



de Kinderombudsman.
wij laten van je horen

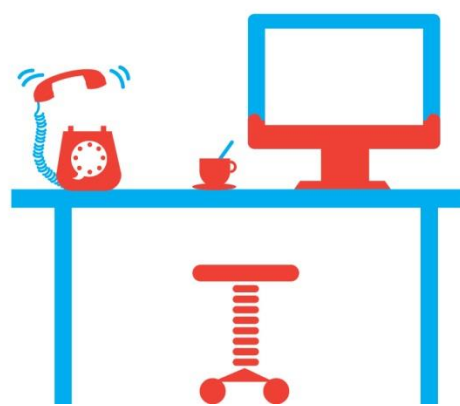
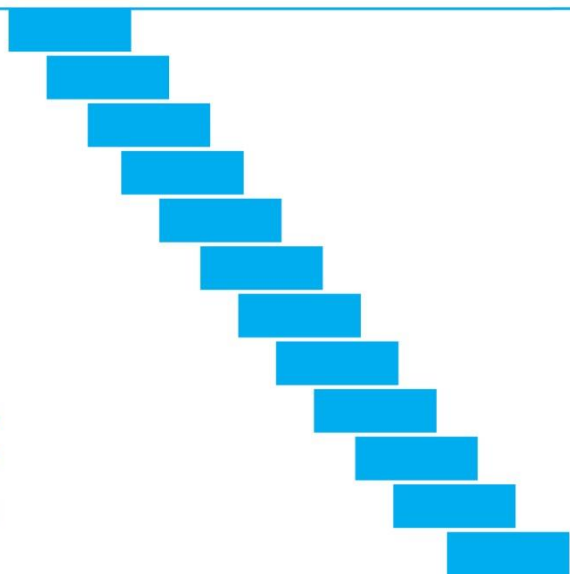


Standpunt: Een alternatief Kinderpardon dat recht doet aan kinderen



Nummer: KOM005/2017

Datum: 29 juni 2017



SAMENVATTING

Met dit standpunt presenteert de Kinderombudsman een alternatief Kinderpardon. Dit is nodig omdat het Kinderpardon in zijn huidige vorm geen recht doet aan de kinderen waarvoor de regeling is bedoeld. Slechts een kleine minderheid van alle aanvragers heeft onder de definitieve regeling een verblijfsvergunning gekregen. Dit terwijl alle kinderen die een aanvraag indienden aan de belangrijkste voorwaarde voldeden: ze woonden allemaal al tenminste vijf jaar in Nederland en hadden hier hun leven opgebouwd.

De gedachte achter het huidige Kinderpardon is dat het weigeren van een verblijfsvergunning na vijf jaar vrijwel altijd tegen het belang van het kind indruist, omdat gedwongen terugkeer na de termijn van vijf jaar vrijwel altijd schadelijk is voor diens ontwikkeling. De Kinderombudsman onderschrijft dit uitgangspunt. De basis van de huidige regeling is dus goed; het zijn de beperkende voorwaarden die maken dat het Kinderpardon in zijn huidige vorm geen recht doet aan kinderen.

Om tot een Kinderpardon te komen dat in overeenstemming is met het VN-Kinderrechtenverdrag en de aanbevelingen van het Kinderrechtencomité, doet de Kinderombudsman in dit standpunt de volgende aanbevelingen:

1. Veranker de regeling voor langdurig verblijvende kinderen in de Vreemdelingenwet of het Vreemdelingenbesluit.
2. Schrap het meewerkcriterium als contra-indicatie.
3. Laat het Kinderpardon gelden voor alle kinderen die een verblijfsvergunning in Nederland hebben aangevraagd en hier sindsdien tenminste vijf jaar hebben gewoond, in plaats van alleen voor kinderen die asiel hebben aangevraagd.
4. Laat de contra-indicaties *gevaar openbare orde en nationale veiligheid* en *twijfel aan identiteit of nationaliteit* ten hoogste een weigeringsgrond zijn voor het betreffende gezinslid, maar niet voor de overige gezinsleden.
- 5a. Schep ruimte om de contra-indicaties *gevaar openbare orde en nationale veiligheid* en *twijfel aan identiteit of nationaliteit* in individuele gevallen niet aan het betreffende gezinslid tegen te werpen, bijvoorbeeld omdat het belang van de betrokken kinderen zich hiertegen verzet.
- 5b. Sluit geen gezinsleden uit die onder het jeugdstrafrecht een gevangenisstraf hebben gehad op basis van de contra-indicatie *gevaar openbare orde* en versoepel het criterium voor volwassenen.
- 5c. Neem een verjaringstermijn op voor het criterium *gevaar openbare orde en nationale veiligheid*, zodat er uiteindelijk - bij het uitblijven van vervolging (bij 1F) of als iemand niet opnieuw in de fout gaat (bij gevangenisstraf) – zicht is op een toekomst in Nederland.
6. Pas het toezichtscriterium zodanig aan dat kinderen die tenminste vijf jaar onder toezicht hebben gestaan van het Rijk of een gemeente in aanmerking komen voor de regeling.
7. Beoordeel alle afgewezen aanvragen onder de overgangsregeling en de definitieve regeling opnieuw op basis van de voorgestelde criteria en stel de

regeling open voor alle gezinnen die op 1 februari 2013 aan deze eisen voldeden.

8. Veranker het belang van het kind in de Vreemdelingenwet zodat het kind centraal staat bij alle vreemdelingrechtelijke besluiten die over hem of haar genomen worden.

EEN KINDERPARDON DAT RECHT DOET AAN KINDEREN

Met dit standpunt presenteert de Kinderombudsman een voorstel voor aanpassing van de huidige pardonregeling voor kinderen om tot een rechtvaardig Kinderpardon te komen. Dit is nodig omdat het Kinderpardon in zijn huidige vorm geen recht doet aan de kinderen waarvoor de regeling is bedoeld. In de regeling is het belang van het kind volledig naar de achtergrond verdwenen. De Kinderombudsman heeft zich in de afgelopen jaren meermaals uitgesproken over specifieke aspecten van het Kinderpardon die niet in lijn zijn met het kinderrechtenverdrag en met de oorspronkelijke gedachte achter de regeling. Met dit standpunt geeft de Kinderombudsman zijn algehele visie op het Kinderpardon. Hierbij wordt teruggegrepen op de kern van het VN-Kinderrechtenverdrag (IVRK): het uitgangspunt dat de belangen van het kind altijd voorop moeten staan (art. 3), het recht op gelijke behandeling (art. 2), het recht op leven en ontwikkeling (art. 6) en het recht om gehoord te worden (art. 12).

Het standpunt beschrijft achtereenvolgens het uitgangspunt dat aan een regeling voor gewortelde kinderen ten grondslag moet liggen, de wijze waarop de regeling verankerd dient te worden in wet- en regelgeving en diverse van de huidige voorwaarden die aanpassing behoeven.

EEN KORTE GESCHIEDENIS

Na jarenlange onzekerheid voor grote groepen kinderen, veel discussie en lobby van kinderrechtenorganisaties en betrokken burgers was het in 2012 eindelijk zover: de PvdA en VVD maakten in hun regeerakkoord bekend dat er een regeling zou komen voor kinderen met een asielachtergrond die al lange tijd zonder verblijfsvergunning in Nederland woonden. Het plan bevatte zowel een overgangsregeling als een definitieve regeling. Gedachte achter beide regelingen was dat kinderen die – onder meer door lange procedures – al jaren in Nederland woonden en inmiddels geworteld waren in de samenleving, ook officieel in Nederland moesten kunnen blijven.¹

Voor een deel van de gezinnen bleek dit inderdaad het geval. Onder de *tijdelijke regeling* werd ongeveer de helft van alle aanvragen gehonoreerd. De andere gezinnen voldeden niet aan een of meer voorwaarden die aan de regeling verbonden waren. Op basis van de *definitieve regeling* kreeg 95% van iedereen die een aanvraag had gedaan negatief bericht. In 2016 kreeg zelfs maar één gezin een vergunning. Dit terwijl alle kinderen die een aanvraag indienden aan de belangrijkste voorwaarde voldeden: ze woonden allemaal al tenminste vijf jaar in Nederland en hadden hier hun leven opgebouwd.

HET UITGANGSPUNT: EEN TOEKOMST VOOR HIER GEWORTELDE KINDEREN

Het onderliggende idee van het Kinderpardon is dat een kind met een asielachtergrond na een verblijf van vijf jaar in Nederland zo sterk geworteld is dat hij of zij niet naar het land van herkomst kan worden uitgezet zonder schade op te lopen aan zijn of haar

¹ Het Kinderpardon staat zowel open voor kinderen die hier met hun gezin wonen als voor kinderen die zonder hun ouders in Nederland verblijven (alleenstaande minderjarige vreemdelingen of amv's). Als in dit standpunt over gezinnen wordt gesproken, worden hiermee ook amv's bedoeld.

ontwikkeling. Kinderombudsvrouw Margrite Kalverboer heeft dit als wetenschapper samen met haar collega Elianne Zijlstra al tien jaar geleden aangetoond aan de Rijksuniversiteit Groningen.² Dit wordt inmiddels breed onderkend. Hoewel ook kinderen die pas korter in Nederland wonen ontwikkelingsschade kunnen oplopen als zij moeten vertrekken, is de kans op schade na vijf jaar vrijwel zeker. Dit geldt niet alleen voor kinderen die duidelijk 'verwesterd' zijn, hun moedertaal niet (meer) spreken of geen herinneringen hebben aan hun land van herkomst. Het begrip worteling laat zich niet vertalen naar een klein aantal objectieve criteria; het gaat om de som van (sterke en minder sterke) banden die een kind is aangegaan met zijn of haar omgeving, en die voor elk kind anders kunnen zijn. Men kan er echter van uitgaan dat het weigeren van een verblijfsvergunning na vijf jaar vrijwel altijd tegen het belang van het kind indruist.

Het Kinderrechtencomité dat toeziet op de wereldwijde naleving van het Kinderrechtenverdrag heeft in een nadere toelichting op het Verdrag, *General Comment* nummer 14, aangegeven hoe het belang van het kind moet worden onderzocht en vastgesteld³. Het Comité vraagt niet om het belang van individuele kinderen bij te nemen besluiten altijd zwaarder te laten wegen dan andere belangen. Er kunnen redenen zijn om zoals hier in kwestie een verblijfsvergunning te weigeren, zelfs als dit niet in het belang van een kind is. Het is niet per definitie onredelijk om aanvullende voorwaarden te stellen. Dergelijke besluiten moeten volgens het Comité echter zeer goed gemotiveerd worden. Wat we nu echter zien gebeuren, is dat de belangen van kinderen zonder vergunning die al lang in Nederland wonen slechts in hoge uitzondering boven de belangen van bijvoorbeeld de staat gaan.

EEN WETTELIJKE BASIS

Het Kinderpardon blijkt in de huidige vorm voor het merendeel van de kinderen waarvoor de regeling oorspronkelijk bedoeld is geen oplossing te bieden. Dat de strikte uitleg toch standhoudt bij de rechter, heeft onder meer te maken met de wijze waarop de regeling juridisch is vormgegeven. De regeling staat niet in een wet, maar in de Vreemdelingencirculaire, een document met beleidsregels van de minister van Veiligheid en Justitie (VenJ). De staatssecretaris van VenJ, die over deze regels gaat, heeft daardoor veel meer beleidsvrijheid dan bij beleid dat wel in de wet is verankerd. De hoogste bestuursrechter, de Raad van State, stelt in meerdere van haar uitspraken dat het bij de regeling om zogenaamd begunstigend beleid gaat. Met andere woorden: de regering hoeft het Kinderpardon niet op basis van een internationaal verdrag of Nederlandse wet uit te voeren. Mede hierdoor mag de staatssecretaris van de Raad van State onderscheid maken tussen groepen kinderen op basis van – naar oordeel van de Kinderombudsman – oneigenlijke gronden. Zo stelt de Raad van State dat het in dit licht niet onredelijk is om op basis van bepaalde keuzes van de ouders, zoals het niet voldoende meewerken aan vertrek of het opgegeven hebben van een andere identiteit, een verblijfsvergunning te weigeren. Het is de verwachting dat verankering van de

Kalverboer, M. E., & Zijlstra, A. E. (2006). [De schade die kinderen oplopen als zij na langdurig verblijf in Nederland gedwongen worden uitgezet](#). In *Defence for Children International (Ed.)*, Internationale Kinderrechten versus Nederlands immigratiebeleid. (pp. 1 - 34). Amsterdam: DCI-Nederland.

³ De Nederlandse vertaling van dit standpunt is op de [website](#) van de Kinderombudsman te vinden.

regeling in de wet ertoe gaat leiden dat meer kinderen een succesvol beroep op de regeling kunnen doen, waardoor de regeling meer in overeenstemming is met het Kinderrechtenverdrag. De Kinderombudsman beveelt daarom aan om de regeling op te nemen in Vreemdelingenwet of het Vreemdelingenbesluit.

Aanbeveling

Veranker de regeling voor langdurig verblijvende kinderen in de Vreemdelingenwet of het Vreemdelingenbesluit.

KERN BEHOUDEN, VOORWAARDEN OP DE SCHOP

Met de basis van de huidige regeling – uitzicht op een vergunning na vijf jaar verblijf in Nederland – is weinig mis. De Kinderombudsman beveelt daarom aan deze kern te behouden. Veel voorwaarden of zogenaamde 'contra-indicaties' moeten echter op de schop.

De Kinderombudsman heeft grote bezwaren tegen de volgende contra-indicaties: het *meewerkcriterium*, de *beperking tot kinderen die asiel hebben aangevraagd* en het weigeren van een vergunning aan het hele gezin op basis van de contra-indicaties *gevaar openbare orde of nationale veiligheid* en *identiteit en nationaliteit*. De Kinderombudsman heeft ook bezwaren tegen de uitwerking van deze laatste twee contra-indicaties voor het betreffende gezinslid. Ook de uitwerking van de contra-indicatie *onttrekking aan toezicht* behoeft aanpassing. Dit standpunt beschrijft voor elk van de genoemde contra-indicaties welke aanpassingen nodig zijn.

Tegen de overige voorwaarden in de huidige regeling heeft de Kinderombudsman in beginsel geen bezwaar. Wel moet daarbij worden aangetekend dat rigide vasthouden aan deze voorwaarden in individuele gevallen tot schrijnende en onrechtvaardige situaties kan leiden. Dit standpunt beschrijft in welke gevallen het belang van de staat *nooit* boven het belang van het kind mag gaan. In alle overige gevallen dient een individuele belangenafweging te worden gemaakt zoals het Kinderrechtenverdrag vereist en het Kinderrechtencomitee aangeeft.

In de huidige regeling worden ook enkele zaken genoemd die inwilliging niet in de weg staan: Niet kunnen voldoen aan het mvv-vereiste⁴, het ontbreken van middelen van bestaan en het ontbreken van een geldig document voor grensoverschrijding. Het is van belang dat dit in een aangepaste regeling zo blijft. Het is evenzeer van belang dat er geen nieuwe, beperkende criteria worden toegevoegd.

⁴ Een machtiging tot voorlopig verblijf (mvv) is een visum dat iemand die niet uit de Europese Unie komt moet aanvragen als hij of zij langer dan 90 dagen in Nederland wil verblijven. De mvv moet vóór men naar Nederland komt worden aangevraagd. Het mvv-vereiste geldt niet voor asielaanvragen.

DE VOORWAARDEN NADER BEZIEN

1. Het meewerkcriterium

Veruit de meeste aanvragen worden onder de huidige regeling op deze grond afgewezen. Van het gezin wordt verwacht dat het zich zelfstandig en uit eigen initiatief heeft ingezet om te vertrekken. Men moet zowel via de terugkeerorganisatie Dienst Terugkeer en Vertrek (DT&V), de eigen diplomatieke vertegenwoordiging en de Internationale Organisatie voor Migratie (IOM) hebben geprobeerd vertrek te realiseren. Als men in bezit is van een geldig reisdocument, wordt geoordeeld dat vertrek mogelijk was en is dus altijd sprake van deze contra-indicatie. Het is niet voldoende als de aanvrager alleen in de laatste periode voorafgaand aan de aanvraag aan vertrek heeft gewerkt, zo valt te lezen in de werkinstructie van DT&V: "uitgangspunt is immers dat de vreemdeling zelf werkt aan zijn vertrek en dat de lange verblijfsduur niet aan hem is te wijten". Uit de geanonimiseerde dossiers die zijn vrijgegeven van kinderen aan wie uiteindelijk wel een verblijfsvergunning is toegekend⁵, blijkt ook dat het algemene beleid heel streng is. Als iemand op enig moment nadat het eerste asielverzoek definitief is afgewezen heeft aangegeven niet terug te willen, dit al voldoende kan om deze contra-indicatie te laten gelden.

Dit strenge beleid is onredelijk. Veel gezinnen die nog een procedure hebben lopen, zoals een tweede asielaanvraag, hopen dat ze hier bescherming krijgen en niet terug hoeven te keren naar het land waar ze vandaan gevlucht zijn. Tijdens de procedure zijn ze dus niet bezig met terugkeer. Toch eist het meewerkcriterium dat het gezin ook tijdens procedures actief aan vertrek blijft werken. De redenering hierachter: "Het is de keuze van een vreemdeling een aanvraag in te dienen in plaats van te werken aan zijn vertrek. Die keuze mag hem in het kader van het criterium 'werken aan vertrek' worden aangerekend.⁶" Het meewerkcriterium is zo streng dat alleen gezinnen die er alles aan gedaan hebben om terug te keren in aanmerking komen voor een vergunning. Voor deze gezinnen bestond al een regeling: de buitenschuldvergunning.

Voor de kinderen die al jarenlang in onzekerheid leven is het een hard gelag om met deze situatie te moeten leven. Dat zij hier geworteld zijn doet in de regeling die voor gewortelde kinderen bedoeld is blijkbaar niet ter zake. Dat zij nauwelijks of geen invloed hebben op de keuze van hun ouders om niet terug te keren ook niet. En dat de overheid er al die jaren niet in is geslaagd om het gezin te laten terugkeren ook niet. Zolang het meewerkcriterium blijft bestaan, hebben de kinderen waarvoor de regeling ooit is opgesteld geen enkel zicht op een toekomst in Nederland. De Kinderombudsman beveelt daarom aan om het meewerkcriterium te schrappen.

In februari van dit jaar nam de Tweede Kamer een [motie](#) van Kamerlid Joël Voordewind aan waarin de regering werd opgeroepen om in plaats van een meewerkcriterium een

⁵ [Deze](#) heeft de staatssecretaris van Ven Jop 29 november 2016 naar de Tweede Kamer gestuurd, op verzoek van de Kamer.

⁶ DT&V (2015). Interne instructie 'Werken aan terugkeer definitieve regeling langdurig verblijvende kinderen'.

beschikbaarheidscriterium in de regeling op te nemen. Dit zou al een belangrijke verbetering zijn ten opzichte van de huidige situatie, hoewel veel nog afhankelijk is van de precieze uitwerking.

Aanbeveling

Schrap het meewerkcriterium als contra-indicatie.

2. Beperking tot kinderen die asiel hebben aangevraagd

De huidige regeling beperkt zich tot kinderen die asiel hebben aangevraagd maar op basis van die aanvraag geen verblijfsrecht hebben gekregen. De kinderen die daadwerkelijk asiel hebben *gekregen* hebben een verblijfsvergunning en hoeven dus geen aanspraak te maken op het Kinderpardon. Er wordt aldus een onderscheid gemaakt op basis van het al dan niet *verzocht hebben* om een vergunning *die niet is toegekend* omdat de rechter heeft geoordeeld dat men er geen recht op had. Dit onderscheid kan niet gerechtvaardigd worden en is in strijd met artikel 2 IVRK.

Of een gezin via de asielprocedure of via een andere procedure een vergunning probeert te verkrijgen, is in zekere zin willekeurig en in de meeste gevallen afhankelijk van de beoordeling van hun advocaat van hoe kansrijk deze de verschillende mogelijkheden acht. Zo zijn er (kinderen van) slachtoffers van mensenhandel die proberen via de asielprocedure een vergunning te krijgen, omdat dit – als zij uit een onveilig land komen – vaak kansrijker is dan de procedure voor slachtoffers van mensenhandel. Of kinderen waarvan de ouders een werkvergunning konden krijgen en daarom geen asielverzoek hebben ingediend. Gezinnen die aan een vergelijkbare situatie in hun thuisland zijn ontvlucht, kunnen in Nederland andere procedures hebben gevolgd. Bovendien maakt het voor de mate van worteling van kinderen in Nederland niet uit welke procedures precies gevolgd zijn. Ook een kind dat voor het werk van zijn of haar ouders naar Nederland is gekomen kan zodanig geworteld zijn dat onvrijwillige terugkeer schade kan toebrengen aan zijn of haar ontwikkeling.

Een rechtvaardige regeling staat open voor alle kinderen die aantoonbaar langdurig in Nederland verblijven en een aanvraag voor een verblijfsvergunning hebben gedaan, onafhankelijk van de oorspronkelijke procedure. De Kinderombudsman beveelt daarom aan om het huidige criterium te vervangen door de eis dat een gezin na het aanvragen van een verblijfsvergunning tenminste vijf jaar in Nederland heeft verbleven.

Aanbeveling

Laat het Kinderpardon gelden voor alle kinderen die een verblijfsvergunning in Nederland hebben aangevraagd en hier sindsdien tenminste vijf jaar hebben gewoond, in plaats van alleen voor kinderen die asiel hebben aangevraagd.

3. Openbare orde, nationale veiligheid en twijfel aan identiteit of nationaliteit

Als één van de gezinsleden mogelijk schuldig is aan oorlogsmisdaden, krijgt het hele gezin in de huidige situatie geen verblijfsvergunning. Hetzelfde geldt voor gezinnen waarvan één van de gezinsleden een onvoorwaardelijke gevangenisstraf of vrijheidsbenemende maatregel heeft gehad van tenminste één maand. Ook als één van de gezinsleden in het verleden een (vermoedelijk) onjuiste identiteit of nationaliteit heeft opgegeven, wordt de aanvraag van alle gezinsleden afgewezen.

De gedachte achter het weigeren van een vergunning aan het hele gezin is dat zo wordt voorkomen dat de persoon waarom het gaat op grond van het recht op gezinsleven in Nederland een vergunning kan krijgen. Ook als het ongewenste gezinslid geen rechtmatig verblijf zou krijgen, zou hij of zij voordeel kunnen hebben door de verblijfsstatus van het gezin. Bijvoorbeeld doordat de gezinsleden met een vergunning recht hebben op een woning en geld mogen verdienen.

Het is op zichzelf verdedigbaar dat het belang van de staat boven het belang van kinderen kan gaan als de openbare orde of nationale veiligheid in het geding is. Ook de Kinderombudsman vindt het onwenselijk dat mensen die schuldig zijn aan oorlogsmisdaden in Nederland een verblijfsvergunning zouden kunnen krijgen. Niet voor niets worden mensen die verdacht zijn van oorlogsmisdaden in artikel 1F van het Vluchtelingenverdrag uitgesloten van vluchtelingrechtelijke bescherming.⁷ Dat hierdoor het hele gezin niet in aanmerking komt voor een verblijfsvergunning, is echter onacceptabel en in strijd met artikel 2 IVRK omdat kinderen ongelijk behandeld worden ten opzichte van andere kinderen door het gedrag van de ouder(s). Met de formulering in de huidige regeling geldt de contra-indicatie zelfs voor het hele gezin als deze één van de kinderen betreft. Ook het toerekenen van het gedrag van één kind aan de overige gezinsleden kan op geen enkele manier gerechtvaardigd worden.

De oplossing die in deze gevallen recht doet aan de belangen van kinderen én dat van de staat, is om deze contra-indicatie enkel voor het betreffende gezinslid te laten gelden. Voor individuele gezinnen heeft de contra-indicatie dan nog steeds ingrijpende gevolgen. Er kunnen financiële gevolgen zijn, doordat mensen zonder vergunning geen recht hebben op sociale voorzieningen. Mogelijk wordt het betreffende gezinslid zelfs uitgezet. Bij aanpassing van de regeling hebben overige gezinsleden echter tenminste de keuze om wel of niet mee te gaan. De Kinderombudsman beveelt voor deze contra-indicaties daarom aan om deze uitsluitend voor het betreffende gezinslid te laten gelden.

⁷ De Kinderombudsman is zich bewust van de discussie over het 1F-beleid in Nederland en meent dat dit kritisch tegen het licht gehouden moet worden. Bepaalde groepen mensen lijken al snel als 1F'er aangemerkt te worden en heel moeilijk van die status af te komen. Deze kwestie wordt in dit standpunt verder buiten beschouwing gelaten.

Aanbeveling

Laat de contra-indicaties *gevaar openbare orde en nationale veiligheid en twijfel aan identiteit of nationaliteit* ten hoogste een weigeringsgrond zijn voor het betreffende gezinslid, maar niet voor de overige gezinsleden.

Aanpassing contra-indicaties voor betreffende gezinsleden

De uitwerking van de contra-indicaties voor de betreffende gezinsleden behoeft ook enige aanpassing. Er moet altijd een belangenafweging plaatsvinden tussen het belang van het individu om hier te blijven enerzijds en het belang van de staat anderzijds. Ook het belang van de betrokken kinderen moet hierbij worden afgewogen. De Kinderombudsman stelt voor om hier ruimte voor te scheppen, bijvoorbeeld door de volgende zinssnede toe te voegen: "...tenzij dit in redelijkheid niet kan worden tegengeworpen of het belang van het kind zich hier tegen verzet".

De Kinderombudsman vindt het openbare orde criterium in de huidige regeling te streng. Iemand die een gevangenisstraf van één maand heeft gehad, is niet direct een gevaar voor de openbare orde. Gezinsleden die (als minderjarige of adolescent) onder het jeugdstrafrecht een gevangenisstraf hebben gehad, zouden nooit mogen worden uitgesloten op basis van deze contra-indicatie. De Kinderombudsman beveelt verder aan voor het betreffende gezinslid een verjaringstermijn te laten gelden, zodat er uiteindelijk - bij het uitblijven van vervolging (bij 1F) of als iemand niet opnieuw in de fout gaat (bij gevangenisstraf) – zicht is op een toekomst in Nederland.

Aanbevelingen

Schep ruimte om de contra-indicaties *gevaar openbare orde en nationale veiligheid en twijfel aan identiteit of nationaliteit* in individuele gevallen niet aan het betreffende gezinslid tegen te werpen, bijvoorbeeld omdat het belang van de betrokken kinderen zich hiertegen verzet.

Sluit geen gezinsleden uit die onder het jeugdstrafrecht een gevangenisstraf hebben gehad op basis van de contra-indicatie *gevaar openbare orde* en versoepel het criterium voor volwassenen.

Neem een verjaringstermijn op voor het criterium *gevaar openbare orde en nationale veiligheid*, zodat er uiteindelijk - bij het uitblijven van vervolging (bij 1F) of als iemand niet opnieuw in de fout gaat (bij gevangenisstraf) – zicht is op een toekomst in Nederland.

4. Onttrekking aan toezicht

De huidige situatie is als volgt: een kind of gezinslid mag zich niet langer dan een aaneengesloten periode van drie maanden hebben onttrokken aan het toezicht van IND, DT&V, COA, Vreemdelingenpolitie of Nidos. Is dat wel het geval dan komt het gezin – of, als 'de gezinsband verbroken was', alleen het betreffende gezinslid – niet in aanmerking

voor een vergunning. Kortere periodes van onttrekking aan toezicht worden niet bij elkaar opgeteld.

De staatssecretaris van V&J heeft in Kamerdebatten en antwoorden op Kamervragen aangegeven dat deze contra-indicatie is toegevoegd om te voorkomen dat gezinnen 'beloond' worden voor de keuze voor illegaliteit boven vertrek. Het doel is om gezinnen uit te sluiten die bewust buiten beeld van de rijksoverheid zijn gebleven en die daarmee hun (gedwongen) vertrek hebben bemoeilijkt. Het toezichtscriterium vertoont grote overeenkomsten met het mogelijk toekomstige criterium 'beschikbaar zijn voor vertrek' dat onder 1 besproken is.

In de discussie over (de rechtvaardigheid van) dit criterium lijken verschillende beelden te bestaan over de gedachte die eraan ten grondslag ligt. Gaat het erom gezinnen uit te sluiten die langere tijd buiten Nederland hebben verbleven en daarom geen aanspraak zouden moeten hebben op een vergunning? In dat geval zou de term 'aantonen langdurig verblijf' wellicht beter passen. Het punt is dan niet zozeer of het kind in beeld is bij een bepaalde instantie, maar of het wel in Nederland opgroeit.

De Kinderombudsman vindt dat de discussie niet zou moeten gaan over de vraag of er al dan niet 'beloond' wordt. De bedoeling van het Kinderpardon is juist om kinderen *zelf* centraal te stellen, in plaats van de keuzes van hun ouders. Toch heeft de Kinderombudsman in beginsel geen bezwaar tegen de eis van toezicht. Het geheel loslaten van het toezichtscriterium kan het voor ouders in de toekomst mogelijk aantrekkelijker maken om uit het zicht van overheden te verdwijnen. Het gezin zou zich na enige jaren buiten het zicht van overheden te hebben verbleven opnieuw kunnen melden en om een vergunning vragen. Langdurig verblijf in de illegaliteit is niet in het belang van kinderen. Door het toezichtscriterium belanden minder kinderen in die ongewenste situatie. Hierbij is nog wel van belang dat ook gemeentelijk toezicht voldoende is om in aanmerking te komen. Zeker als het Kinderpardon wordt uitgebreid naar niet-asielkinderen, zullen anders kinderen buiten de boot vallen.

De Kinderombudsman beveelt daarnaast aan om de eis van toezicht niet voor het gehele verblijf in Nederland, maar voor een termijn van vijf jaar te laten gelden. Dit volgt uit het uitgangspunt dat als na vijf jaar vertrek niet gerealiseerd is, kinderen in principe in aanmerking moeten komen voor de regeling. Er zijn op dit moment gezinnen die veel langer dan vijf jaar – onder toezicht van de overheid - in Nederland hebben gewoond, en uiteindelijk zijn 'ondergedoken' uit angst om uitgezet te worden. Zij komen onder de huidige regeling niet in aanmerking voor een vergunning. De Kinderombudsman vindt dat ook deze kinderen recht hebben op een toekomst in Nederland.

Aanbeveling

Pas het toezichtscriterium zodanig aan dat kinderen die tenminste vijf jaar onder toezicht hebben gestaan van het Rijk of een gemeente in aanmerking komen voor de regeling.

TEN SLOTTE

Met dit standpunt schetst de Kinderombudsman een rechtvaardig alternatief voor de huidige regeling voor langdurig verblijvende kinderen. Omdat het vertrekpunt van dit alternatief is dat hier gewortelde kinderen een toekomst moeten kunnen opbouwen in Nederland, zullen als de aanpassingen worden doorgevoerd meer kinderen dan onder de huidige regeling in aanmerking komen voor een verblijfsvergunning. De Kinderombudsman beveelt daarom aan om alle aanvragen onder de overgangsregeling en de definitieve regeling opnieuw te beoordelen. Tevens moet de regeling tijdelijk worden opengesteld voor gezinnen die bij de invoering van de overgangsregeling (op 1 februari 2013) voldeden aan de nieuwe criteria. Dit betekent dat ook jongeren die inmiddels meerderjarig zijn eenmalig een aanvraag moeten kunnen indienen.

Aanbeveling

Beoordeel alle afgewezen aanvragen onder de overgangsregeling en de definitieve regeling opnieuw op basis van de voorgestelde criteria en stel de regeling open voor alle gezinnen die op 1 februari 2013 aan deze eisen voldeden.

Het Kinderpardon vormt slechts één onderdeel van vreemdelingenbeleid dat oog heeft voor de belangen van kinderen. De Kinderombudsman is groot voorstander van het verankeren van het belang van het kind in de Vreemdelingenwet. Als dit conform de visie van het Kinderrechtencomité gebeurt, staat het belang van het kind niet alleen in deze regeling centraal, maar in alle besluiten die de overheid in het kader van de Vreemdelingenwet over kinderen neemt.

Aanbeveling

Veranker het belang van het kind in de Vreemdelingenwet zodat het kind centraal staat bij alle vreemdelingrechtelijke besluiten die over hem of haar genomen worden.