmiddellijk blijkt dat hij rechtmatig verblijf heeft, mag hij worden overgebracht naar een plaats bestemd voor verhoor. Hij wordt aldaar niet langer dan gedurende zes uren opgehouden, met dien verstande, dat de tijd tussen middernacht en negen uur voormiddags niet wordt meegerekend.

4. Indien nog grond bestaat voor het vermoeden dat de opgehouden persoon geen rechtmatig verblijf heeft, kan de in het tweede en derde lid bepaalde termijn door de Commandant der Koninklijke marechaussee respectievelijk door de korpschef, bevoegd ter plaatse waar die persoon zich bevindt, in het belang van het onderzoek met ten hoogste acht en veertig uren worden verlengd.

5. De in het eerste lid bedoelde ambtenaren zijn bevoegd de opgehouden persoon aan diens kleding of lichaam te onderzoeken, alsmede zaken van deze persoon te doorzoeken.

6. Bij algemene maatregel van bestuur worden nadere regelen gegeven omtrent de toepassing van de voorgaande leden van dit artikel."

2. Wijziging Vreemdelingen-circulaire 2000, Staatscourant 31 januari 2006, nr. 22, p. 11

"Hoofdreel is dat de indiening van een aanvraag om verlening van een verblijfsvergunning regulier voor bepaalde tijd wordt ingediend bij de burgemeester van de gemeente waar de vreemdeling woon- of verblijfplaats heeft. Op deze hoofdreel zijn in het Voorschrift Vreemdelingen reeds enkele uitzonderingen opgenomen (...).Thans

wordt in aanvulling op deze uitzonderingen in het Voorschrift Vreemdelingen bepaald dat de aanvraag van een vreemdeling die niet in het bezit is van de vereiste mvv, voortaan moet worden ingediend bij een kantoor van de IND.

(...)

Op dit moment geldt dat aanvragen van vreemdelingen die niet in het bezit zijn van de vereiste mvv en die woon- of verblijfplaats hebben in de gemeente Amsterdam, Diemen, Delft respectievelijk 's-Gravenhage, moeten worden ingediend bij het kantoor van de IND te Hoofddorp respectievelijke Rijswijk.

(...)

Naar verwachting zal door deze wijziging van de plaats van indiening de afhandeling van deze aanvragen aanmerkelijk sneller geschieden. De aanvraag hoeft nu immers niet door de gemeente ter verdere behandeling te worden doorgezonden naar de IND, maar kan zo mogelijk meteen worden afgedaan op de plaats van indiening ten kantore van de IND. Door dit 'lik-op-stuk' beleid wordt naar verwachting het oneigenlijke gebruik van de reguliere aanvraagprocedure aanzienlijk ontmoedigd."

3. Voorschrift Vreemdelingen 2000

Artikel 3.33a

"1. De aanvraag tot het verlenen of wijzigen van de verblijfsvergunning, bedoeld in artikel 14 van de Wet, dan wel het verlengen van de geldigheidsduur daarvan, wordt ingediend bij een kantoor van de Immigratie- en Naturalisatiedienst.

2. In afwijking van het eerste lid wordt de aanvraag tot het verlenen van een verblijfsvergunning onder de beperking, genoemd in artikel 3.4, eerste lid, onder s, van het Besluit, ingediend bij de korpschef van de politieregio waar de aangifte is gedaan.

3. In afwijking van het eerste lid wordt de aanvraag tot het verlenen of wijzigen van een verblijfsvergunning onder de beperking, genoemd in artikel 3.4, eerste lid, onder n en o, van het Besluit, voor studie aan de onderwijsinstelling als bedoeld in artikel 3.18a, ingediend door de student door tussenkomst van de onderwijsinstelling bij het studieloket van de Immigratie- en Naturalisatiedienst.

4. Indien de vreemdeling woon- of verblijfplaats heeft in een politieregio vermeld in kolom A van bijlage 18 bij deze regeling, wordt de aanvraag tot het verlenen van de verblijfsvergunning, bedoeld in artikel 14 van de Wet, in afwijking van het eerste lid en onverminderd het tweede lid, ingediend bij het in kolom B van deze bijlage vermelde kantoor van de Immigratie- en Naturalisatiedienst indien de vreemdeling:

- a. niet de nationaliteit bezit van één der door de Minister van Buitenlandse Zaken aan te wijzen landen;
- b. geen gemeenschapsonderdaan is, en
- c. niet beschikt over een geldige machtiging tot voorlopig verblijf die overeenkomt met het verblijfsdoel waarvoor de verblijfsvergunning is aangevraagd."

II. Juridisch grondslag Kinderrechtennorm

4. Artikel 3 Verdrag inzake de Rechten van het Kind

"1. Bij alle maatregelen betreffende kinderen, ongeacht of deze worden genomen door openbare of particuliere instellingen voor maatschappelijk welzijn of door rechterlijke instanties, bestuurlijke autoriteiten of wetgevende lichamen, vormen de belangen van het kind de eerste overweging.

(...)

3. De Staten die partij zijn, waarborgen dat de instellingen, diensten en voorzieningen die verantwoordelijk zijn voor de zorg voor of de bescherming van kinderen voldoen aan de door de bevoegde autoriteiten vastgestelde normen, met name ten aanzien van de veiligheid, de gezondheid, het aantal personeelsleden en hun geschiktheid, alsmede bevoegd toezicht."

5. Artikel 37 Verdrag inzake de Rechten van het Kind

"De Staten die partij zijn, waarborgen dat:

a. geen enkel kind wordt onderworpen aan foltering of aan een andere wrede, onmenselijke of ontorende behandeling of bestraffing. Doodstraf noch levenslange gevangenisstraf zonder de mogelijkheid van vrijlating wordt opgelegd voor strafbare feiten gepleegd door personen jonger dan achttien jaar;

b. geen enkel kind op onwettige of willekeurige wijze van zijn of haar vrijheid wordt beroofd. De aanhouding, inhechtenisneming of gevangenneming van een kind geschiedt overeenkomstig de wet en wordt slechts gehanteerd als uiterste maatregel en voor de kortst mogelijke passende duur;

c. ieder kind dat van zijn of haar vrijheid is beroofd, wordt behandeld met menselijkheid en met eerbied voor de waardigheid inherent aan de menselijke persoon, en zodanig dat rekening wordt gehouden met de behoeften van een persoon van zijn of haar leeftijd. Met name wordt ieder kind dat van zijn of haar vrijheid is beroofd, gescheiden van volwassenen tenzij het in het belang van het kind wordt geacht dit niet te doen, en heeft ieder kind het recht contact met zijn of haar familie te onderhouden door middel van correspondentie en bezoeken, behalve in uitzonderlijke omstandigheden;

d. ieder kind dat van zijn of haar vrijheid is beroofd het recht heeft onverwijld te beschikken over juridische en andere passende bijstand, alsmede het recht de wettigheid van zijn vrijheidsberoving te betwisten ten overstaan van een rechter of een andere bevoegde, onafhankelijke en onpartijdige autoriteit, en op een onverwijld beslissing ten aanzien van dat beroep."

6. Memorie van Toelichting Goedkeuringswet Verdrag inzake de Rechten van het Kind 1992, Vergaderjaar 1992-1993, 22 855 (R1451), nr. 3

"Het is met de doelstelling van het verdrag in overeenstemming te achten dat, in geval van conflict van belangen, het belang van het kind als regel de doorslag behoort te geven."

7. Guidelines of the Committee of Ministers of the Council of Europe on child-friendly justice:

"A.19. Any form of deprivation of liberty of children should be a measure of last resort and be for the shortest appropriate period of time."

8. United National Rules for the Protection of Juveniles Deprived of their Liberty ("Havana-rules"), December 2009

"...2. Deprivation of the liberty of a juvenile should be a disposition of last resort and for the minimum necessary period and should be limited to the exceptional cases.

11b. Deprivation of liberty means any form of detention or imprisonment or the placement of a person in a public or private custodial setting from which this person is not permitted to leave at will, by order of any judicial, administrative or other public authority. ..."

9. General Comment no. 5 (2003) on the Convention of the Rights of the Child

"12: (...) Every legislative, administrative and judicial body or institution is required to apply the best interest principle by systematically considering how children's rights and interests are or will be affected by a decision and action."

10.HvJ EG, zaak C-200/02, Chen, 19 oktober 2004

11.HvJ EU, zaak C-34/09, Ruiz Zambrano, 8 maart 2011