

De ACVZ

De Adviescommissie voor vreemdelingenzaken is een bij de Vreemdelingenwet 2000 ingesteld onafhankelijk adviesorgaan. Zij heeft tot taak de Minister van Justitie en het Parlement gevraagd en ongevraagd te adviseren over het vreemdelingenrecht en het beleid terzake, alsmede over een beperkt aantal individuele zaken.

De Adviescommissie voor vreemdelingenzaken is een adviescollege in de zin van de Kaderwet adviescolleges en is als zodanig ingericht.

Zij geeft in haar hoedanigheid van beleidsadviescollege zowel beleidsreactieve als beleidsproactieve adviezen. Enerzijds worden adviezen uitgebracht met een analyse van gevoerd beleid en bestaande wetgeving of van een bestaande praktijk met als doel te leren of het beleid dan wel die wetgeving goed functioneert. Zo nodig worden aanbevelingen tot verbetering gedaan. Anderzijds wordt geadviseerd over toekomstige ontwikkelingen en mogelijk te verwachten problemen en worden (alternatieve) richtingen voor beleid en de bijbehorende wetgeving aangegeven. Tenslotte worden verkenningen uitgevoerd waarbij een beleidsveld of een feitelijke gang van zaken dan wel ontwikkelingen in beeld worden gebracht met beschrijving van de daarin eventueel aangetroffen vraagstukken. De advisering dient praktisch en oplossingsgericht te zijn.

De Adviescommissie voor vreemdelingenzaken bestaat uit vijftien leden die op persoonlijke titel zijn benoemd.

Colofon

Advies “Kinderen en de asielpraktijk” uitgebracht aan de Minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie.

Uitgave van de Adviescommissie voor vreemdelingenzaken,
Den Haag, 2003

Advieskenmerk: 2003/05, oktober 2003

Bestellingen van publicaties:
Adviescommissie voor vreemdelingenzaken
Prins Clauslaan 20
2595 AJ Den Haag
email: info@acvz.com
(070) 381 14 00 of via de website: www.acvz.com

Vormgeving: Studio Daniëls BV, Den Haag
Drukwerk: Drukkerij Bakker, Roelofarendsveen

Kinderen en de asielpraktijk

DE POSITIE VAN HET KIND VOOR, TIJDENS, EN NA DE
ASIELPROCEDURE - TEGEN DE ACHTERGROND VAN HET
INTERNATIONAAL RECHT.

DEN HAAG, OKTOBER 2003



Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken

de Minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie
Mw. Drs. M.C.F. Verdonk
Postbus 31025
2500 GC DEN HAAG

datum 30 oktober 2003
ons kenmerk ACVZ/ALG/086
ACVZ-advies "Kinderen en de asielpraktijk"

Zeer geachte mevrouw Verdonk,

Hierbij biedt de Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken U haar advies "Kinderen en de asielpraktijk" aan.

In dit advies heeft de ACVZ op uw verzoek de positie van (vooral alleenstaande) minderjarige asielzoekers in het Nederlandse vreemdelingenrecht en vreemdelingenbeleid tegen het licht gehouden. Daarbij is bijzondere aandacht besteed aan het internationale en Europese recht (in wording). Deze doorlichting is met name actueel nu het toezichthoudend Comité van het VN-Verdrag voor de Rechten van het Kind (VRK), in januari 2004 het 5-jaarlijkse Nederlandse rapport, opgesteld in 2002, zal behandelen. In die regeringsrapportage wordt door Nederland impliciet gesteld dat het gevoerde vreemdelingenbeleid binnen de normen van het VRK valt.

De ACVZ concludeert in haar advies dat de vreemdelingenwetgeving (wet, besluit, voorschrift, circulaire) ten aanzien van kinderen "in zijn algemeenheid" geacht kan worden te voldoen aan de normen voortvloeiend uit het Kinderrechtenverdrag. De recente kritiek van een aantal NGO's met betrekking tot de behandeling van kindvreemdelingen in Nederland, die impliceert dat Nederland op diverse fronten de mensenrechten zou schenden en dat de asielprocedure voor kinderen ver beneden de maat zou zijn, deelt de ACVZ niet.

Wel dient te worden opgemerkt dat op een aantal punten spanning bestaat tussen de uitvoeringspraktijk en het VRK. Dit betreft met name de problematiek van de zogenoemde "begeleide alleenstaande minderjarigen" en het soms te lange verblijf van minderjarigen in het grenshospitium. Voorts moet worden geconstateerd dat de bejegening van kindvreemdelingen (aanmerkelijk) strenger is geworden, zoals weerspiegeld in bijvoorbeeld het "ama-campus" beleid. De ACVZ constateert dat Nederland met betrekking tot de algemene bovenverdragsrechtelijke humanitaire normen die het zichzelf had opgelegd een stap terug gedaan heeft en waarschuwt dat als deze ontwikkeling in de toekomst voort zou gaan, dit tot verdere spanning met het VRK kan leiden.

Voor de verbetering van de behandeling van kindvreemdelingen in en rond de asielprocedure zijn concrete aanbevelingen geformuleerd. Daarnaast en deels in het verlengde van die aanbevelingen zijn probleempunten gesignaleerd die aandacht c.q. heroverweging verdienen.

Conform onze afspraak zal de ACVZ het advies op 31 oktober openbaar maken.

postadres

Postbus 93127
2509 AC 's-Gravenhage

bezoekadres

Prins Clauslaan 20
2595 AJ 's-Gravenhage
www.acvz.com

Hoogachtend,

De voorzitter,

Mr. T.J.P. van Os van den Abeelen

De secretaris,

Mw. Drs. A.L.N.M. Spanjersberg

Inhoud

ADVIES IN KORT BESTEK	8
Algemene conclusies	18
Aanbevelingen en aandachtspunten	18
HOOFDSTUK 1	
<i>Inleiding</i>	23
1.1 Korte voorgeschiedenis en Context	23
1.2 Adviesaanvraag en behandelde onderwerpen	24
1.3 Werkwijze van de ACVZ	25
1.4 Uitgangspunten van de ACVZ bij het beoordelen van de Nederlandse situatie	26
1.5 Leeswijzer	28
HOOFDSTUK 2	
<i>Het asielzoekende kind in het volkenrecht.</i>	30
2.1 Positionering mensenrechten	30
2.2 Mensenrechten	30
2.3 Grensoverschrijdende werking	31
2.4 De plaats van het VRK in de mensenrechtelijke context	32
2.5 Relevante inhoud VRK	32
2.6 Rechtstreekse werking mensenrechtenverdragen	33
2.7 VRK: belang van het kind: Een/De eerste overweging?	34
2.8 Conclusies en aanbevelingen	35
HOOFDSTUK 3	
<i>Het asielzoekende kind in het Europese recht (in wording)</i>	38
3.1 Raad van Europa	38
3.2 EU-recht	38
3.3 Richtlijnen	39
3.4 Enkele conclusies en aanbevelingen	50
HOOFDSTUK 4	
<i>Het asielzoekende kind in Nederland</i>	53
4.1 Cijfers	53
4.2 De procedure: de behandeling van (asiel) aanvragen van alleenstaande minderjarige asielzoekers (ama's) en alleenstaande minderjarige vreemdelingen (amv's).	57
4.3 Het raakvlak tussen het Nederlandse jeugdbeleid en de positie van ama's.	70
4.4 Conclusies	74
HOOFDSTUK 5	
<i>Nederland en het VRK; toetsing, onderzoek en dialoog</i>	79
5.1 Nederlandse Rapportages en het VRK-Comité	79
5.2 Concluding observations VRK-Comité bij Eerste rapportage 1997	79
5.3 Conclusies Steenbergen cs naar aanleiding van toetsing vreemdelingenwetgeving aan het VRK in 1999	80
5.4 Tweede Nederlandse rapportage 2002	80
5.5 Kritiek NGO's op rapportage 2002	81
5.6 Kritiek Human Rights Watch (HRW) op Nederlandse vreemdelingenrecht en -beleid april 2003, met name waar het gaat om kinderen en de reactie van de Nederlandse regering	83

5.7	Vonnis in kort geding Rechtbank 's-Gravenhage, sector civiel recht-voorzieningenrechter van 23 april 2003 over de ama-campus Vught	87
5.8	Samenvatting van de Quick scan in opdracht van de ACVZ: "Het kind in het vreemdelingenbeleid in de praktijk", augustus 2003	87
5.9	Beschouwingen over toegang tot de gezondheidszorg, jeugdzorg en onderwijs	91
5.10	Bijzondere groepen asielzoekende kinderen: smokkel, mensenhandel, kindsoldaten	93
5.11	'Tracing', alternatieve opvang en terugkeer	99
5.12	ACVZ expertmeeting: "Kinderen in en na de asielprocedure", 25 juni 2003	102
5.13	Conclusies	102
5.14	Aanbevelingen/Aandachtspunten	103
	Lijst van gebruikte afkortingen	117

BIJLAGENBUNDEL

1. UN-Convention on the Rights of the Child
VN-Verdrag voor de Rechten van het Kind
2. Geraadpleegde literatuur
3. Mw.dr. L.H.M. van Willigen: Verslag van een Quick scan van "Het kind in het vreemdelingenbeleid in de praktijk". Een inventarisatie van knelpunten t.a.v. de waarborging van een zo ongestoord mogelijke ontplooiing en ontwikkeling van kinderen die naar Nederland zijn gekomen om asiel te verkrijgen. Augustus 2003
4. Verslag van ACVZ-expertmeeting: "Kinderen in en na de asielprocedure", 25 juni 2003
5. Mw.dr. Sh. Detrick: Een zestal vragen over het Verdrag inzake rechten van het kind snel onder de loep genomen. Juni 2003
6. Stroomschema's asielprocedure van een alleenstaande minderjarige vreemdeling

Advies in kort bestek

Inleiding

In dit advies houdt de ACVZ op verzoek van de Minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie de positie van (vooral alleenstaande) minderjarige asielzoekers in het Nederlandse vreemdelingenrecht en vreemdelingenbeleid tegen het licht. Daarbij is bijzondere aandacht besteed aan het internationale en Europese recht (in wording). Deze doorlichting is met name actueel nu het toezichthoudend Comité van het Verdrag voor de Rechten van het Kind (VRK) begin 2004 het 5-jaarlijks Nederlands rapport, opgesteld in 2002, zal behandelen. In die rapportage wordt door Nederland impliciet gesteld dat het gevoerde vreemdelingenbeleid binnen de normen van het VRK valt.

In 1999 werd door Steenbergen cs de bundel Internationaal Migratierecht gepubliceerd. Het ging daarbij om ‘een onderzoek naar verdragen van belang voor het Nederlands immigratierecht.’ Dat onderzoek werd verricht in opdracht van het WODC en was gevraagd met het oog op de voorbereiding van de Vreemdelingenwet 2000 (Vw 2000). Uiteraard is in die bundel een hoofdstuk gewijd aan het Verdrag van de Rechten van het Kind (pp 229-249).

De auteurs kwamen onder meer tot de volgende conclusies:

De Vreemdelingenwetgeving (wet, besluit, voorschrift, circulaire) moet, ‘in zijn algemeenheid’ geacht worden te voldoen aan het Kinderverdrag (p. 245); en “Nederland voldoet door het ama-beleid op loyale wijze aan de positieve verplichtingen van het VRK” (p. 237).

Inmiddels is de Vreemdelingenwet (Vw) 2000 ingevoerd en zijn nieuwe maatregelen in werking getreden die ook ama’s raken. Het is daarom alleszins gewettigd om opnieuw te onderzoeken of de Nederlandse regelgeving en het beleid en – belangrijker nog – de uitvoeringspraktijk, aan het VRK en andere internationale en Europese rechtelijke normen voldoen en hoe het algemeen humanitaire gehalte van de Nederlandse behandeling van kindvreemdelingen moet worden beoordeeld.

In het rapport van Steenbergen stonden drie thema’s centraal namelijk detentie, alleenstaande minderjarige asielzoekers en gezinshereniging. De problematiek rond de behandeling van kindvreemdelingen is echter veel breder en veel complexer. Met name ook de toegang tot onderwijs en zorg, de terugkeerproblematiek, ‘tracing’ (het opsporen van familieleden) en het aanbieden van alternatieve opvang in de landen van herkomst zijn belangrijke aandachtspunten.

Dit advies concentreert zich op en rond de asielprocedure van met name alleenstaande minderjarigen, waardoor de meer ‘reguliere’ aspecten, zoals bijvoorbeeld minderjarige voetballers, buitenlandse pleegkinderen, toelating voor studie, familiebezoek of gezinshereniging, niet aan bod komen.

Het gaat evenwel niet alleen om de behandeling van asielzoekende kinderen (de verplichtingen uit het Vluchtelingenverdrag en het EVRM staan daarbij centraal), maar ook om de behandeling van andere zich op het grondgebied van Nederland bevindende kindvreemdelingen – ook illegalen. Ook die behandeling is aan internationaalrechtelijke (met name VRK-) normen gebonden, zij het dat die normen in hun toepassing niet noodzakelijkerwijs tot identieke uitkomsten leiden.

Dit advies beoogt dus niet de algehele behandeling van kindvreemdelingen in Nederland af te zetten tegen het VN-Kinderverdrag dan wel andere internationale verdragen. Ook gaat dit advies niet nader in op de integratie van die minderjarigen die hier mogen blijven (bijvoorbeeld na inwilliging van hun asielaanvraag). De status van gezinnen komt in een enkele paragraaf wel aan de orde.

In het kader van dit advies zijn een viertal groepen te onderscheiden:

- de ama's (alleenstaande minderjarige asielzoekers)
- de bama's (begeleide minderjarige asielzoekers)
- kindgezinnen (bij elkaar behorende kinderen of minderjarige met kind(eren)), en in mindere mate:
- gezinnen met minderjarige kinderen.

In dit advies wordt ook aandacht besteed aan kinderhandel, –smokkel en kindsoldaten. Tevens wordt de internationale context (redenen tot vertrek uit land van herkomst, modaliteiten voor terugkeer) belicht.

Enkele belangrijke uitgangspunten

a 'Trias pedagogica'

De ACVZ heeft het concept van de 'trias pedagogica', zoals geformuleerd door prof. dr. J.C.M. Willems in verscheidene publicaties, overgenomen en beveelt aan om deze benaderingswijze in het algemeen ten grondslag te leggen aan de beleidsvorming met betrekking tot kindvreemdelingen. Het gaat daarbij om het principe dat de verantwoordelijkheid voor de rechten en plichten ten aanzien van kinderen gedeeld wordt tussen overheid, ouders en de kinderen zelf. Daarbij staat de verantwoordelijkheid van de ouders centraal.

b Belang van het kind (zoals vervat in het VRK)

Waar het gaat om 'het belang van het kind' dwingt artikel 3 van het VRK naar het inzicht van de ACVZ tot een benadering waarbij, als de belangen van een kind in het spel zijn, eerst moet worden bepaald hoe die het best te dienen zijn. Ook moet worden overwogen hoe die zich verhouden tot andere belangen. Voor het geval andere belangen de doorslag geven moet worden aangegeven hoe dan aan de belangen van het kind zo goed mogelijk recht kan worden gedaan. De motivering van een beslissing omtrent het verblijfsrecht van een kindvreemdeling moet weerspiegelen dat onderzocht en vastgesteld is, wat het belang van een daarbij betrokken kind is en hoe dat gewogen is in het geheel van de beslissing. Bij beslissingen die voor kinderen negatieve gevolgen kunnen hebben, moet blijken dat men het belang van het kind expliciet overwogen heeft en waarom dat toch moest wijken. Dit uitgangspunt vormt een belangrijke pijler onder de overige aanbevelingen.

Het zoeken naar een juiste balans tussen de specifieke belangen van het kind en andere, met name vreemdelingrechtelijke, belangen is, zoals vrijwel altijd, moeilijk. Daartoe moeten de belangen van de ontvangende samenleving niet uit het oog verloren worden, zoals geformuleerd in de Memorie van Toelichting bij de goedkeuringswet van het VRK "...het belang van het kind heeft geen absolute voorrang boven andere belangen ('a primary consideration'). Dat komt mede door de diversiteit van de verdragsbepalingen (vreemdelingenrecht naast bijvoorbeeld adoptie)...".¹

De MvT vermeldt dienaangaand ook "...Het is evenwel 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...".

c Reikwijdte van het VRK

Het gaat in het internationale recht bij kinderen niet alleen om bescherming tegen vervolging, maar ook om andere aspecten die de algehele leefsituatie betreffen. Bij deze overwegingen is het evenwel belangrijk te onderkennen dat, waar het gaat om de vraag of een kind teruggestuurd kan worden naar een land waar ‘vorming, scholing en medische zorg’ anders ingevuld worden dan in Nederland, “. . . zeker niét uit het [Kinder]verdrag [volgt] dat deze rechten allemaal op het Nederlands niveau beleefd moeten worden. . .”, zoals Steenbergen cs het formuleert (p. 240).

Een ander aspect betreft het niveau van ‘verzorging’ alsmede de toegang tot verscheidene diensten, wanneer de asielaanvraag van het kind of van het gezin is afgewezen. Zolang het gaat om een alleenstaande minderjarige, heeft de ‘ontvangende samenleving’ een aantal verplichtingen jegens zo’n minderjarige, ook wanneer deze ‘illegaal’ aanwezig zou zijn, dat wil zeggen zolang de minderjarige niet op een veilige en waardige wijze teruggekeerd is naar het land van herkomst (zie ook hieronder: *toegang tot jeugdzorg en onderwijs*).

Wanneer het evenwel om een afgewezen gezin gaat, moet worden gewezen op het standpunt van de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad te dezen: “. . . het Verdrag inzake de rechten van het kind, voor zover al rechtstreeks toepasselijk, geen aanspraken in het leven [roept] voor kinderen wier ouders op grond van de Nederlandse vreemdelingenwet en -regelgeving geen verblijf wordt toegestaan. . .”²

De ACVZ gaat er van uit dat deze uitspraak niet zozeer slaat op ‘aanspraken’ op zorg, onderwijs en of andere voorzieningen, maar met name op het verlenen van toegang tot Nederland, dat wil zeggen een ‘aanspraak’ op een verblijfsvergunning. Zodanig opgevat onderschrijft de ACVZ dat standpunt.

d Rechtstreekse werking

Het VRK kan anders dan de Nederlandse regelgeving niet automatisch door de rechter worden betrokken bij de beoordeling van overheidsbesluiten omtrent kindvreemdelingen. Dat kan alleen als sprake is van rechtstreekse werking. Rechtstreekse werking betekent dat een verdragsbepaling in een procedure voor een (Nederlandse) rechter kan worden ingeroepen en dat die rechter aan die bepaling dient te toetsen. De beantwoording van de vraag welke bepalingen van het VRK rechtstreekse werking hebben, is primair aan de rechter overgelaten. Wel heeft de nationale wetgever aangegeven welke bepalingen van het VRK in beginsel rechtstreekse werking zouden kunnen hebben. In de Memorie van Toelichting van de Goedkeuringswet werd aangegeven dat de artikelen 5, 7 lid 1, 8 lid 1, 9 lid 2, 3 en 4, 10 lid 1 en 2, 13, 14, 15, 16, 30, 37 en 40 lid 2 VRK mogelijk rechtstreekse werking zouden hebben. De rechtspraak lijkt deze opvatting te bevestigen. De artikelen 3, 7, 9, 10 en 37 worden het meest ingeroepen, de overige artikelen komen slechts incidenteel aan de orde. Een beroep op het VRK in het algemeen wordt door de rechter veelal niet gehonoreerd. De artikelen 3 (belangen van het kind), 23 (gehandicapte kinderen) en 40 lid 1 (kinderstrafrecht, bevorderen van herintegratie) VRK zijn echter, hoewel zij niet als ‘rechtstreeks werkende’ verdragsbepalingen in de MvT van de Goedkeuringswet zijn genoemd, eveneens rechtstreeks door een rechter toegepast.

Internationaal recht

a Volkenrecht

Met betrekking tot de plaats en het karakter van de internationale mensenrechten neemt de ACVZ de navolgende positie in. Mensenrechten zijn onderdeel van het Volkenrecht. Verdragen zijn primair ‘contracten’ tussen staten, al richten de mensenrechten zich met name op de relatie tussen staat en individu. Het VRK richt zich in beginsel op alle landen, en heeft betrekking op alle kinderen die zich op het grondgebied van een land bevinden. De problemen en uitdagingen verschillen van land tot land. Dit dwingt de ama-problematiek te bezien in een brede context waarbij inbegrepen de bestrijding van smokkel, mensenhandel, kinderprostitutie en kindsoldaten. Ook speelt de wijze waarop in het land van herkomst aan het VRK uitvoering wordt gegeven een rol.

De ACVZ onderstreept het belang van het VRK Comité. Met grote nauwkeurigheid dienen de ‘concluding observations’ en ‘general comments’ en de ontwikkeling daarvan te worden bijgehouden, geanalyseerd en, waar relevant, in de praktijk te worden gebracht. Er moet altijd een belangenafweging plaatsvinden, waarbij andere zwaarwegende internationale verplichtingen dan wel het vreemdelingenrecht en -beleid voorrang kunnen hebben. Dit hangt ook samen met de beperkte grensoverschrijdende werking van tweede generatie mensenrechten. Immers, een afwijzing van een verzoek om verblijf hier te lande houdt impliciet de erkenning in dat betrokkene in het land van origine de rechten en plichten kan genieten zoals die daar overeengekomen zijn. Dat die rechten vaak significant verschillen van de mate waarin die rechten in Nederland kunnen worden genoten, behoeft geen betoog. Die verschillen hoeven, behoudens de verplichtingen die voortvloeien uit artikel 3 EVRM, slechts bij uitzondering invloed te hebben op het vreemdelingenbeleid als zodanig.

b Europese Recht (in wording)

In het EU-recht waren kinderen tot voor kort vrijwel onzichtbaar. Primair waren kinderen ondergeschikt aan het belang van ‘vrij verkeer’, het belang van hun ouders ten dezen. Toegang tot onderwijs in een andere lidstaat bijvoorbeeld, werd alleen vastgelegd om het vrije verkeer van de ouders mogelijk te maken. Het Europese Hof (Luxemburg) speelde hier op in, maar heeft daarnaast in zijn jurisprudentie aanzetten gegeven om het belang van het kind als zodanig mee te laten wegen, dus ook buiten de strikt economische belangensfeer.

Pas in het Verdrag van Amsterdam (1997) is een specifieke verwijzing naar kinderen te vinden. Het gaat daarbij om samenwerking tussen de Lidstaten bij de bestrijding van misdrijven, begaan tegen kinderen. Een belangrijke vervolgstap is te vinden in het EU-Mensenrechten Handvest (Nice, 2000, een overeenkomst vooralsnog zonder formeel juridische bindende werking) waarin ook de rechten van het kind zijn vastgelegd. Bij het Verdrag van Amsterdam (1997) is bepaald dat zowel het Europees Gemeenschapsverdrag (VEG) als het Europees Unieverdrag (VEU) geamendeerd worden. Onder het Unieverdrag behouden de Lidstaten een grote mate van autonomie waar het gaat om beleid en uitvoering. Bij het Gemeenschapsverdrag evenwel is het zwaartepunt in ‘Brussel’ komen te liggen. Bij het Verdrag van Amsterdam is bepaald dat onder meer de onderwerpen asiel en migratie van het Unieverdrag naar het Gemeenschapsverdrag worden ‘overgeheveld’ en dat na een overgangperiode die op 1 mei 2004 afloopt het zwaartepunt van de regelgeving niet meer in de hoofdsteden ligt, maar bij de EG/EU-instanties (‘Brussel’).

Nu asiel en migratie in het EG-verdrag (titel IV) behandeld worden is het in het kader van dit advies van belang om de Richtlijnen te analyseren die (op het moment van schrijven) ofwel al overeengekomen zijn, dan wel nog onderwerp van onderhandeling

zijn. Het gaat daarbij met name om: opvang, procedures, criteria/kwalificaties (erkenning), tijdelijke bescherming, Dublin, gezinshereniging en arbeidsmigratie.

Aan elk van de relevante (ontwerp)Richtlijnen wordt aandacht besteed. Met name is nagegaan wat de specifieke regelingen dan wel artikelen voor minderjarige asielzoekers/vluchtelingen zijn. De ACVZ is niet gebleken van Europese (ontwerp) Richtlijnen die niet in overeenstemming met de bepalingen van het VRK zijn.

Deze Richtlijnen moeten worden omgezet in nationale wetgeving ('implementatie'). Het is aannemelijk dat de Nederlandse wet- en regelgeving ook waar het de positie en de behandeling van kindvreemdelingen betreft op diverse punten aangepast zal moeten worden. Dit hangt uiteraard af van de uiteindelijke inhoud van de Richtlijnen. Die 'implementatie' zou naar de mening van de ACVZ moeten worden voorbereid in nauw overleg met alle betrokkenen, dus inclusief NGO's.

Benadrukt moet worden dat de Europese regelgeving op het gebied van asiel en migratie (vooralsnog) vooral minimum normen betreft. Dit betekent dat gunstigere regelingen zeer wel mogelijk zijn. Wel voorziet de ACVZ – in een samen met de Adviesraad Internationale Vraagstukken (AIV) nog te publiceren advies - dat binnen afzienbare tijd een aanvang zal worden gemaakt met het formuleren van een aantal geharmoniseerde normen die, waar relevant, te zijner tijd die minimumnormen zullen vervangen. Dit zal mede afhangen van de uiteindelijke tekst van een Europese Grondwet. In het huidige ontwerp daarvan (artikel III-167) is sprake van een 'gemeenschappelijk beleid inzake asiel en tijdelijke bescherming', een 'uniforme asielstatus', en 'gemeenschappelijke procedures'.

De Nederlandse situatie

Het advies bevat een uitgebreide feitelijke beschrijving van de Nederlandse asielprocedure waarbij minderjarigen betrokken zijn. Daarnaast is enig cijfermateriaal opgenomen om een beeld te geven van de omvang van het verschijnsel kindvreemdeling in de asielprocedure. De ACVZ wijst er op dat Nederland een diversiteit aan beleidsregels en regelgeving kent betreffende kinderen. Deze regelgeving is in meer of mindere mate van toepassing op vluchtelingenkinderen, asielzoekende kinderen en ook illegaal verblijvende kinderen. Het gaat daarbij met name om leerplicht, jeugdstrafrecht, gezondheidszorg en jeugdzorg. Ook hier is op beschrijvende wijze aandacht aan besteed. Van belang voor de onderhavige groep is met name de leerplicht (tot en met het schooljaar waarin het kind 16 jaar wordt) en de partiële leerplicht (tot het bereiken van de 18 jarige leeftijd).

a Toetsing en Discussie

Er is in Nederland in de afgelopen jaren veel aandacht besteed aan de positie en status van minderjarige asielzoekers. Evaluaties en veranderd inzicht lagen ten grondslag aan een vrij radicale beleidswijziging. Uiteraard gaat een ingrijpende beleidswijziging gepaard met een intensieve gedachtewisseling. Een aantal Nederlandse NGO's (Defense for Children, Kindercollectief) en internationale NGO's (Human Rights Watch) hebben recentelijk felle kritiek geleverd op de behandeling van kindvreemdelingen in Nederland. De ACVZ heeft van de opvattingen kennis genomen en ook van de officiële reactie van de regering op die kritiek. Een recente rechterlijke uitspraak over de campus in Vught³ waarbij die opvang in het algemeen niet in strijd met internationaalrechtelijke normen is bevonden, is daarbij relevant.

In de verschillende discussies zijn door NGO's standpunten ingenomen over onder meer de relevantie van het VRK, de AC-procedure, de kindgezinnen, de aanwezigheid en betrokkenheid van voogd en advocaat, het vaak onnodig horen, het horen op zich, de noodzakelijke procedures, wet en beleid te wijzigen, 'tracing', adequate opvang, bama's en documentatie.

De Nederlandse regering heeft onder meer in een brief van 20 mei 2003 aan de Tweede Kamer een reactie op deze punten gegeven. Uit die reactie blijkt dat in een aantal gevallen al aan de kritiek tegemoetgekomen was, is of wordt. Voor het overige heeft de regering de door de NGO's ingenomen standpunten bestreden.

Bij de door de NGO's gestelde probleempunten is een relatie met het VRK te leggen. Aan de mening van het VRK Comité moet in deze context dan ook grote waarde worden gehecht.

De ACVZ acht het voorts van groot belang dat de overheid bij beleidsuitvoering en -evaluatie met betrekking tot de behandeling van kindvreemdelingen met betrokkenen overleg voert zodat gezamenlijk gezocht kan worden naar verbeteringen en optimalisering, zowel in Nederland als in de landen van herkomst.

b Quick Scan

Op verzoek van de ACVZ heeft consultant Gezondheidszorg Vluchtelingen en Mensenrechten, tevens lid van de ACVZ, mw. dr. L.H.M. van Willigen, de positie van kindvreemdelingen in Nederland onder de loep genomen en knelpunten geïnventariseerd ten aanzien van de waarborging van een zo ongestoord mogelijke ontplooiing van kinderen die naar Nederland zijn gekomen om asiel te verkrijgen. Deze quick scan (met de titel 'het kind in het vreemdelingenbeleid') werd geleid door een drievoudige vraagstelling, te weten:

1. Hebben 'gevluchte kinderen'⁴ voldoende toegang tot de gezondheidszorg;
2. Hebben 'gevluchte kinderen' voldoende toegang tot het onderwijs;
3. Wordt het herstel van de gezondheid en de (gezonde) ontwikkeling van het gevluchte kind voldoende gewaarborgd.

Het rapport van Van Willigen stelt hieromtrent:

- Ad 1) De kwaliteit van de openbare en eerstelijnszorg voor minderjarige asielzoekers in de centrale opvang is nog steeds voor verbetering vatbaar, maar zichtbaar is dat betrokken partijen zich inspannen om verbeteringen te bewerkstelligen. De toegang tot de Jeugd GGZ voor minderjarige asielzoekers, de diversiteit van het aanbod van preventieve en curatieve activiteiten aan hen en de samenwerking tussen de verschillende zorginstellingen zijn niet optimaal. ZRA en GGZ Nederland ontplooiën activiteiten om deze samenwerking te verbeteren.

De (zeer) beperkte toegang voor 'gevluchte kinderen' tot de Jeugdzorg baart grote zorgen, met name omdat het voornemen bestaat om 'illegale gevluchte kinderen' daarvan uit te sluiten.

- Ad 2) Minderjarige asielzoekers hebben in het algemeen in voldoende mate toegang tot onderwijs. Er blijkt echter een beperking in de toegang tot het MBO voor minderjarige asielzoekers te bestaan, daar zij geen tewerkstellingsvergunning kunnen krijgen ten behoeve van de Beroepsbegeleidende Leerweg. Deze vorm van onderwijs zou echter de terugkeer van de jongeren kunnen faciliteren. De aard en kwaliteit van het onderwijs op de campussen voor ama's staan ter discussie.

Ad 3) Onderkend moet worden dat de ervaringen van ‘gevluchte kinderen’ in het land van herkomst en/of tijdens de vlucht na hun aankomst in Nederland niet meer ongedaan kunnen worden gemaakt. Voor een zo ongestoord mogelijke ontwikkeling en ontplooiing van ‘gevluchte kinderen’ is herstel van de gezondheid in een omgeving die daarvoor bevorderlijk is van belang. Het is onvermijdelijk dat ‘gevluchte kinderen’, in meer of mindere mate en bij tijd en wijle, spanningen zullen ervaren bij hun aankomst, toelating tot en verblijf in Nederland. Een juiste balans tussen risico- en beschermende factoren voor de gezondheid en ontwikkeling van het (individuele) kind kan echter voorkomen dat het kind op disfunctionele wijze zal omgaan met zijn of haar ontwikkelingstaken. In de quick scan zijn vele factoren in de asielprocedure, toelating en opvang geïnventariseerd die bedreigend of te weinig beschermend voor de gezondheid en ontwikkeling van ‘gevluchte kinderen’ kunnen zijn.

c Beschouwingen van de ACVZ

• **Toegang tot zorg en onderwijs;**

De toegang tot de zorg (gezondheidszorg en jeugdzorg) en het onderwijs voor kindvreemdelingen zijn de laatste jaren in Nederland onderwerp van discussie en debat. Onderscheiden wordt tussen de verschillende stadia en de status van het betreffende kind.

De toegang tot de openbare gezondheidszorg en medisch noodzakelijke zorg is steeds gewaarborgd. Het Koppelingsfonds voor de vergoeding van de zorg aan illegalen gaat uit van medische noodzaak (vast te stellen door een arts) onder omstandigheden van levensbedreiging, dreigend blijvend verlies essentiële functies, dreigend gevaar voor derden en omstandigheden rond zwangerschap en geboorte.⁵

Voor het onderwijs geldt een algemene leerplicht tot 16 jaar en een partiele leerplicht van 16 tot 18 jaar. In de praktijk blijkt niet iedereen op de hoogte van de (on)mogelijkheden terzake van zorg en onderwijs. Over de toegang tot de jeugdzorg voor illegale minderjarigen bestaat wettelijk nog niet voldoende duidelijkheid.

Onderwijs voor minderjarige kindvreemdelingen

Ama's (behalve de campus-groep) hebben recht op toegang tot het reguliere onderwijs. Het huidige beleid gaat ervan uit dat opleidingen afgemaakt mogen worden, ook indien betrokkene inmiddels de 18-jarige leeftijd heeft bereikt. Naar het oordeel van de ACVZ behoeft die praktijk nadere overweging. De ACVZ ziet niet in waarom het afmaken van een opleiding *automatisch* moet worden toegestaan. Te denken zij aan een HBO-opleiding die op 17-jarige leeftijd wordt begonnen (en nog 4 à 5 jaar kan duren). In vele gevallen bestaan in de landen van herkomst vergelijkbare of beter op de situatie in dat land afgestemde opleidingen. Een (tussentijdse) terugkeer behoeft in dat geval dan geen ernstige (onderwijs-)consequenties te hebben.

Met betrekking tot de vraag of illegale hier te lande verblijvende jongeren (jonger dan 18 jaar), dan wel ama's wier asielaanvraag is afgewezen maar voor wie nog geen terugkeer is gerealiseerd, deel mogen nemen aan beroepsonderwijs, staat de ACVZ op het standpunt dat zulks mogelijk is voor zover het praktijkgedeelte minder dan 60% van de opleiding inneemt. Een en ander is conform de bestaande regelgeving van SZW. Als er meer dan 60% werk in de opleiding is opgenomen dient een tewerkstellingsvergunning te worden overlegd.⁶

Jeugdzorg voor illegale minderjarigen

In artikel 3 lid 1 van de ontwerp-wet op de Jeugdzorg worden ‘illegale’ kinderen uitgesloten van jeugdzorg. Er zal in een amvb ook voor niet rechtmatig verblijvende vreemdelingen een aanspraak op jeugdzorg gecreëerd worden waarbij wel rekening wordt gehouden

met de aard van het verblijf in Nederland. Dit staat in een brief van de Staatssecretaris van VWS van 3 juni 2003 aan de Tweede Kamer naar aanleiding van gestelde vragen en ingediende amendementen in het wetgevingsoverleg Wet op de Jeugdzorg van 19 mei 2003.⁷ De Staatssecretaris is van mening dat het recht op jeugdzorg, zoals vastgelegd in het voorstel van Wet op de Jeugdzorg, niet is opgenomen in het VRK.

De ACVZ stelt de vraag of de verplichting in het VRK tot het geven van bijzondere aandacht aan de belangen van het kind zouden behoren te leiden tot een minder minimalistische benadering dan het huidige beleid. De ACVZ beveelt aan ter zake nader onderzoek te verrichten in overleg met de betreffende zorgverleners.

Eventuele zorgverlening staat niet aan een reële mogelijkheid tot terugkeer in de weg, mits voor de behandelde dan wel te behandelen problemen, gemeten naar de maatstaven van het land van terugkeer, adequate hulpverlening aldaar bestaat, te koppelen aan de criteria van artikel 3 EVRM.

Indien het minderjarige kind van een gezin wiens asielverzoek is afgewezen, door de eigen ouders wordt mishandeld dan wel op enigerlei wijze wordt geëxploiteerd of verwaarloosd, is er sprake van een andere situatie. Dat kind verdient bescherming tegen de ouders en dan dus ook volledige toegang tot de jeugdzorg. Zulk een zorgplicht kan soms een probleem vormen voor terugkeer en zelfs kan het terugsturen van een kind-slachtoffer, indien geen adequate opvang in het land van herkomst kan worden geïdentificeerd, een schending van artikel 3 EVRM opleveren. Het niet terugsturen van een minderjarig kind dat door zijn ouders werd mishandeld of geëxploiteerd heeft in principe geen gevolgen voor de verplichting van die ouders om naar het land van herkomst terug te keren.

• Procedures en detentie

Uitgebreid is aandacht besteed aan de asielprocedure waarbij kindvreemdelingen betrokken zijn. Een zogenaamd stroomschema is opgenomen in de bijlagenbundel. De ACVZ acht het gebruik van de AC-procedure bij asielaanvragen ingediend door minderjarigen in principe toelaatbaar. Wel moet aan een aantal voorwaarden worden voldaan, waarvan de meesten al in de diverse protocollen zijn opgenomen. Met name wijst de ACVZ op de noodzaak het betreffende kind ten minste 24 uur rust te gunnen voordat de procedure daadwerkelijk een aanvang neemt.

Ook bij aankomst op Schiphol geldt voor minderjarigen een AC-procedure. Dit houdt aldaar soms een gesloten opvang in. Die gesloten opvang kan, ook bij gezinnen met minderjarige kinderen, 3-6 maanden duren. Het gaat daarbij om toegangswijgering. Een maximum duur van het verblijf in de gesloten opvang is niet in de wet- of regelgeving neergelegd, maar is door de rechter bepaald op maximaal zes maanden. Gezinnen hebben een eigen afdeling met toegang tot buitenlucht, een crèche en een onderwijsexpert. Dat betekent evenwel niet dat gestructureerd onderwijs wordt aangeboden. Gemiddeld bevinden zich dagelijks zo'n 5 tot 6 kinderen (met hun ouders) in het grenshospitium bij een gemiddeld verblijf van rond de 90 dagen.

De praktijk om ook bij twijfel over de opgegeven leeftijd gebruik te maken van een gesloten opvang op het grenshospitium is per medio augustus 2003 stopgezet.

Daarnaast is het grenshospitium in gebruik als 'wachtklokaal' bij terugkeer (een speciale ruimte waar een gezin gedurende in principe maximaal 14 dagen direct voorafgaand aan een daadwerkelijk vertrek wordt opgevangen), bijvoorbeeld nadat een asielverzoek in een AC- en VoVo-procedure is afgewezen.

De ACVZ acht deze praktijk op zich niet onaanvaardbaar met dien verstande dat vreemdelingenbewaring voor minderjarigen zou dienen te worden beperkt tot maximaal 3 maanden. Voorts dient de praktijk van de vreemdelingenbewaring aan internationale standaarden te voldoen en moet op de (kwaliteit van de) tenuitvoerlegging van de

vreemdelingenbewaring toezicht worden gehouden. Artikel 37 VRK ziet toe op detentie en de daarbij te hanteren normen.

Ook in de vreemdelingenbewaring moet meer aandacht worden besteed aan de mogelijkheid om aan kinderen in die situatie enig gestructureerd onderwijs te geven.

In bijzondere gevallen dient een kind tegen zichzelf en of kinderhandelaars en “lover-boys” in bescherming te worden genomen (bijvoorbeeld bij gevaar voor kinderprostitutie). Dan is naar de mening van de ACVZ een kinderbeschermende maatregel als bijvoorbeeld opvang in een gesloten instelling geëigend en ook te rechtvaardigen.

Tot slot vraagt de ACVZ aandacht voor het beleid aangaande begeleide alleenstaande minderjarige asielzoekers (‘bama’s’). De ACVZ is van mening dat het bama-beleid zoals het tot op heden praktijk is, op gespannen voet staat met internationaalrechtelijke verplichtingen. In de huidige praktijk blijkt het mogelijk om een ama toe te voegen aan een ‘ver’ familielid (tot in de vierde graad) dat hier te lande verblijft voor zowel de zorg en bescherming (voogdij) als mogelijkerwijze de verantwoordelijkheid voor de terugkeer van deze ama.

Een wettelijke basis hiertoe lijkt niet te bestaan, waarbij aangetekend zij dat de wettelijke zorgplicht zich gemeenlijk niet verder uitstrekt dan de eerste graad.

De ACVZ is van mening dat deze praktijk aanpassing behoeft.

• **Smokkel, mensenhandel en kindsoldaten**

Kinderen die in Nederland asiel aanvragen zijn dikwijls slachtoffer van onmenselijke behandeling, maar soms ook dader. Een kindsoldaat, bijvoorbeeld, kan enerzijds slachtoffer zijn omdat hij gedwongen is geweest zich bij een leger aan te sluiten, maar kan zich vervolgens als (kind-)soldaat ook zelf schuldig hebben gemaakt aan het plegen van oorlogsmisdrijven. De status en behandeling (of: bestraffing) van zulke kinderen moet geschieden op basis van het (inter-)nationale recht.

Elk asielverzoek moet op zijn merites beoordeeld worden in een nauwkeurige en kindvriendelijke procedure, ook als mogelijkerwijs bovengenoemde aspecten een rol spelen. Hierbij speelt zowel de vraag wie als vluchteling kan worden beschouwd (‘inclusion’) als wie van vluchtelingenstatus moet worden uitgezonderd (‘exclusion’) een belangrijke rol. Bij het in behandeling nemen van een asielverzoek van kinderen moet niet alleen worden voldaan aan verplichtingen voortvloeiend uit het vreemdelingenrecht en het kinderrecht, maar ook aan andere (internationale) verplichtingen, bijvoorbeeld verdragsverplichtingen met betrekking tot mensensmokkel, mensenhandel, kindsoldaten en kinderprostitutie.

Ten aanzien van de kindsoldaten wordt verwezen naar een advies uit januari 2001 (advies over artikel 1(F) van het Vluchtelingenverdrag) van de Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken waarin gesteld is dat ook kindsoldaten onderworpen zijn aan het regime van artikel 1(F) van het Vluchtelingenverdrag.⁸ In het onderhavig advies worden de stappen/overwegingen uiteengezet om de besluitvorming over met name deze groep te faciliteren. Daarnaast moet meer aandacht worden besteed aan de psychosociale problemen waarmee vele kindsoldaten of slachtoffers van mensenhandel zich geconfronteerd weten, en met name aan de vraag waar en hoe die kinderen het best opgevangen kunnen worden.

Naar de mening van de ACVZ dient Nederland waar het gaat om handel, smokkel, prostitutie en kindsoldaten in het algemeen het Palermo-verdrag en de protocollen, met name die over mensensmokkel en mensenhandel, alsmede de VRK-protocollen over kindsoldaten en prostitutie zo spoedig mogelijk te ratificeren.⁹

• Terugkeer en “tracing”

Voor minderjarigen die een negatieve beschikking op hun asielverzoek krijgen is de ACVZ van oordeel dat meer en intensiever dan tot op heden de algemene praktijk is, dient te worden nagegaan of opvang in het land van herkomst een reële mogelijkheid vormt. In dat kader moet ook meer aandacht gegeven worden aan het opsporen van familieleden (‘tracing’) alsmede aan de opvang in het land van herkomst door anderen dan door familie.

Op basis van verdragsteksten (onder meer VRK artikel 22.2) is prioriteit voor ‘tracing’ geëigend en dient het naar de mening van de ACVZ ook actief te worden bevorderd, bij voorkeur via Unicef, het Rode Kruis, SCF, ICMPD of andere daartoe geëigende organisaties. ‘Tracing’, gekoppeld aan het zoeken naar adequate alternatieve opvang, dient in een zo vroeg mogelijk stadium plaats te vinden. Het vinden van familie in het land van herkomst staat los van de vraag of iemand asielrechtelijke bescherming nodig heeft.

Van een organisatie als het Rode Kruis is bekend dat die alleen tracingsactiviteiten pleegt te verrichten op verzoek van de direct betrokkene en de resultaten daarvan ook alleen aan hem of haar ter beschikking stelt. Wellicht is nader overleg met die organisatie over de condities waarop ook voor de Nederlandse overheid tracingsactiviteiten zouden kunnen worden verricht voor de verdere toekomst, zinvol. De ACVZ verwacht dat overleg en afspraken met ICMPD, en wellicht ook met Unicef, op korte termijn tot effectieve resultaten kunnen leiden.

Waar het gaat om kinderen met psychosociale problemen dient onderzoek te worden verricht naar de feitelijke mogelijkheden en de resultaten van behandeling in landen van herkomst afgezet tegen mogelijkheden en resultaten in Nederland: voor dat doel dienen aan de uitvoerders (Unicef, Rode Kruis, SCF, TPO, medefinancieringsorganisaties e.d.) meer middelen ter beschikking te worden gesteld dan tot op heden het geval is. Continuïteit van de behandelingsmogelijkheden en structurele inbedding in de landen van herkomst moeten bij de afweging van mogelijkheden aandachtspunten zijn.

Als een minderjarige asielzoeker geen vluchteling blijkt te zijn, dient het beleid op terugkeer gericht te zijn respectievelijk te worden, mits de opvang aan de minimumeisen van het VRK voldoet.

Wanneer, na de afwijzing van een asielaanvraag, ‘tracing’ niets oplevert, en het niet mogelijk is om alternatieve opvang in het land van herkomst aan te bieden is opvang in Nederland geboden. Die opvang dient echter dienstbaar te worden gemaakt aan terugkeer na het bereiken van de 18-jarige leeftijd. In dit kader dient het voorbereiden op terugkeer (en eventueel het daaraan voorafgaand testen van geestelijke en lichamelijke rijpheid hiertoe) bij het bereiken van die 18-jarige leeftijd ruim vóór de 18e verjaardag te hebben plaatsgevonden.

Algemene conclusie

De ACVZ heeft de gegevens en overige informatie als hiervoor omschreven en verkort weergegeven geanalyseerd en daaruit conclusies getrokken met betrekking tot de mogelijkheden tot optimalisering van de behandeling van kindvreemdelingen in en rond de asielprocedure in Nederland.

De ACVZ concludeert dat de Nederlandse wet- en regelgeving sinds Steenbergen et al. hun onderzoek hebben gepubliceerd weliswaar significant gewijzigd is, maar dat nog steeds gesteld kan worden dat de Vreemdelingenwetgeving (wet, besluit, voorschrift, circulaire) ‘in zijn algemeenheid’ geacht moet worden te voldoen aan het Kinderrechtenverdrag.

De recente kritiek van Human Rights Watch met betrekking tot de behandeling van kindvreemdelingen in Nederland, die impliceert dat Nederland op diverse fronten de mensenrechten zou schenden en dat de asielprocedure voor kinderen ver beneden de maat zou zijn, deelt de ACVZ niet.

Wel dient te worden opgemerkt dat op een enkel punt spanning bestaat tussen de uitvoeringspraktijk en het VRK. Dit betreft met name de bama-problematiek en het soms te lange verblijf in het grenshospitium. Voorts moet worden geconstateerd dat de bejegening van kindvreemdelingen (aanmerkelijk) strenger is geworden, zoals weerspiegeld in bijvoorbeeld het ama-campus beleid. De ACVZ constateert dat Nederland met betrekking tot de algemene bovenverdragsrechtelijke humanitaire normen die het zichzelf had opgelegd een stap terug gedaan heeft en waarschuwt dat als deze ontwikkeling in de toekomst voort zou gaan, zulks tot verdere spanning met het VRK kan leiden.

Voor verbetering van de behandeling van kindvreemdelingen in en rond de asielprocedure zijn concrete aanbevelingen geformuleerd. Daarnaast en deels in het verlengde van die aanbevelingen zijn een aantal punten gesignaleerd die aandacht c.q. heroverweging verdienen.

Aanbevelingen en aandachtspunten

A. Aanbevelingen

Algemeen

- A.1 Artikel 3.1 VRK verplicht staten bij de behandeling van zaken die alle kinderen betreffen die zich onder hun rechtsmacht bevinden, om eerst de vraag te beantwoorden hoe de belangen van het kind het best gediend kunnen worden. Die belangen mogen overigens in voorkomende gevallen wel worden afgewogen tegen andere belangen (bijvoorbeeld die van de ontvangende samenleving of die van een consistente uitvoering van het vreemdelingenrecht). De motivering van een beslissing omtrent een asielverzoek van een minderjarige moet weerspiegelen dat onderzocht en vastgesteld is wat het belang van het daarbij betrokken kind is en hoe dat gewogen is. Hiertoe dient bij elke beschikking met betrekking tot een minderjarige een ‘best interest’ omschrijving te worden opgenomen. Zo een werkwijze dwingt om de belangenafweging te expliciteren. De ACVZ ziet deze aanbeveling als een belangrijke pijler onder de andere aanbevelingen.
- A.2 De aanscherping van het ama-beleid die de afgelopen jaren in Nederland heeft plaatsgevonden is naar mening van de ACVZ alleen dan te rechtvaardigen, indien daarbij vastgehouden wordt aan algemene (boven)verdragsrechtelijke humanitaire

normen en waar nodig tegelijkertijd naar acceptabele terugkeermogelijkheden in het land van herkomst wordt gezocht. Aan dit laatste aspect dient meer aandacht te worden besteed, zowel qua menskracht als budget.

Nederland

- A.3 Het horen van en beslissen over minderjarigen dient met uiterste zorg te geschieden (kindvriendelijke omgeving, ervaren tolk, aanwezigheid voogd, rechtshulp). De Vreemdelingencirculaire 2000 dient zodanig te worden aangepast dat ama's en gezinnen met minderjarige kinderen absolute voorrang krijgen bij de afhandeling van aanvragen. Het bij voorrang afhandelen van beroepszaken waarbij kinderen zijn betrokken dient te worden gefaciliteerd.
Het toepassen van de AC-procedure, onder de condities zoals die in diverse protocollen zijn vastgelegd, is alleen toelaatbaar als de ama ten minste 24 uur rust voorafgaand aan die procedure wordt gegund.
- A.4 Waar het gaat om 'begeleide ama's', dient de bama-praktijk (het toevertrouwen van kinderen aan in Nederland verblijvende niet-naaste familieleden, die daarenboven veelal belast worden met de terugkeer van deze kinderen) te worden aangepast.
- a) in gevallen waarin een eerstegraads familielid in Nederland zou verblijven, zijn de volgende gevallen/aspecten te onderscheiden:
 - de eerstegraads onderhoudsplicht (conform Nederlandse wetgeving);
 - de minderjarige zoekt gezinshereniging bij de ouder;
 - het asielverzoek van de ouder(s) is afgewezen; terugkeer van de ouder(s) wordt uitgesteld tot na afdoening asielaanvraag minderjarige.
 - b) in de gevallen waarin een ama alleen reist, is het niet goed te verdedigen de bama-praktijk (in het geval van een tweede t/m vierdegraads familielid) toe te passen: de ama dient in zo'n geval als ama behandeld te worden.
 - c) in gevallen waarin een ama reist onder begeleiding (bijvoorbeeld met een oom of tante) is het heel wel mogelijk om de ama en zijn/haar begeleider aan een zelfde 'regime' te onderwerpen.
 - d) bij begeleiding bij de binnenkomst moet aan de bama-praktijk een redelijkheidstoets toegevoegd worden of de begeleider in redelijkheid geacht kan worden verantwoordelijk te zijn voor de ama.
- A.5 De nieuwe toepassing van Awb artikel 4.6 verdient in de uitvoeringspraktijk voor minderjarigen bijzondere aandacht; een evaluatie in 2005 wordt aanbevolen.
- A.6 Inbewaringstelling van minderjarigen (bij zowel toegang als terugkeer) dient tot een minimum te worden beperkt (maximaal 3 maanden); langdurige inbewaringstelling van kinderen staat op gespannen voet met het internationale recht.
- A.7 Een fysieke scheiding in de ama-campus, terugkeermodel van ama's met een negatieve beschikking en ama's zonder zo'n eerste beschikking (hoe lastig in de praktijk ook te verwerklijken), is noodzakelijk. Voorts moet bezien worden of een effectief terugkeermodel kan worden uitgevoerd met gebruikmaking van kleinere wooneenheden.
- A.8 Alle ama's dienen na binnenkomst een 'veiligheidstoets' ter bescherming van henzelf te ondergaan (bijv. drugs, kinderprostitutie); indien nodig dient te worden besloten tot een kinderbeschermende maatregel zoals opvang in een gesloten instelling.
- A.9 Ten aanzien van minderjarigen, ook als zij deel uitmaken van een gezin, is het niet aanvaardbaar dat geen opvang bestaat tussen de afwijzende AC-beslissing en de rechterlijke spoeduitspraak m.b.t. de rechtmatigheid daarvan (Vovo-uitspraak); die opvang dient te worden gecreëerd.
- A.10 Het internationale recht noopt voor (alleenstaande) illegale kinderen tot een boven-minimale toegang tot gezondheidszorg, jeugdzorg en onderwijs. Met name

- een Amvb bij de nieuwe wet op de jeugdzorg dient hier rekening mee te houden.
- A.11 'Hard and fast rules' zijn alleen effectief als sprake is van een consequente uitvoering van het beleid. Met betrekking tot ama's dient het beleid consequenter te worden uitgevoerd dan thans het geval is. In dit verband is bijzondere aandacht nodig voor de voorbereiding op terugkeer van diegenen van wie het asielverzoek is afgewezen, voor wie geen alternatieve opvang in het land van herkomst bestaat en die (om die reden) eerst terug moeten keren zodra zij de leeftijd van 18 jaar hebben bereikt.

Internationaal

- A.12 In het geval van een negatieve beschikking/uitspraak dienen ama's en gezinnen met minderjarige kinderen voorrang te krijgen bij het faciliteren van terugkeer; van alle afgewezen ama's – ongeacht de leeftijd – dienen de terugkeermogelijkheden onderzocht te worden; de pro-actieve rol van het IOM dient te worden versterkt, door onder andere herhaalde confrontatie, bemiddeling en 'counselling'.
- A.13 Bij de behandeling van asielverzoeken van ama's dient voor zover mogelijk, gebruik gemaakt te worden van 'tracing' (het opsporen van familieleden); hierbij dient, naast de inschakeling van Ambassades, waar mogelijk gebruik gemaakt te worden van daarin gespecialiseerde organisaties als Unicef, het Rode Kruis, SCF, en ICMPD. Naar het inzicht van de ACVZ heeft nader overleg met met name Unicef en ICMPD de beste kans op succes op de korte termijn.
- A.14 In overleg met onder meer in aanbeveling 13 genoemde instanties en het IOM dient daarnaast systematisch te worden gezocht naar veilige alternatieve opvang in het land van herkomst. De huidige inspanningen om zo nodig in het land van herkomst veilige opvang te creëren dienen te worden uitgebreid.

B. Aandachtspunten

- B.1 Het VRK dient te worden gezien in de context van andere volkenrechtelijke regelgeving, zoals het oorlogsstrafrecht en de Palermo Protocollen over mensenhandel en mensensmokkel. Een zo spoedig mogelijke toetreding tot de Palermo Protocollen is gewenst. De Nederlandse wet- en regelgeving over mensensmokkel en -handel dient daaraan aangepast te worden (hetgeen overigens voorzien is voor medio 2004). Ook toetreding van Nederland tot de Protocollen bij het VRK over kindsoldaten en kinderprostitutie dient niet langer op zich te laten wachten.
- B.2 In het kader van de komende 'implementatie' (het omzetten in nationale wet- of regelgeving) van de relevante Europese Richtlijnen acht de ACVZ het wenselijk deze implementatie voor te bereiden in nauw overleg met alle betrokkenen (dus inclusief relevante NGO's).
- B.3 Bij het voorstel voor een Richtlijn betreffende de voorwaarden voor toekenning van de vluchtelingenstatus of subsidiaire bescherming dringt de ACVZ naar aanleiding van artikel 11 van de (ontwerp)Richtlijn over criteria ('daden van vervolging') er op aan dat het begrip 'daden van kindspecifieke aard' nader wordt gespecificeerd.
- B.4 De ACVZ vraagt aandacht voor de richtlijnen van het Separated Children in Europe Programme (van UNHCR en SCF), en hier, waar relevant, rekening mee te houden in het nationale recht, het beleid en de implementatie daarvan.
- B.5 Het is wenselijk dat zes maanden vóór het bereiken van de 18-jarige leeftijd bij

kinderen die op hun 18^e jaar terug moeten, wordt nagegaan of er in de persoonlijke situatie bijzondere omstandigheden zijn, die terugkeer in de weg staan.

- B.6 Een kindvriendelijke omgeving voor het horen is noodzakelijk; lengte en duur van het gehoor dienen geoptimaliseerd te worden (ruime, regelmatige pauzes).
- B.7 Tolken die voor het horen van kinderen worden ingezet dienen ervaring met kinderen te hebben en kindvriendelijk te zijn; ook voor deze categorie is een aparte opleiding nodig.
- B.8 Voorrang bij de behandeling van asielverzoeken zou ook moeten gelden voor (volwassen) familieleden die langer dan drie maanden na de aanvraag van het kind hun eigen asielaanvraag hebben ingediend.
- B.9 De mogelijkheid in de huidige praktijk voor een door de Nidos benoemde voogd om bij het gehoor aanwezig te zijn, dient in beleidsregels vastgelegd te worden.
- B.10 De onderzoeks- en beslisprocedure ten aanzien van een ama dient zo te worden ingericht dat de ama gedurende de gehele procedure door bij voorkeur één rechtsbeschermmer wordt bijgestaan.
- B.11 Het is wenselijk dat de ama in voorkomende gevallen naar huis wordt begeleid of opvang krijgt na afloop van een gehoor.
- B.12 Bij gezinnen verdient het de voorkeur dat wanneer zulks in het belang van het gezin zou zijn (bijvoorbeeld wanneer het asielverzoek van de ouders dreigt te worden afgewezen) een eigen, onafhankelijk asielverzoek van een minderjarige (dat wil zeggen 4- tot 18-jarigen) wordt behandeld; het onderzoek terzake dient tot een afzonderlijke beslissing te leiden.
- B.13 Bij kindgezinnen moet het belang van elk kind beoordeeld worden; het scheiden van zulke kindgezinnen dient als uitgangspunt te worden vermeden; het asielreelaas van elk kind in een kindgezin, dient, waar relevant, apart te worden beoordeeld.
- B.14 Ondertekening van het gehoor van een ama dient overeenkomstig hetgeen geldt in andere Nederlandse juridische procedures te geschieden: bij de groep 4- tot 12-jarigen door de voogd; bij de groep van 12- tot en met 15-jarigen door zowel de voogd als het kind; en bij ama's van 15 jaar en ouder door het kind zelf.
- B.15 Vooruitlopend op een advies omtrent de AC-procedure adviseert de ACVZ om zeker te stellen dat de ama ten minste 24 uur rust wordt gegund; dat kan in de huidige situatie worden bereikt door het kind die tijd te gunnen in de opvangmodaliteiten zoals die voor de diverse leeftijdscategorieën van ama's gedurende de AC-procedure gelden.
- B.16 De kind(on-)vriendelijkheid van de opvang dient, waar relevant, bijzondere aandacht te krijgen door middel van een inventarisatie; bij die inventarisatie dient tevens de vraag te worden betrokken of maatregelen getroffen kunnen worden om de veiligheid van allen te optimaliseren.
- B.17 Met betrekking tot de vraag of illegale hier te lande verblijvende jongeren (jonger dan 18 jaar), dan wel ama's wier asielaanvraag is afgewezen maar voor wie nog

geen terugkeer is gerealiseerd, deel mogen nemen aan beroepsonderwijs waaraan deeltijdswerk is verbonden, staat de ACVZ op het standpunt dat dit in de rede ligt voor zover het praktijkgedeelte minder dan 60% van de opleiding inneemt. E.e.a. is conform de bestaande beleidsopvattingen van SZW. Als er meer dan 60% werk in de opleiding is opgenomen dient een tewerkstellingsvergunning te worden overgelegd.

- B.18 Dublin II (Europese regelgeving over het land dat een asielverzoek in behandeling moet nemen) moet ook gebruikt worden voor het – waar mogelijk - samenvoegen van asielverzoeken van kinderen en ouders.
- B.19 Waar het gaat om kindvreemdelingen dienen beleid, praktijk en uitvoering op het Grenshospitium aan een nader onderzoek en evaluatie te worden onderworpen. Op dit moment vindt toezicht in/op het Grenshospitium plaats door de Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming (RSJ) ten behoeve van zijn taak bij de bescherming van justitiabelen en jeugdigen tegen te ver gaande inbreuken op hun (grond)rechten of een willekeurige toepassing daarvan. De Inspectie voor Jeugdhulpverlening en Jeugdbescherming zou het bedoelde nadere onderzoek en evaluatie in samenspraak met de RSJ kunnen verrichten.
- B.20 Nader onderzoek dient te worden verricht naar de hoogte van het voedingsgeld voor minderjarige asielzoekers en asielzoekende gezinnen.
- B.21 De informatieverschaffing (met name over rechten en plichten, mogelijkheden en onmogelijkheden) is een punt van zorg en moet in goede samenwerking tussen overheidsinstellingen, non-gouvernementele organisaties en communicatiedeskundigen worden verbeterd. Overwogen zou kunnen worden dat de IND een handleiding vervaardigt die voor alle betrokkenen zicht biedt op de procedure en de rechten en plichten van minderjarigen en hun ouders.
- B.22 In internationaal verband dient te worden gestreefd naar het opzetten van een databank met informatie over opvang, onderwijs en gezondheidsvoorzieningen (inclusief psychosociale opvang) in de landen van herkomst.

VOETNOTEN

- 1 Belangrijk is te onderkennen dat de Nederlandse vertaling van het Verdrag tot misverstanden aanleiding kan geven: de belangen van het kind zijn immers niet **de** eerste overweging, maar **een** eerste overweging, zoals uit de authentieke Engelse tekst blijkt.
- 2 200106218/1, datum uitspraak 5 februari 2002; alsmede 200206781/1, van 12 februari 2003; JV 2003, 135.
Zo ook: "Artikel 3 lid 2 IVRK strekt niet zo ver dat de Staatssecretaris van Justitie verplicht is om te voorzien in opvang, voeding en huisvesting van kinderen indien de moeder van de kinderen het land samen met hen dient te verlaten"
(*President Rechtbank Den Haag, 11 november 1998: JV 1999, S22*).
- 3 Rechtbank 's Gravenhage, 23 april 2003, JV 2003, 274
- 4 Deze term is door de auteur van de quick scan omschreven als: alle categorieën kinderen die naar Nederland zijn gekomen om asiel aan te vragen, dus zowel zij die zich in de procedure bevinden, zij die als vluchteling erkend zijn, zij va wie de aanvraag is afgewezen, de kinderen van gezinnen, de alleenstaande kinderen, de kindgezinnen, de legaal verblijvende alsmede de illegaal verblijvende kinderen.
- 5 TK, 1999-2000, 19 637, Nr. 518 (Brief Minister VWS van 21 maart 2000).
- 6 Brief Minister OCenW van 23 april 2003 en brief Minister OCenW van 15 januari 2003
- 7 Brief Staatssecretaris VWS dd 3 juni 2003 aan de TK; kenmerk DJB/JZ-2384101
- 8 In TBV 2003/17 is mbt de toepasselijkheid van art. 1F een minimumleeftijdsgrens van 15 jaar neergelegd; het t Nederlandse jeugdstrafrecht kent een minimumleeftijd van 12 jaar.
- 9 Zie in dit verband ook het in mei 2003 uitgebrachte ACVZ advies 'Vreemdelingenbeleid en terrorismebestrijding'.

HOOFDSTUK I

Inleiding

1.1 Korte voorgeschiedenis en Context

In het werkprogramma van de ACVZ voor 2003 is advisering opgenomen omtrent het VN-Verdrag inzake de Rechten van het Kind. Dit verdrag is in 1989 ondertekend en voor Nederland in 1995 in werking is getreden. Het verdrag kent een 5-jaarlijkse rapportageplicht. De eerste nationale rapportage verscheen in 1997, de tweede in 2002.

In 1999 werd door Steenbergens cs de bundel *Internationaal Immigratierecht* gepubliceerd.⁷ Het ging daarbij om 'een onderzoek naar verdragen van belang voor het Nederlands immigratierecht'. Dat onderzoek werd gedaan in opdracht van het WODC en was gevraagd met het oog op de toen voorgenomen wijziging van de Vreemdelingenwet. Uiteraard is in die bundel een hoofdstuk gewijd aan het Kinderverdrag (Verdrag van de Rechten van het Kind, VRK, pp 229-249).

De auteurs kwamen onder meer tot de volgende conclusies:

- De Vreemdelingenwetgeving (wet, besluit, voorschrift, circulaire) moet, 'in zijn algemeenheid' geacht worden te voldoen aan het Kinderverdrag (p. 245); en
- "Nederland voldoet door het ama-beleid op loyale wijze aan de positieve verplichtingen van het VRK" (p. 237).⁸

Inmiddels is de Vreemdelingenwet 2000 ingevoerd en zijn nieuwe maatregelen in werking getreden (ook voor alleenstaande minderjarige asielzoekers: bijvoorbeeld amacampus), dan wel staan op het punt ingevoerd te worden (gezinshereniging). Het is derhalve alleszins gewettigd om opnieuw te onderzoeken of de Nederlandse regelgeving en het beleid en – belangrijker nog – de praktijk aan het VRK en andere internationale en Europese rechtelijke normen voldoen.⁹

In de tweede nationale rapportage aan het VRK-comité (2002) wordt door Nederland impliciet gesteld dat het gevoerde vreemdelingenbeleid binnen de normen van het Kinderverdrag valt.

Naar aanleiding van deze tweede nationale rapportage is kritiek geleverd door enkele niet-gouvernementele organisaties die stellen dat de Nederlandse praktijk wel degelijk te kort zou schieten, dan wel "...dat het [VRK] te weinig is verdisconteerd in het Nederlandse beleid...".¹⁰

In de begroting 2004 is over de onderhavige problematiek onder meer het volgende opgenomen:¹¹

Alleenstaande minderjarige asielzoekers:

In het vreemdelingenbeleid is er specifieke aandacht voor alleenstaande minderjarige asielzoekers (ama's). Dit beleid is gericht op beperking van de instroom en bevordering van de terugkeer en intensivering van de aanpak van illegale immigratie en mensensmokkel. Alleenstaande minderjarigen die niet in aanmerking komen voor een verblijfsvergunning asiel moeten zo snel mogelijk, maar uiterlijk op het moment dat zij achttien jaar worden, terugkeren naar het land van herkomst. Als terugkeer niet mogelijk is, mag de alleenstaande minderjarige in Nederland blijven. In artikel 6.2 en 6.3 wordt ingegaan op de opvang en terugkeer van ama's.

Ama-campus:

In 2004 zal op basis van de uitkomsten van de evaluatie van het pilotproject voor de inrichting van het campusmodel worden besloten of tot structurele invoering van het campusmodel voor de opvang van ama's wordt overgegaan. Deze twee dienen ter beantwoording van de vraag in hoeverre de door het COA ontwikkelde en uitgevoerde vormen van opvang en de daarin toe te passen methodiek van toegevoegde waarde zijn voor het bereiken van de beleidsdoelstellingen voor ama's.

Ama-opvang:

Om alleenstaande minderjarige asielzoekers zo goed mogelijk voor te bereiden op hun terugkeer dan wel integratie wordt er gewerkt aan de inrichting van gescheiden opvangmodaliteiten. Zo kan enerzijds de zogeheten terugkeervariant en anderzijds de integratievariant worden onderscheiden. Voor de realisatie van de terugkeervariant wordt momenteel het campusmodel in een pilot beproefd, waarbij alle inspanningen zijn gericht op het motiveren van de jongeren om daadwerkelijk terug te keren naar het land van herkomst. Dit campusmodel is vormgegeven in twee pilotprojecten. In 2004 zal na evaluatie van de twee pilots in Vught en Deelden worden besloten of het campusmodel structureel zal worden ingevoerd.

Terugkeer en vertrek:

Daarnaast wordt ingezet op de terugkeer van ama's door waar mogelijk in samenwerking met de Minister van Ontwikkelingssamenwerking de programma's van internationale instellingen als IOM en UNICEF te ondersteunen. Evenals in 2003 worden ambtelijke missies ondernomen naar landen van herkomst om de autoriteiten aldaar te bewegen hun alleenstaande minderjarige onderdanen terug te nemen, zonodig met steun van Nederland bij de opvang in hun eigen land. Ook hierbij wordt nauw samengewerkt met het IOM. Naar verwachting zal de opvangvoorziening in Angola, die met Nederlandse steun is gebouwd en in 2003 is geopend, in 2004 volledig worden gebruikt. Deze missies passen in het beleid dat gericht is op het bevorderen van opvang in landen van herkomst.

1.2 Adviesaanvraag en behandelde onderwerpen

Het is in de onder 1.1 beschreven context dat de Minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie de ACVZ heeft verzocht haar vóór 2004 te willen adviseren over met name de vraag in hoeverre het eerder genoemde onderzoek van Steenbergen cs moet worden geactualiseerd en in hoeverre de kritiek van voornoemde organisaties op het huidige vreemdelingenbeleid terecht is. In dit verband is van belang dat het Nederlands rapport van 2002 begin 2004 door het Comité zal worden behandeld. Het onderhavig advies kan worden 'meegenomen' in het debat over de Nederlandse rapportage.

In het rapport van Steenbergen stonden drie thema's centraal, nl. detentie, ama's en gezinshereniging. De problematiek rond de behandeling van kindvreemdelingen is echter veel breder en veel complexer dan die drie onderwerpen. Te denken zij aan toegang tot onderwijs en zorg, de terugkeerproblematiek, 'tracing' en bijvoorbeeld het aanbieden van alternatieve opvang in de landen van herkomst.

Dit ACVZ-advies concentreert zich met name op de asielprocedure, waardoor de meer 'reguliere' aspecten, zoals bijvoorbeeld minderjarige voetballers, buitenlandse pleegkinderen, toelating voor studie, familiebezoek of gezinshereniging,¹² niet aan bod komen. Dit advies beoogt dus niet de algehele behandeling van kindvreemdelingen in Nederland af te zetten tegen het VN-Kinderverdrag. Ook gaat dit advies niet nader in op de integra-

tie van die minderjarigen die hier mogen blijven (bijvoorbeeld na inwilliging van hun asielaanvraag).

Overigens heeft de ACVZ ook andere internationaalrechtelijke regelingen zoals die op het gebied van vluchtelingenrecht, oorlogsrecht, kindsoldaten, kindprostitutie, smokkel en mensenhandel in haar beschouwing betrokken.

Bij asielzoekende kinderen gaat het primair om de vraag of deze kinderen al dan niet (vluchtelingrechtelijke)bescherming behoeven. De verplichtingen uit het Vluchtelingenverdrag en het EVRM staan daarbij centraal. In 2002 is aan bijna 1200 kinderen een verblijfsvergunning verleend.¹³

Binnen de doelstelling van dit advies dient een viertal groepen te worden onderscheiden:

- de ama (alleenstaande minderjarige asielzoeker);
- de bama (begeleide minderjarige asielzoeker);
- het kindgezin (bij elkaar behorende kinderen of minderjarige met kind(eren))en, zij het in mindere mate;
- het gezin met minderjarige kinderen.

1.3 Werkwijze van de ACVZ

Het spreekt van zelf dat naast de Nederlandse wetgeving en jurisprudentie gebruik is gemaakt van het Kinderverdrag zelf, de zogenaamde General Comments van het VRK-Comité, de twee Nederlandse VRK-rapportages en commentaar (1997, 2002), schaduw-rapportage, UNICEF en UNHCR-rapporten, het karakter van eerste en tweede generatie mensenrechten, alsmede algemene literatuur en NGO-rapporten (zoals Defense for Children, Kinderrechtencollectief, VluchtelingenWerk, Human Rights Watch; zie de algemene literatuurlijst in de bijlagenbundel bij dit advies).

Behalve het Kinderverdrag (en zijn protocollen) zijn ook het Europees Mensenrechtenverdrag (1950), het Vluchtelingenverdrag (1951) alsmede een aantal andere verdragen ('Palermo') nadrukkelijk bij de analyse betrokken.

Van belang is ook dat in relevante ontwerp-EU-Richtlijnen aangaande migratie en asiel specifieke aandacht wordt besteed aan het onderwerp 'kinderen'.

Door middel van een quick scan¹⁴ is inzicht verkregen in de knelpunten in het huidige vreemdelingenbeleid die de ontplooiing en ontwikkeling van het 'gevluchte kind' in negatieve zin zouden kunnen beïnvloeden.

Mw. Sharon Detrick is gevraagd haar licht te laten schijnen over een aantal juridische vragen. Ook haar opinies zijn in de bijlagenbundel van dit advies opgenomen.

Een aantal experts is geïnterviewd, werkbezoeken zijn afgelegd (Rijsbergen, Vught, ama-raad van Humanitas, Begeleiding Huisvesting minderjarige Vluchtelingen (BHV) Gelderland). Daarnaast hebben enkele experts hun ideeën over een of meer door de ACVZ te behandelen onderwerpen op papier gezet.¹⁵

Op 25 juni 2003 is een expertmeeting georganiseerd. Een kort verslag hiervan is opgenomen in deel 3, de bijlagenbundel.

Een voorbereidingscommissie van de ACVZ heeft mede op basis van bovenstaand materiaal een aantal aanbevelingen geformuleerd ter verbetering van de positie van het kind rond met name de asielpcedure. Deze aanbevelingen zijn met de achtergrondstudies aan de plenaire vergadering van de ACVZ aangeboden. De plenaire vergadering van de ACVZ heeft het conceptadvies met de bijlagen in haar oktobervergadering met enkele wijzigingen geaccordeerd.

1.4 Uitgangspunten van de ACVZ bij het beoordelen van de Nederlandse situatie.

De uit het onderzoek voortvloeiende voorstellen van de ACVZ zijn gebaseerd op een aantal pijlers. Ten eerste heeft zij het concept van de “trias pedagogica”¹⁶ zoals geformuleerd door prof. dr. J.C.M. Willems, overgenomen. Ten tweede heeft de ACVZ haar visie geformuleerd op het primaat van het belang van het kind. Tenslotte heeft zij een standpunt ingenomen over de betekenis, werking en reikwijdte van het VRK. Daarbij wordt overigens ook gewezen op het gegeven dat de grensoverschrijdende werking van verdragen aan beperkingen onderhevig is.

1.4.1 Concept van de “trias pedagogica”

De positie van het kind als subject van rechten dient te worden gezien binnen het concept van de ‘trias pedagogica’. Dit laatste concept is in de kern niets anders dan een concept van gedeelde verantwoordelijkheid, dat de trias-gedachte wordt genoemd: de trias-gedachte van gedeelde verantwoordelijkheid tussen overheid, ouders en kinderen. Het gaat daarbij om verantwoordelijkheden, rechten en plichten. De overheid en samenleving dienen de voorwaarden te scheppen opdat ouders hun taken kunnen vervullen. Ouderversterking op basis van ouderparticipatie is daarbij relevant.

Bij de ‘taken’ gaat het primair om de ouders en de kinderen zelf. Artikel 18 van het VRK spreekt over het beginsel dat beide ouders de gezamenlijke verantwoordelijkheid dragen voor de opvoeding en ontwikkeling van het kind, en bevestigen dat ouders de eerste verantwoordelijkheid voor de opvoeding en de ontwikkeling van het kind hebben.

Maar wanneer de ouders hun primaire plichten en verantwoordelijkheden verzaken moet de overheid ‘zorg-plicht’ overnemen. Op een aantal terreinen heeft de overheid die ‘zorg’ al overgenomen, met name waar het gaat om onderwijs, gezondheidszorg en dergelijke. Het gaat hierbij om een humanitaire én om een utilitaire benadering. Immers, een gezonde ontwikkeling van het kind hangt samen met de fundamentele belangen van de samenleving als geheel.

De gedeelde verantwoordelijkheid zoals neergelegd in de trias pedagogica komt tot uiting in artikel 3 lid 2 VRK (“De Staten (...) verbinden zich ertoe het kind te verzekeren van de bescherming en de zorg die nodig zijn voor welzijn, rekening houdend met de rechten en plichten van zijn ouders (...) en nemen hiertoe alle passende wettelijke en bestuurlijke maatregelen”).

1.4.2 Het primaat van het belang van het kind

Artikel 3 lid 1 bepaalt dat bij alle maatregelen, ongeacht of deze worden genomen door openbare of particuliere instellingen voor maatschappelijk welzijn of door rechterlijke instanties, bestuurlijke autoriteiten of wetgevende lichamen, de belangen van het kind een eerste overweging vormen: “the best interests of the child shall be a primary consideration”. Deze lezing wijkt overigens af van de gangbare Nederlandse vertaling van het VRK waarin wordt gesproken van de eerste overweging. In de volgende leden komt daar geen beperking op. De achtergrond van het verdrag is, dat kinderen enerzijds zo kwetsbaar en anderzijds zo belangrijk zijn, dat hun belang een zwaar gewicht toekomt.

Dat is weerspiegeld in artikel 3. Volgens de Nederlandse regering is artikel 3 de richtlijn voor de uitleg van het verdrag.¹⁷

Daarmee is niet gezegd dat het belang van het kind altijd de doorslag geeft. Het moet wel een eerste, primaire overweging vormen. Dat is niet dezelfde, indien er alleen een

inbreuk gemaakt mag worden op de rechten van het kind en indien dat bijvoorbeeld noodzakelijk is in een democratische samenleving met het oog op essentiële belangen. Daar waar de verschillende belangen van het kind aan de orde komen, zijn aparte beperkingsmechanismen voorzien.¹⁸

Artikel 3 VRK dwingt naar het inzicht van de ACVZ tot een benadering waarbij, als de belangen van een kind in het spel zijn, eerst moet worden bepaald hoe die het best te dienen zijn. Vervolgens zal moeten worden overwogen hoe die zich verhouden tot andere belangen. Voor het geval andere belangen de doorslag geven, moet worden aangegeven hoe dan aan de belangen van het kind zo goed mogelijk recht kan worden gedaan. De motivering van een beslissing omtrent het verblijfsrecht van een kindvreemdeling moet weerspiegelen dat onderzocht en vastgesteld is wat het belang van een daarbij betrokken kind is en vervolgens hoe dat gewogen is in het geheel van de beslissing. Uit beslissingen die voor kinderen negatieve gevolgen kunnen hebben, moet kunnen blijken dat men het belang van het kind expliciet overwogen heeft en waarom dat toch moest wijken.¹⁹ Dit alles vormt een belangrijke pijler onder de aanbevelingen.

1.4.3 *Rechtstreekse werking VRK*

De ACVZ volgt de analyse en interpretatie van Ruitenberg²⁰ omtrent de werking van het VRK in de Nederlandse rechtsorde.

In ons recht is de beantwoording van de vraag welke bepalingen van het VRK naar hun inhoud voor een ieder bindend zijn aan de rechter overgelaten, aldus Ruitenberg: “Blijkens diverse uitspraken hanteert de Hoge Raad voor de beantwoording van de vraag of een verdragsbepaling rechtstreekse werking heeft, dat wil zeggen als een ieder verbindend moet worden beschouwd, de volgende criteria: de aard, de inhoud, de strekking en de formulering van de bepaling. Daarnaast kunnen de bedoeling van de nationale wetgever bij de totstandkoming van de goedkeuringswet en de bedoeling van de opstellers van het verdrag als richtsnoer dienen.

De nationale wetgever heeft aangegeven welke bepalingen van het (I)VRK in beginsel rechtstreekse werking zouden kunnen hebben. In de Memorie van Toelichting van de Goedkeuringswet werd aangegeven dat artikelen 5, 7 lid 1, 8 lid 1, 9 lid 2, 3, 4, 10 lid 1, 2, 13, 14, 15, 16, 30, 37 en 40 lid 2 VRK mogelijk rechtstreekse werking zouden hebben. De rechtspraak lijkt deze opvatting te bevestigen. De artikelen 3, 7, 9, 10 en 37 worden het meest ingeroepen, de overige artikelen komen slechts incidenteel aan de orde. Een beroep op het VRK in het algemeen wordt door de rechter veelal niet gehonoreerd.

Van de artikelen die in de MvT van de Goedkeuringswet als mogelijk rechtstreeks werkend werden aangemerkt, is aan de artikelen 7 lid 1 (recht op naam, nationaliteit, kennen en verzorging door ouders), 9 lid 3 (persoonlijke betrekkingen en contact met ouders) en 37 (bescherming tegen foltering, wrede behandeling en bestraffing) VRK in de jurisprudentie in een of meerdere zaken - impliciet of expliciet - rechtstreekse werking toegekend. De artikelen 3 (belangen van het kind), 23 (gehandicapte kinderen) en 40 lid 1 (kinderstrafrecht, bevorderen van herintegratie) VRK zijn echter, hoewel zij niet als “rechtstreeks werkende” verdragsbepalingen in de MvT van de Goedkeuringswet genoemd, eveneens rechtstreeks door een rechter toegepast.²¹ Aan artikel 2 VRK (het non-discriminatiebeginsel, dat overigens ook in andere mensenrechtenverdragen is neergelegd) komt naar het oordeel van de ACVZ (in navolging van onder meer Ruitenberg) ook rechtstreekse werking toe.

1.4.4 *Reikwijdte; Grensoverschrijdende werking*

Het zoeken naar een juiste balans tussen de verschillende belangen is, zoals vrijwel altijd, moeilijk. Zo moeten behalve de belangen van het kind ook de belangen van de ontvangende samenleving meegewogen worden, zoals geformuleerd in de Memorie van Toelichting (MvT): “. . . het belang van het kind heeft geen absolute voorrang boven andere

belangen (“a primary consideration”). Dat komt mede door de diversiteit van de verdragsbepalingen (vreemdelingenrecht naast bijvoorbeeld adoptie)...”²²

De MvT vermeldt dienaangaand echter ook: “...*Het is evenwel 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...*”.

Het gaat hierbij niet alleen om bescherming tegen vervolging, maar ook om andere aspecten die de algehele leefsituatie van het kind betreffen. Bij de overwegingen die het vreemdelingenrecht betreffen is het evenwel belangrijk te onderkennen dat, in de woorden van Steenbergen cs, waar het gaat om de vraag of een kind teruggestuurd kan worden naar een land waar ‘vorming, scholing en medische zorg’ anders ingevuld worden dan in Nederland, “...*zeker niét uit het (Kinder)verdrag (volgt) dat deze rechten allemaal op het Nederlands niveau beleefd moeten worden...*” (p. 240).

Een ander aspect betreft het niveau van ‘verzorging’ alsmede de toegang tot verscheidene diensten, wanneer de asielaanvraag van het kind of van het gezin is afgewezen.

Voor de reikwijdte van het verdrag gaat de ACVZ er van uit dat de bepalingen van het VRK ook gelden ten aanzien van alle in Nederland verblijvende alleenstaande minderjarigen, zij het dat die normen niet voor allen identiek zijn.

Wanneer het gaat om een alleenstaande minderjarige, heeft de ‘ontvangende samenleving’ een aantal verplichtingen jegens zo’n minderjarige, ook wanneer deze ‘illegaal’ aanwezig zou zijn, dat wil zeggen zolang de minderjarige niet op een veilige en waardige wijze teruggekeerd is naar het land van herkomst.

Wanneer het evenwel om een afgewezen gezin gaat, concludeert de Raad van State “...*het Verdrag inzake de rechten van het kind, voor zover al rechtstreeks toepasselijk, geen aanspraken in het leven [roept] voor kinderen wier ouders op grond van de Nederlandse vreemdelingenwet en –regelgeving geen verblijf wordt toegestaan...*”²³

De ACVZ gaat er van uit dat deze uitspraak niet zozeer slaat op ‘aanspraken’ op zorg, onderwijs en of andere voorzieningen, maar veeleer op het verlenen van toegang tot Nederland, een ‘aanspraak’ op een verblijfsvergunning. Zodanig opgevat onderschrijft de ACVZ dat standpunt.

1.5 Leeswijzer

In dit eerste hoofdstuk zijn de achtergrond van het advies, de uitgangspunten van de ACVZ en de gevolgde werkwijze bij de totstandkoming van dit advies beschreven. In de volgende hoofdstukken wordt een beschrijvende analyse gegeven van de positie van het kind in het Volkenrecht, in het Europese recht (in wording) en wordt het Nederlandse beleid van de uitvoeringspraktijk met betrekking tot vreemdelingrechtelijke beslissingen omtrent kindvreemdelingen beschreven. Tevens worden omgevingsfactoren geïdentificeerd en in beeld gebracht. In elk hoofdstuk zijn een aantal onderwerpen behandeld die naar het oordeel van de ACVZ nadere beschouwing behoeven en waaromtrent aanbevelingen zijn geformuleerd.

Het rapport wordt voorafgegaan door een samenvatting (‘kort bestek’) en de aanbevelingen. Voor onderbouwing daarvan zij verwezen naar de respectieve hoofdstukparagrafen van het advies.

De Commissie verwijst nadrukkelijk naar de bijlagen bij haar advies. Daarin zijn waardevolle constatering en beschouwingen te vinden.

VOETNOTEN HOOFDSTUK I

- 7 Steenbergen, Spijkerboer, Vermeulen en Fernhout, *Internationaal Immigratierecht* (Verdragen, besluiten van internationale organisaties en internationale jurisprudentie van belang voor het Nederlands immigratierecht), Den Haag 1999.
- 8 Dat wil evenwel niet zeggen dat de auteurs geen kritiek hadden: zie hoofdstuk 5,3 voor details.
- 9 Het amabeleid sinds mei 2001 (bron: Factsheet, januari 2003, Ministerie van Justitie):
Het in mei 2001 van kracht geworden amabeleid gaat er van uit dat alleenstaande minderjarige asielzoekers, die niet in aanmerking komen voor een verblijfsvergunning op asielgronden, zo snel mogelijk moeten terugkeren naar het land van herkomst. Zolang de afgewezen minderjarige asielzoeker in Nederland woont, moet de opvang in het teken staan van terugkeer. Andere doelstellingen van het beleid zijn beperking van de instroom van ama's en verbetering van de informatie over mensensmokkel en mensenhandel.
Het amabeleid voorziet onder meer in onderstaande concrete uitgangspunten:
 - snelle beslissingen in asielaanvragen;
 - een zichtbare splitsing in opvangmogelijkheden voor ama's: één opvangmodel gericht op terugkeer en één gericht op integratie;
 - plaatsing van afgewezen ama's of ama's die verkeerde of geen informatie verstrekken over hun identiteit en afkomst in opvangcentra die gericht zijn op terugkeer;
 - onderzoek naar opvangmogelijkheden in de landen van herkomst;
 - verdubbeling van het aantal gate-controles op luchthavens;
 - aanpak van smokkel en handel in ama's.
- 10 Voor een gedetailleerde beschrijving van met name de procedure, zie hoofdstuk 4.2 van dit advies
- 10 Zie KRC (Kinderrechtencollectief) in het addendum over het vreemdelingenbeleid bij het rapport *Opgroeien in de lage landen*, juni 2003, p.1. Aan dit rapport, alsmede aan het 2003-rapport van Human Rights Watch. (*Fleeing Refuge*), wordt aandacht besteed in hoofdstuk 5,5 resp. 5.6.
- 11 TK 29 2003 VI Vaststelling van de begrotingsstaat van het Ministerie van Justitie (VI) voor het jaar 2004, nr. 2: memorie van toelichting, op resp. pp. 163-164, 167, 169-170 en 175.
- 12 Aan dit laatste onderwerp zal door de ACVZ in de loop van 2004 aandacht worden besteed.
- 13 Het gaat daarbij om 649 asiel-vergunningen (33 0-11 jr.; 194 12-15 jr.; 422 16+) en 574 regulier, bepaalde tijd (44 0-11 jr.; 377 12-15 jr.; 153 16+). Bron: INDIS-registratie/IND, schrijven van 17 juli 2003.
- 14 Op verzoek van de ACVZ heeft mw. dr. L.H.M. van Willigen, consultant Gezondheidszorg Vluchtelingen en Mensenrechten en lid van de ACVZ deze quick scan uitgevoerd.
- 15 Zie bijvoorbeeld een reactie van Prostitutie Maatschappelijk Werk van de Stichting Humanitas, juni 2003.
- 16 Willems J.C.M. (2003) *A world fit for children: van liefdadigheid naar gedeelde verantwoordelijkheid*. Oratie. Uitgeverij SWP, Amsterdam: p.10 ev.
- 17 Memorie van Toelichting bij de Goedkeuringswet; Kamerstukken II 1992/1993, 22 855, nr 3 p. 14.
- 18 Die beperkingen zijn niet altijd even streng als bijv. in het EVRM. Maar artikel 41 VRK bepaalt dat de bepalingen in het Kinderverdrag die in andere verdragen of het nationale recht niet aantasten.
- 19 Steenbergen cs. 1999 p. 231.
- 20 G.C.A.M.Ruitenbergh, *Het Internationaal Kinderrechtenverdrag in de Nederlandse rechtspraak*, Amsterdam, 2003.
- 21 Ruitenbergh, op. cit. pp 216-217.
- 22 TK 1992-1993, 22 855 (R1451), nr. 3, pp 14-15.
- 23 200106218/1, datum uitspraak 5 februari 2002; alsmede 200206781/1, van 12 februari 2003.
Zo ook: "Artikel 3 lid 2 IVRK strekt niet zo ver dat de Staatssecretaris van Justitie verplicht is om te voorzien in opvang, voeding en huisvesting van kinderen indien de moeder van de kinderen het land samen met hen dient te verlaten" (*President Rechtbank Den Haag, 11 november 1998*).

HOOFDSTUK 2

Het asielzoekende kind in het volkenrecht

1.1 Positionering mensenrechten

De mensenrechten zijn in een aantal verdragen vastgelegd. Een verdrag is primair een contractuele overeenkomst tussen landen, waarbij het ene land zich tegenover een ander land verplicht zijn eigen onderdanen en/of anderen op zijn grondgebied overeenkomstig dat verdrag te behandelen. De onderdaan zelf blijft daarbij veelal 'object' en wordt niet vanzelf 'subject' onder zo'n verdrag.

Meer en meer, evenwel, staat bij internationale mensenrechtenverdragen de relatie tussen de staat en particulieren centraal, waarbij de object-subject verhouding anders komt te liggen. Het verdrag wordt dan meer een contractuele, of liever 'constitutionele' relatie tussen staat en individu. Dit wordt dan veelal gereflecteerd in de nationale wetgeving (incorporatie van het verdrag), dan wel het door de rechter toetsen van die nationale wetgeving of de uitvoering daarvan aan dat verdrag.

Internationaalrechtelijk ligt toezicht op de uitvoering van een verdrag primair bij de andere contract-partners, de mede-lidstaten. In een aantal gevallen wordt er een onafhankelijk comité in het leven geroepen om de uitvoering en implementatie van het desbetreffend verdrag te superviseren. Zo'n comité kan een vierledige taak hebben:

- (1) het toetsen van de uitvoering/implementatie aan de hand van rapporten die de landen zelf opstellen (waarbij overigens ook informatie aangeleverd door anderen, kan worden betrokken – in het geval van Nederland bijv. de NGO-schaduwrapporten);
- (2) het doen van algemene aanbevelingen, de zogenaamde General Comments;
- (3) het behandelen van statenklachten; en
- (4) het behandelen van klachten van individuen.

Een en ander verschilt per verdrag en in de context van dit advies dient benadrukt te worden dat het Kinderverdrag slechts in de mogelijkheden (1) en (2) voorziet. Er bestaat dus onder het VRK geen mogelijkheid tot het behandelen van statenklachten en ook de kinderen zelf (dan wel hun wettelijk vertegenwoordigers) kunnen niet bij het Comité een klacht indienen.²⁴

2.2 Mensenrechten

Mensenrechten zijn onvervreemdbaar en komen iedereen toe. Wel is het zo dat de mensenrechten op enkele significante punten van elkaar verschillen: de zogenaamde 'klassieke rechten' houden gemeenlijk in dat de overheid niet mag tornen aan de vrijheid van een individu, bijvoorbeeld vrijheid van meningsuiting, vrijheid van godsdienst, vrijheid van vereniging en vergadering, enzovoorts: de overheid moet zich afzijdig houden. Dit soort rechten worden ook wel eerste generatie rechten genoemd, de burger- en politieke rechten.

Een tweede generatie rechten eist juist een actieve rol van de overheid. Daarbij gaat het om sociale en economische rechten, zoals het recht op onderwijs, op werkgelegenheid en op gezondheidszorg. Dit soort rechten moeten door de verdragsluitende staten tot gelding worden gebracht. Hieruit vloeit overheidsverantwoordelijkheid voort op de genoemde gebieden.

De afgelopen jaren is de scheiding tussen eerste en tweede generatie rechten vervaagd. Een voorbeeld hiervan is te vinden ten aanzien van het recht op een gezinsleven (bijv. EVRM, artikel 8). Aanvankelijk werd dit verstaan als de verplichting voor de overheid het gezinsleven te respecteren en zich daar dus niet in te mengen (een eerste generatie recht). Pas later werd dit artikel ook opgevat als een verplichting voor de overheid om het gezinsleven actief te bevorderen, bijvoorbeeld door het mogelijk maken van gezinshereniging (een tweede generatie recht). Het gaat daarbij dan om negatieve én positieve verplichtingen. De verschillen tussen de eerste en tweede generatie mensenrechten zijn dus gradueel van aard: op zich zijn de mensenrechten ondeelbaar.

Een manier om die ondeelbaarheid ('indivisibility') nader te adstrueren is door uit te gaan van drie manieren om de rechten inhoud te geven: respecteren, beschermen en verwezenlijken ('respect, protect and fulfil'). Bijgevolg heeft elk 'recht' een verschillend pakket aan respect, bescherming en verwezenlijking. Bij eerste generatie rechten gaat het dus primair om respecteren, daarnaast beschermen en in iets mindere mate om het verwezenlijken. Bij tweede generatie rechten ligt dat vaak andersom. Het gaat dan om een balans van positieve en negatieve verplichtingen zijdens de staat of samenleving.

Ondanks de ondeelbaarheid is een belangrijk verschil gelegen in de vraag of de normen al dan niet absoluut zijn. Het verbod tot folteren geldt altijd en overal. Maar wordt het recht op gezondheid geschonden in een land waar de gemiddelde levensverwachting 45 jaar is terwijl die in andere landen 75 jaar is; wordt het recht op onderwijs geschonden in het land dat gratis onderwijs aanbiedt tot en met het twaalfde levensjaar terwijl in een ander land onderwijs tot en met het vijftiende levensjaar gratis is? Of worden rechten geschonden omdat het ene land een werkloosheidspercentage heeft van 25% terwijl er ook landen zijn waar het percentage 5 bedraagt?

In het algemeen geldt dat eerste generatie rechten voor wat betreft de grondrechten absoluut zijn (geen enkel land mag zijn onderdanen folteren; elk land moet vrijheid van meningsuiting erkennen; geen enkel land mag discrimineren); maar dat de zogenaamde tweede generatie mensenrechten relatief zijn, in die zin dat de verschillende ontwikkelingsfase van elk land tot op zekere hoogte als een gegeven erkend moet worden: Portugal kan zijn onderdanen op een hoger niveau onderwijs bieden dan Botswana, en Zweden kan zijn onderdanen meer zorg verlenen dan Ethiopië. Wel wordt een inspanningsverplichting onderkend: alle landen zijn verplicht 'ontwikkeling' te bevorderen en 'verbetering' na te streven.

2.3 Grensoverschrijdende werking

De constatering van verschillen in de aard van de bij verdragen vastgelegde rechten is van betekenis bij grensoverschrijdende, migratoire bewegingen. In principe zijn alleen schendingen van de eerste generatie mensenrechten van directe invloed op het verlenen van verblijfstitels. Een minder gunstig sociaal-economisch klimaat alleen geeft geen recht op een verblijfstitel.

Een voorbeeld ter verduidelijking: het feit dat een jonge vrouw in Botswana haar studie rechten niet kan beginnen vanwege geldgebrek is verblijfs- of asielrechtelijk niet relevant, maar wanneer haar de toegang tot de universiteit wordt geweigerd omdat ze vrouw is, kan dat wél relevant zijn voor een beslissing omtrent een verblijfstitel. In zekere zin geldt dit ook voor medische behandeling: geldgebrek of gebrek aan technische middelen voor een doeltreffende behandeling is op zich niet relevant, wél wanneer toegang tot een behandeling wordt geweigerd omdat de patiënt een 'bepaalde' godsdienst belijdt, dan wel van een 'bepaalde' etnische origine is. In beide gevallen is dan sprake van discriminatie.

Een enkele keer evenwel kan het ontberen van medische zorg wél aanleiding geven tot het toestaan van verblijf. Dat is het geval wanneer het terugsturen van een ziek iemand een schending van de absolute norm van artikel 3 EVRM zou opleveren.²⁵

Zo kan ook het terugsturen van een kind in bepaalde gevallen een schending van artikel 3 van het EVRM opleveren, - te denken zij aan het terug sturen van een zwaar gehandicapt kind. Voor zover bekend bestaat hierover nog geen specifieke jurisprudentie.

2.4 De plaats van het VRK in de mensenrechtelijke context

Het naoorlogse mensenrechtenbouwwerk is vrij consequent en vertoont een gestadige opbouw:

- een declaratie/verklaring in 1948 (universele verklaring van de rechten van de mens)
- de algemene uitwerking hiervan in een tweetal verdragen ('covenants') in 1966:
 - (a) ICCPR/BuPo over de burgerlijke en politieke rechten (eerste generatie)
 - (b) ICESCR/economische en sociale rechten (tweede generatie)
- de uitwerking van een aantal aspecten in afzonderlijke verdragen
- (i) rassen-discriminatie (1965)
- (ii) apartheid (1973)
- (iii) rechten van de vrouw (1979)
- (iv) folter (1984)
- (v) kinderen (1989)

Het kinderverdrag past dus in een reeks.²⁶ In de loop der jaren werd een aantal van de hier genoemde verdragen uitgebreid met zogenaamde protocollen. Daarin worden dan specifieke onderwerpen behandeld. Twee recente Protocollen bij het VRK gaan over respectievelijk kindsoldaten en kinderprostitutie. Nederland is nog niet tot deze Protocollen toegetreden.

Behalve de hierboven genoemde 'instrumenten' zijn er aparte verdragen/protocollen over vluchtelingen (1951, 1967) en over staatlozen (1954, 1961). Een verdrag over migratie (1990) trad op 1 juli 2003 in werking maar geen enkel EU land is tot dit verdrag toegetreden.²⁷

Gewezen moet worden op de relatie tussen mensenrechtenverdragen en andere volkenrechtelijke verplichtingen. De werking van sommige 'rechten' wordt beperkt door verplichtingen op grond van andere verdragen, zoals de verplichting geen asiel of bescherming te verlenen aan terroristen of aan hen die terrorisme steunen;²⁸ of de verplichting oorlogsmisdadigers te bestraffen.²⁹ Waar het gaat om kinderen zou eigenlijk ook melding gemaakt moeten worden van internationale, privaatrechtelijke verdragen.³⁰

2.5 Relevante inhoud VRK

Over het VRK, de verdragsverplichtingen en het primaire belang van het kind wordt hier volstaan met een citaat uit Steenbergens cs (op. cit., 1999, pp 229-230):

"...Er zijn enkele bepalingen in het verdrag, die direct op het immigratierecht zien (artikelen 9, 10, 22). Verder is er een groot aantal bepalingen, dat immigratierechtelijke betekenis kan hebben. Hieronder wordt een kort overzicht gegeven.

Wat betreft de definitie van 'kind' geeft het verdrag aan, dat daaronder iedereen jonger dan 18 jaar wordt verstaan, tenzij volgens het op het kind van toepassing zijnde recht de meerderjarigheid eerder wordt bereikt (artikel 1). Staten eerbiedigen de Rechten van het Kind voor ieder kind onder hun rechtsbevoegdheid. Kern van het verdrag is, dat bij alle maatregelen betreffende kinderen, het belang van het kind voorop moet staan (artikel

3). Staten waarborgen in de ruimst mogelijke mate het recht op overleven en de ontwikkeling van het kind (artikel 6). Staten waarborgen dat het kind niet wordt gescheiden van zijn ouders, tenzij dat noodzakelijk is in het belang van het kind (artikel 9). In overeenstemming daarmee worden aanvragen om gezinshereniging met welwillendheid, menselijkheid en spoed behandeld (artikel 10). Een kind wiens ouders in verschillende landen wonen heeft het recht het land te verlaten en er weer binnen te gaan (artikel 10). Het wederrechtelijk overbrengen naar een ander land en niet doen terugkeren moet bestreden worden, mede door het sluiten van verdragen (artikel 11). Het kind wordt in de gelegenheid gesteld gehoord te worden in elke procedure die het betreft (artikel 12). De rechten van vrijheid van meningsuiting, godsdienst, vereniging, privé- en gezinsleven worden geëerbiedigd (artikel 12-16). Staten doen alles wat in hun vermogen ligt om erkenning van het beginsel te verzekeren, dat beide ouders de gezamenlijke verantwoordelijkheid dragen voor de opvoeding en ontwikkeling van het kind (artikel 18). Een kind dat tijdelijk of blijvend niet kan leven in het gezin waartoe het behoort, heeft recht op bijzondere bescherming en bijstand van staatswege (artikel 20); er zijn regels ten aanzien van plaatsing in een pleeggezin en (interlandelijke) adoptie (artikel 20-21). Staten waarborgen dat een kind dat de vluchtelingenstatus wil verkrijgen, ongeacht of het door zijn ouders of anderen wordt begeleid, passende bescherming en humanitaire bijstand krijgt bij het genot van de rechten uit dit verdrag en andere verdragen. Het kind wordt geholpen zijn ouders of andere gezinsleden op te sporen (artikel 22). Gehandicapte kinderen worden ondersteund (artikel 23). Het recht op gezondheidszorg en sociale zekerheid wordt erkend, evenals dat op een toereikende levensstandaard, onderwijs, bescherming van godsdienst, taal en cultuur van minderheden, rust en vrije tijd, bescherming tegen economische of seksuele exploitatie en drugs, kinderhandel en marteling (artikel 23-36). Staten waarborgen dat een kind niet wordt onderworpen aan foltering of aan andere wrede, onmenselijke of vernederende behandeling of bestraffing, doodstraf of levenslange straf (artikel 37). Vrijheidsbeneming mag niet onwettig of willekeurig plaatsvinden en wordt slechts gehanteerd als uiterste maatregel voor de kortst mogelijke duur. Bij de vrijheidsbeneming wordt rekening gehouden met zijn behoeften en wordt nagegaan of het in het belang van het kind is het gescheiden van volwassenen te houden (artikel 37). Er zijn bepalingen over gewapende conflicten en het strafrecht (artikel 37-41). Er is geen stand-still bepaling.³¹ *Het recht van een kind om in zijn land van nationaliteit te verblijven is niet expliciet opgenomen in het Verdrag, maar wel af te leiden uit het recht naar het eigen land terug te mogen keren.*

Artikel 3 lid 1 VRK bepaalt dat bij alle maatregelen, ongeacht of deze worden genomen door openbare of particuliere instellingen voor maatschappelijk welzijn of door rechterlijke instanties bestuurlijke autoriteiten of wetgevende lichamen, de belangen van het kind de eerste overweging wordt: 'the best interests of the child shall be a primary consideration.' In de volgende leden komt daar geen beperking op. De achtergrond van het verdrag is dat kinderen enerzijds zo kwetsbaar en anderzijds zo belangrijk zijn, dat hun belang een zwaar gewicht toekomt. Dat is weerspiegeld in artikel 3. Volgens de Nederlandse regering is artikel 3 de richtlijn voor de uitleg en de tenuitvoerlegging van het verdrag. . ."

2.6 Rechtstreekse werking mensenrechtenverdragen

In hoofdstuk 1 is al enige aandacht besteed aan de wel of niet rechtstreekse werking van het VRK. Uitgangspunt is dat mensenrechtenverdragen geen automatische rechtstreekse werking genieten. Vaststaat dat het Kinderverdrag normen stelt en voor de verwezenlijking daarvan verplichtingen in het leven roept voor de staat. In de rechtspraak is nog onvoldoende uitgekristalliseerd of, respectievelijk in hoeverre, bepalingen van het verdrag rechtstreekse werking hebben, dat wil zeggen direct als toetsingsnorm ingeroepen kunnen worden.³²

In Nederland is in de Grondwet (artt. 93, 94) het volgende opgenomen:

Artikel 93: “Bepalingen van verdragen en van besluiten van volkenrechtelijke organisaties, die naar haar inhoud een ieder kunnen verbinden, hebben verbindende kracht nadat zij zijn bekendgemaakt.” Artikel 94: “Binnen het Koninkrijk geldende wettelijke voorschriften vinden geen toepassing, indien deze toepassing niet verenigbaar is met een ieder verbindende bepalingen van verdragen en van besluiten van volkenrechtelijke organisaties.”

Uiteindelijk bepaalt de Nederlandse rechter of ‘een ieder verbindende bepaling’ rechtstreekse werking heeft of niet. De nationale wetgever kan te dezen aanwijzingen geven. De rechter is niet gebonden aan het oordeel van de wetgever, hoewel dat oordeel wel van grote betekenis is, getuige onder meer de rechtspraak van de Hoge Raad.³³

Zoals alle andere mensenrechtenverdragen spreekt het VRK zich over deze problematiek niet uit. Zoals hierboven al is gesteld, bestaat er geen individueel klachtrecht bij het Comité, hetgeen als een indicatie opgevat zou kunnen worden voor een restrictieve interpretatie. Enkele verdragsbepalingen evenwel zijn ook in andere verdragen vervat, in bepalingen waarvan rechtstreekse werking mogelijk moet worden geacht of reeds is vastgelegd.³⁴

In een uitgebreid onderzoek toont Ruitenbergh aan dat de rechtspraak aan lijkt te sluiten bij het oordeel van de wetgever. Dit betreft onder andere de toepassing van artikelen 7.1 en 9.3.³⁵ Het is niet uit te sluiten dat de rechter in de (nabije) toekomst ook aan andere VRK-artikelen rechtstreekse werking toekent. Van belang is de stelling dat aan artikel 3 VRK niet getoetst hoeft te worden indien het nationale recht mogelijkheden biedt om aan dit artikel tegemoet te komen (*Rechtbank Den Haag zp Arnhem, 9 juli 2001*).³⁶

Een verdrag schept verplichtingen voor alle overheidsorganen. Naast het bestuur zijn dat de wetgevende en de rechtsprekende macht. De wetgever heeft de plicht om te zorgen dat alle regelgeving in overeenstemming is met de verdragsrechtelijke normen. De rechter moet een verdrag zonnodig uitleggen en zo mogelijk als toetsingsmaatstaf hanteren. Bij het VRK is daarbij van belang dat behalve van een rechterlijke toetsing ook sprake kan zijn van een mogelijke parlementaire toetsing. Hierboven is al beschreven dat het Comité dat toezicht houdt op de uitvoering van het VRK Nederland kan wijzen op discrepanties tussen de Verdragsbepalingen en de feitelijke uitvoering daarvan. De regering zal zich dan daarover moeten verantwoorden tegenover het parlement.

2.7 VRK: belang van het kind: Een/De eerste overweging?

Het VRK is oorspronkelijk in het Engels opgesteld. Naast het Engels zijn ook de Arabische, Chinese, Franse, Russische en Spaanse tekst ‘gelijkkelijk authentiek’. In de Nederlandse vertaling, zoals in het Tractatenblad opgenomen (Jaargang 1990, Nr. 170), is in een belangrijk artikel het Engelse ‘a’ vertaald met een ‘de’:

Engels: ‘...the best interests of the child shall be a primary consideration...’

Nederlands: ‘...de belangen van het kind vormen **de** eerste overweging...’ (artikel 3.1)

De vertaling komt niet met de authentieke tekst overeen. Dit blijkt ook uit de Memorie van Toelichting:

“...Het eerste lid van artikel 3 bevat een algemene richtlijn voor de uitleg en tenuitvoerlegging van het verdrag die van verstrekkende betekenis is. Het geeft aan dat bij alle maatregelen betreffende kinderen de belangen van het kind een eerste overweging dienen te vormen. Het eerste lid richt zich niet alleen tot rechterlijke instanties, bestuurlijke autoriteiten of wetgevende lichamen, maar ook tot openbare of particuliere instanties voor maatschap-

pelijk welzijn. Ouders en voogden worden daarentegen niet genoemd, aangezien artikel 18, eerste lid zich met name tot hen richt. Het belang van het kind is voor hen niet slechts een eerste overweging binnen het kader van andere overwegingen, maar hun allereerste zorg. Het belang van het kind heeft geen absolute voorrang boven andere belangen (“a primary consideration”). Dat komt mede door de diversiteit van de verdragsbepalingen (vreemdelingenrecht naast bijvoorbeeld adoptie). Het Poolse ontwerp bevatte een verdergaand voorstel (‘the paramount consideration’). In de discussies werd echter geconstateerd dat er situaties zijn waarin andere belangen, zoals van rechtvaardigheid of van de maatschappij en vooral dat van de gelijke behandeling van mannen en vrouwen, evenzeer van betekenis kunnen zijn. Het is evenwel 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...”³⁷

Artikel 3 heeft tot op heden tot wisselende uitspraken geleid. Geconcludeerd zou kunnen worden dat het belang van het kind een uiterst belangrijke rol speelt, maar toch altijd afgewogen moet worden tegen andere aspecten (incl. het vreemdelingenrecht) en derhalve niet ‘absoluut’ is.³⁸

2.8 Conclusies en aanbevelingen

Het VRK is voor de behandeling van kindvreemdelingen van grote betekenis. In dit verband is ook van belang dat het VRK-Comité dat de uitvoering van het verdrag bewaakt, van alle aangesloten landen rapportages verlangt en daarover beschouwingen geeft. Met grote nauwkeurigheid dienen de ‘concluding observations’ geanalyseerd en, waar relevant, door de Nederlandse overheid in de praktijk te worden gebracht. Ook moet worden gewezen op het feit dat de Nederlandse rechter steeds meer artikelen van het VRK directe werking toekent, waardoor er door burgers in een procedure een beroep op het VRK kan worden gedaan en de rechter niet alleen besluiten en handelingen maar ook regelgeving daaraan kan toetsen. De ‘concluding observations’ kunnen bij die toetsing van nutte zijn.

Belangrijk is te onderkennen dat artikel 3.1 van de Nederlandse vertaling van het Verdrag tot misverstanden aanleiding kan geven. De belangen van het kind zijn **een** eerste overweging en niet **de** eerste overweging. Ook de ‘authentieke’ tekst laat ruimte voor een afweging tussen de als eerste te beschouwen belangen van het kind en andere belangen. Daarbij kan bijvoorbeeld uitvoering van het vreemdelingenrecht en -beleid voorrang hebben.

Dit hangt ook samen met de beperkte grensoverschrijdende werking van tweede generatie mensenrechten. Immers, een afwijzing van een verzoek om verblijf hier te lande houdt impliciet de erkenning in, dat betrokkene in het land van origine de rechten en plichten kan genieten zoals die daar van toepassing zijn, ook als die rechten significant verschillen van de mate waarin die rechten in Nederland kunnen worden genoten. Die verschillen hoeven niet beslissend te zijn voor het vreemdelingenbeleid als zodanig, met als ondergrens artikel 3 EVRM.

Aandacht dient ook te worden besteed aan de relatie tussen de mensenrechten en andere rechtssferen (oorlogsrecht, het bestrijden van mensenhandel en –smokkel). Kortom, het VRK geeft in het algemeen geen absolute rechten.

In dit verband is een spoedige toetreding tot de Palermo Protocollen gewenst, en dient de Nederlandse wet- en regelgeving over mensensmokkel en –handel aangepast te worden (hetgeen overigens voorzien is voor medio 2004). Dit geldt ook voor de VRK-protocollen over respectievelijk kindsoldaten en kinderprostitutie.

Aanbevelingen/Aandachtspunten:

- Artikel 3.1 VRK verplicht staten bij de behandeling van zaken die alle kinderen betreffen die zich onder hun rechtsmacht bevinden om eerst de vraag te beantwoorden hoe de belangen van het kind het best gediend kunnen worden. Die belangen mogen overigens in voorkomende gevallen wel worden afgewogen tegen andere belangen (bijvoorbeeld die van de ontvangende samenleving of die van een consistente uitvoering van het vreemdelingenrecht). De motivering van een beslissing omtrent een asielverzoek van een minderjarige moet weerspiegelen dat onderzocht en vastgesteld is wat het belang van het daarbij betrokken kind is en hoe dat gewogen is. Hiertoe dient bij elke beschikking m.b.t. een minderjarige een ‘best interest’ omschrijving te worden opgenomen. Zo een werkwijze dwingt om de belangenafweging te expliciteren. De ACVZ ziet deze aanbeveling als een belangrijke pijler onder de andere aanbevelingen.
- Het VRK dient worden te bezien in de context van andere volkenrechtelijke regelgeving, zoals het oorlogsstrafrecht en de Palermo Protocollen over mensenhandel en mensensmokkel. Een zo spoedig mogelijke toetreding tot de Palermo Protocollen is gewenst. De Nederlandse wet- en regelgeving over mensensmokkel en –handel dient daaraan aangepast te worden (hetgeen overigens voorzien is voor medio 2004). Ook toetreding van Nederland tot de Protocollen bij het VRK over kindsoldaten en kinderprostitutie dient niet langer op zich te laten wachten.

VOETNOTEN HOOFDSTUK 2

24 Tot op heden heeft het VRK-comité twee General Comments gepubliceerd, één over onderwijs, en de ander over de rol van nationale mensenrechtencommissies.

25 Zie bijvoorbeeld, Van Krieken *Health, Migration and Return*, Asser/Kluwer 2001, met in hoofdstuk 6 (pp 327-425) de Straatsburgse (EVRM) case-law en commentaar.

26 Een volgend verdrag zou kunnen gaan over gehandicapten, seksuele geaardheid, de rechten van ouderen of vergelijkbare onderwerpen.

27 Overigens zijn binnen de Internationale Arbeidsorganisatie (ILO) al eerder (1949, 1975) afspraken gemaakt over de rechten van arbeidsmigranten; zie bijv. Van Krieken, *The Migration Acquis Handbook* Asser/Kluwer 2001, pp 321-346.

28 Zie het ACVZ-advies over vreemdelingenbeleid en terrorismebestrijding, 2003.

29 Zie met name hoofdstuk 6 over kindsoldaten.

- 30 Het gaat daarbij om de Haagse Internationale Privaatrechtelijke Conferentie, en met name om de volgende verdragen: Convention on the Civil Aspects of International Child Abduction 25 oktober 1980; Convention on Protection of Children and Co-operation in respect of Intercountry Adoption 29 mei 1993; Convention on Jurisdiction, Applicable Law, Recognition, Enforcement and Co-operation in respect of Parental Responsibility and Measures for the Protection of Children 19 oktober 1996.
Met betrekking tot dit laatste verdrag (gepubliceerd in Trb. 1997, 299) ligt er een Ontwerp-Raadsbesluit (EG/EU) houdende machtiging van de lidstaten om dit verdrag te bekrachtigen (COM(2003) 348 final). Nederland heeft dit verdrag in 1997 ondertekend. Het is waarschijnlijk dat wanneer bovengenoemd Raadsbesluit wordt aangenomen de EU-lidstaten het verdrag zullen ratificeren.
- 31 ACVZ: dit slaat op een verplichting voor landen met soepeler regels dan in een verdrag, zo'n verdrag niet aan te grijpen om de eigen bepalingen aan te scherpen.
- 32 Zie ook het ACVZ-advies aangaande het VN Vrouwenverdrag, p.14.
- 33 TK 1992-1993, 22 855 (R1451), nr. 3, p. 8.
- 34 Ibid. p. 9: artikel 7 jo IVBP artikel 24; artikel 9.2 jo IVBP artikel 14 en EVRM artikel 6; artt 9.3 en 9.4 jo IVBP artikel 23.4 en EVRM artikel 8; etc. Zie ook Ruitenberg (2003), p. 36.
- 35 "...Overigens is de rechtspraak op het punt van de rechtstreekse werking weinig expliciet. Regelmatig lijkt men te mogen aannemen dat de rechter impliciet uitgaat van de rechtstreekse werking. Dit gebeurt soms door een ambtshalve beroep op een artikel van het IVRK – bijvoorbeeld op artikel 3 inzake het belang van het kind..."; Ruitenberg (2003), p. 217.
- 36 Ruitenberg (2003), p. 188.
- 37 TK 1992-1993, 22 855 (R1451), nr. 3, pp 14-15. Zie voor de ontstaansgeschiedenis van het VRK (travaux préparatoires) Sharon Detrick in een bijlage bij dit advies en met name haar *A Commentary on the United Nations Convention on the Rights of the Child*, Nijhoff 1999.
- 38 Ruitenberg (2003) pp. 186-188 heeft in haar overzicht onder meer de volgende uitspraken opgenomen:
- Bij behandeling van een bezwaarschrift tegen afwijzing van een aanvraag om een vergunning tot verblijf moet met het IVRK rekening worden gehouden. Men moet zich afvragen of het rechtstreekse werking heeft, hoe het zich verhoudt tot artikel 8 EVRM en of het beleid inzake artikel 8 EVRM onverkort gehandhaafd kan blijven of wijziging behoeft. (*Pres. Rechtbank Den Haag, 21 juli 1995*)
 - De Nederlandse (vreemdelingen)wetgeving is niet met artikel 3 IVRK –daargelaten of deze bepaling rechtstreekse werking heeft – in strijd. (*President Rechtbank Den Haag zp Amsterdam, 10 september 1997*)
 - Artikel 3 lid 2 IVRK strekt niet zo ver dat de Staatssecretaris van Justitie verplicht is om te voorzien in opvang, voeding en huisvesting van kinderen indien de moeder van de kinderen het land samen met hen dient te verlaten. (*President Rechtbank Den Haag, 11 november 1998*)
 - Uit artt. 3 en 23 IVRK vloeit voort dat aan een minderjarige, zolang hij minderjarig is, verblijf in Nederland dat erop gericht is hem zelfstandig te laten functioneren, moet worden toegestaan. (*Rechtbank Den Haag zp 's Hertogenbosch, 27 november 1998*)
 - In bezwaar (tegen het besluit om geen vergunning tot verblijf bij de pleegouder te verlenen) moet de Staatssecretaris van Justitie ingaan op de betekenis van artikel 3 lid 1 en artikel 20 lid 3 IVRK en in het bijzonder op de vraag of deze bepalingen rechtstreekse werking hebben en waarom de belangen van de Staat, ondanks het uitgangspunt van artikel 3 IVRK, zwaarder wegen dan de belangen van de minderjarigen. (*Rechtbank Den Haag, 20 februari 2001*)
 - Bij het opleggen van een vrijheidsbenemende maatregel ex artikel 6 Vw moet, indien uitdrukkelijk is verzocht te volstaan met een minder ingrijpende maatregel van toezicht, aangegeven worden hoe de belangen van het kind daarbij zijn gewogen en hoe invulling is gegeven aan (onder andere) artikel 3 lid 1 IVRK. Als dit niet gebeurt, is de motivering ondeugdelijk en oplegging van de maatregel onrechtmatig. (*Rechtbank Den Haag zp Haarlem, 29 juni 2001*)
 - Artikel 3 IVRK noopt tot aanpassing van de huidige wetgeving die het gedrag van ouders als uitgangspunt neemt voor de keuze van de te treffen kindbeschermingsmaatregel en heeft ook thans rechtstreekse werking. (*Rechtbank Utrecht, 10 december 1997*)
 - Artikel 3 IVRK biedt vanwege haar rechtstreekse werking de mogelijkheid om bij conflicterende belangen tot een afweging tussen de belangen over te gaan. (*Rechtbank Utrecht, 8 september 1999*)
 - Uit artikel 3 IVRK vloeit voort de overheid een zorgplicht voort ten aanzien van minderjarige asielzoekers. Indien wordt besloten de minderjarige naar een gebied te sturen waar noch opvang door familie noch door NGO's mogelijk is, wordt deze zorgplicht geschonden. (*President Rechtbank Den Haag zp 's Hertogenbosch, 4 januari 1999*)
 - Artikel 3 lid 2, 6 lid 2 jo 4 IVRK verplichten de verdragsstaat om in daartoe aanleiding gevende omstandigheden zorg te dragen voor het levensonderhoud van een kind. Dit verdragsrecht is onder omstandigheden ieder verbindend, maar de zorgplicht strekt niet zover dat de Staatssecretaris van Justitie verplicht is te voorzien in opvang, voeding en huisvesting van vreemdelingen die Nederland moeten verlaten en aan terugkeer naar hun land van herkomst onvoldoende hebben meegewerkt. Het ontzeggen van opvang mag pas geschieden als vaststaat dat de zorgplicht ingevolge het Verdrag daardoor niet wordt geschonden. (*Rechtbank Assen, 28 december 1999*)
 - Aan artikel 3 IVRK hoeft niet getoetst te worden indien het nationale recht mogelijkheden biedt om aan dit artikel tegemoet te komen. (*Rechtbank Den Haag zp Arnhem, 9 juli 2001*)
 - Ingevolge artikel 3 lid 1, 37 aanhef en onder b IVRK dient vrijheidsontneming van kinderen zo kort mogelijk te duren en mag in dat geval van de Staatssecretaris van Justitie verwacht worden, dat er extra inspanningen worden geleverd om die kinderen zo spoedig mogelijk uit Nederland te verwijderen zodat de duur van de vrijheidsontneming zo kort mogelijk is. (*Rechtbank Den Haag zp Haarlem, 4 oktober 2001*).

HOOFDSTUK 3

Het asielzoekende kind in het Europese recht (in wording)

Bij het zoeken naar een juridisch kader om vast te kunnen stellen hoe minderjarige asielzoekers dienen te kunnen worden behandeld, dient naast het volkenrecht ook het Europese recht (in wording) in de beschouwing te worden betrokken.

3.1 Raad van Europa

Voordat ingegaan wordt op de EU-regelgeving moet worden gewezen op een verdrag dat tot stand gekomen is binnen het kader van de Raad van Europa (Straatsburg). Een Europees verdrag over de uitoefening van de rechten van het kind werd op 25 januari 1996 aangenomen en is inmiddels door 23 landen ondertekend, van wie 8 het ook geratificeerd hebben.³⁹ Het verdrag is op 1 juli 2000 in werking getreden. Van de huidige EU-lidstaten hebben alleen Duitsland en Griekenland het verdrag geratificeerd.

Het verdrag richt zich vooral op familie-procedures bij een rechtbank (scheiding, voogdij, toewijzing). Bepaald is dat de kinderen een recht op informatie genieten en gehoord moeten kunnen worden dan wel deel moeten kunnen nemen aan zo'n gerechtelijke procedure.

Hoewel dit verdrag ziet op familierechtelijke procedures zou betoogd kunnen worden dat zich dit ook zou kunnen uitstrekken tot vreemdelingrechtelijke procedures.

3.2 EU-recht

In het EU-recht waren kinderen tot voor kort vrijwel onzichtbaar. Het ging immers met name om 'vrij verkeer' van volwassenen ('arbeid'). Toegang tot onderwijs in een andere lidstaat bijvoorbeeld, werd alleen vastgelegd om het vrije verkeer van de ouders mogelijk te maken. Het Europese Hof heeft in zijn jurisprudentie evenwel aanzetten gegeven om het belang van het kind als zodanig mee te laten wegen, dus ook buiten de strikt economische belangensfeer.⁴⁰

Pas in het Verdrag van Amsterdam (1997) is een specifieke verwijzing naar kinderen te vinden. Het gaat daarbij om samenwerking tussen de Lidstaten bij de bestrijding en opsporing van misdrijven, begaan tegen kinderen.

Een belangrijke vervolgstap⁴¹ is te vinden in het EU Mensenrechten Handvest (Nice, 2000, een overeenkomst vooralsnog zonder formeel juridische bindende werking).

Artikel 24 van dat Handvest luidt:

Rechten van het kind

1. *Kinderen hebben recht op de bescherming en de zorg die nodig zijn voor hun welzijn. Zij mogen vrijelijk hun mening uiten. Aan hun mening in aangelegenheden die hen betreffen wordt passend belang gehecht in overeenstemming met hun leeftijd en rijpheid.*
2. *Bij alle handelingen betreffende kinderen, ongeacht of deze worden verricht door overheidsinstanties of particuliere instellingen, vormen de belangen van het kind de eerste overweging.*⁴²
3. *Ieder kind heeft er recht op regelmatig persoonlijke betrekkingen en rechtstreekse contacten met zijn beide ouders te onderhouden, tenzij dit tegen zijn belangen indruist.*⁴³

Bij het Verdrag van Amsterdam (1997) is bepaald dat zowel het Europees Gemeenschapsverdrag (VEG) als het Europees Unieverdrag (VEU) geamendeerd worden. Onder het Unieverdrag behouden de Lidstaten een grote mate van autonomie waar het gaat om beleid en uitvoering. Bij het Gemeenschapsverdrag evenwel is het zwaartepunt in 'Brussel' komen te liggen. Bij het Verdrag van Amsterdam is bepaald dat onder meer de onderwerpen asiel en migratie van het Unieverdrag naar het Gemeenschapsverdrag worden 'overgeheveld' en dat dus, na een overgangperiode, het zwaartepunt van de regelgeving over deze onderwerpen niet meer in de hoofdsteden ligt, maar bij de EG/EU instanties ('Brussel').

3.3 Richtlijnen

Nu asiel en migratie in het EG-verdrag (titel IV) behandeld worden is het in het kader van dit advies van belang om de richtlijnen te analyseren die (op het moment van schrijven) ofwel al overeengekomen zijn, dan wel 'in de steigers' staan.

Het gaat daarbij in de context van dit advies om:

- 3.3.1 Opvang
- 3.3.2 Procedures
- 3.3.3 Criteria/ Kwalificaties (erkenning)
- 3.3.4 Tijdelijke Bescherming
- 3.3.5 Dublin
- 3.3.6 Gezinshereniging

Hieronder wordt aan elk van deze (ontwerp-)richtlijnen aandacht besteed. Met name is nagegaan of er specifieke regelingen dan wel artikelen voor minderjarige asielzoekers/vluchtelingen zijn.

De richtlijnen moeten worden geïmplementeerd (omgezet). Her en der zal de Nederlandse wet- en regelgeving aangepast moeten worden.

3.3.1 *Opvang*

Richtlijn over de opvang van asielzoekers RICHTLIJN 2003/9/EG VAN DE RAAD van 27 januari 2003 tot vaststelling van minimumnormen voor de opvang van asielzoekers in de lidstaten.

De onderhandelingen over de Richtlijn betreffende de opvangvoorwaarden kregen hoge prioriteit onder het Spaanse voorzitterschap. De Raad heeft op 25 april 2002 een algemeen standpunt over de tekst geformuleerd. Het Europees Parlement heeft op diezelfde datum zijn advies over het voorstel van de Commissie uitgebracht en daarbij een aantal belangrijke amendementen voorgesteld. In december 2002 werd politieke overeenstemming over de Richtlijn bereikt, die vervolgens op 27 januari 2003 formeel werd goedgekeurd.⁴⁴

De Richtlijn is een eerste stap in de richting van harmonisatie van de normen. Hiermee heeft de Gemeenschap een juridisch bindend kader. De Richtlijn zal leiden tot meer overeenkomsten in de nationale opvangsystemen. Er is echter geen harmonisatie ten aanzien van het vraagstuk van de familieleden of van de toegang tot beroepsopleidingen, en de harmonisatie op het gebied van de toegang tot de arbeidsmarkt is slechts minimaal.⁴⁵

Gezien de ontstaansgeschiedenis gaat de Raad er van uit dat deze Richtlijn in overeenstemming met het vigerend volkenrecht is, en dus ook met het VRK. In deze Richtlijn

worden minimumnormen opgenomen, hetgeen betekent dat de lidstaten gunstiger bepalingen kunnen vaststellen (artikel 4).

Uitgangspunt is dat asielzoekers zich vrij kunnen bewegen (mede) om er voor te zorgen dat alle voorzieningen die de richtlijn biedt, toegankelijk zijn (artikel 7.1). Maar (om reden van openbaar belang, openbare orde, snelle behandeling, of doeltreffende controle), de lidstaten kunnen een besluit nemen over de plaats van verblijf (artikel 7.1) en in gevallen waarin zulks nodig blijkt (juridische redenen, openbare orde) mogen de lidstaten een asielzoeker op een bepaalde plaats vasthouden (artikel 7.3). Bovendien kan de toekenning van materiële opvangvoorzieningen afhankelijk gesteld worden van het daadwerkelijk verblijf op een specifieke locatie.

De eenheid van het gezin wordt waar mogelijk gewaarborgd (artikel 8).

Onderwijs is een belangrijk aspect. Artikel 10 van de Richtlijn opvang verdient het daarom *in toto* in deze beschouwingen te worden opgenomen. Het artikel spreekt voor zich.

Onderwijs aan minderjarigen

1. *De lidstaten bieden minderjarige kinderen van asielzoekers en minderjarige asielzoekers toegang tot onderwijs onder vergelijkbare omstandigheden als onderdanen van de lidstaat van opvang zolang een eventueel tegen hen of hun ouders gerichte verwijderingsmaatregel niet daadwerkelijk wordt uitgevoerd. Dit onderwijs kan in opvangcentra gegeven worden. De lidstaten kunnen bepalen dat deze toegang beperkt blijft tot het openbaar onderwijs.*

Als minderjarig gelden personen die de leeftijd van wettelijke meerderjarigheid in de lidstaat waarin het asielverzoek is ingediend of wordt behandeld nog niet hebben bereikt. De lidstaten kunnen geen personen uit het voortgezet onderwijs weren alleen omdat zij meerderjarig zijn geworden.

2. *Minderjarigen moeten uiterlijk drie maanden, te rekenen vanaf de datum waarop zij of hun ouders een asielverzoek hebben ingediend, toegang krijgen tot het onderwijsstelsel. Deze periode kan tot een jaar worden verlengd indien specifiek onderwijs wordt verstrekt om de toegang tot het onderwijsstelsel te vergemakkelijken.*
3. *Wanneer toegang tot het onderwijsstelsel als bedoeld in lid 1 onmogelijk is in verband met de specifieke situatie van de minderjarige, kan de lidstaat andere onderwijsfaciliteiten aanbieden.*

Het moge duidelijk zijn dat de spanning tussen enerzijds toegang tot onderwijs en anderzijds het uitvoeren van verwijderingsmaatregelen en de toegang tot opvangcentra centraal staat. Indien een gezin uit een opvangcentrum is verwijderd, moet de vraag worden gesteld of de kinderen van dat gezin hun recht op onderwijs moeten genieten in zo'n opvangcentrum of daarbuiten. Ook is niet geheel duidelijk hoe de uitvoering van een verwijderingsmaatregel bezien moet worden in het licht van het Nederlands beleid om de verantwoordelijkheid voor de terugkeer bij de afgewezen asielzoeker zelf te leggen.

Gezondheid komt in een groot aantal artikelen aan de orde.

Artikel 13 van de Richtlijn opvang bijvoorbeeld noemt een levensstandaard die voldoende is om de gezondheid te verzekeren (bijzondere behoeften komen in artikel 17 aan de orde).

Qua **huisvesting** wordt in artikel 14 van de Richtlijn opvang gerept over 'opvangcentra die een toereikend huisvestingsniveau bieden'. Bescherming van het gezinsleven staat centraal (14.2.a). Overplaatsing is alleen toegestaan wanneer dit 'noodzakelijk' is. Minderjarigen dienen te worden gehuisvest bij hun ouders of een volwassen familielid dat krachtens de wet of het 'gewoonterecht' voor hen verantwoordelijk is (14.3).

Beperking of intrekking van opvangvoorzieningen is mogelijk indien de asielzoeker reeds een asielverzoek heeft ingediend in dezelfde staat; dit impliceert dat zulks niet mogelijk

zou zijn indien betrokkene al eerder een asielverzoek had ingediend in een andere staat (16.1.a; met gevolgen voor de zgn. Dublin II claimanten).

Opvangvoorzieningen kunnen worden geweigerd wanneer de asielzoeker niet kan aantonen dat hij zo spoedig mogelijk na aankomst in het betreffende land zijn asielverzoek heeft ingediend (16.2).

Sancties zijn mogelijk bij ernstige inbreuken op de opvangcentra-regels en bij ernstige vormen van geweld (16.3).

Van belang lijkt de vaststelling dat er geen materiële opvangvoorzieningen beperkt of ingetrokken worden voordat er een negatieve beslissing genomen is (16.5). Het gaat hierbij niet om een finale beslissing. Opvang hangende een beroepsprocedure is kennelijk geen vanzelfsprekendheid.

Waar het gaat om minderjarigen wordt in hoofdstuk IV van deze Richtlijn aandacht besteed aan de bijzondere behoeften. Overeengekomen is dat bij de uitvoering van de bepalingen van de Richtlijn de lidstaten zich primair laten leiden door de belangen van het kind (18.1) en dat slachtoffer-kinderen (mishandeling, uitbuiting, oorlogsgeweld etc.) toegang hebben tot (de) rehabilitatiediensten "...alsmede dat passende geestelijke gezondheidszorg wordt ontwikkeld en waar nodig gekwalificeerde begeleiding wordt verstrekt..." (18.2).

Artikel 19 van de Richtlijn opvang gaat over ama's.

Voogdij en wettelijke vertegenwoordiging moet op een normale wijze worden geregeld (19.1). Ama's moeten tot aan hun vertrek worden ondergebracht bij:

- volwassen bloedverwanten
- in een pleeggezin
- in opvangcentra met speciale voorzieningen voor minderjarigen
- in andere huisvesting die geschikt is voor minderjarigen

16-jarigen en ouder mogen ook ondergebracht worden in opvangcentra voor meerderjarigen.

Voor zover mogelijk, en rekening houdend met het belang van betrokkene, worden broers en zusters bij elkaar gehuisvest.

Veranderingen in de verblijfplaats worden tot het strikt noodzakelijke minimum beperkt (16.2).

(Vertrouwelijke) opsporing van gezinsleden van ama's wordt bevorderd (16.3) en diegenen die met en voor ama's werken dienen gekwalificeerd te zijn (16.4).

3.3.2 Procedures

RICHTLIJN VAN DE RAAD betreffende minimumnormen voor de procedures in de lidstaten voor de toekenning of intrekking van de vluchtelingenstatus.⁴⁶

Na de onderhandelingen op deskundigenniveau over het voorstel van de Commissie van 2000, keurde de JBZ-Raad op 7-8 december 2001 conclusies goed over de te volgen aanpak voor de richtlijn. Tijdens de Europese Raad van Laken werd de Commissie verzocht eind april 2002 met een gewijzigd voorstel te komen. Na uitvoerig overleg met de deskundigen van de lidstaten heeft de Commissie op 18 juni 2002 een gewijzigd voorstel ingediend.

Het gewijzigd voorstel bevat een andere structuur voor procedures in eerste aanleg, waarbij onder andere specifieke normen worden ingevoerd voor de behandeling van asielverzoeken die aan de grens worden ingediend, alsmede een procedure op grond waarvan de lidstaten kunnen afzien van een grondige behandeling van bepaalde herhaalde verzoeken. Daarnaast is de verplichting om een tweetrapsberoepsstelsel in te voeren vervangen door het recht op een doeltreffende voorziening in rechte. De Raad

toonde zich in een open debat op 15 oktober 2002 verheugd over het voorstel. Omdat de Europese Raad van Sevilla er bij de Raad op aangedrongen heeft eind 2003 een tekst goed te keuren, zullen de onderhandelingen waarschijnlijk de rest van het jaar 2003 worden voortgezet.

Artikel 15 (Richtlijn procedures)

Waarborgen voor alleenstaande minderjarigen

- 1) De lidstaten zorgen ervoor dat ten aanzien van alle in deze Richtlijn vervatte procedures en onverminderd de artikelen 10 en 12, de volgende waarborgen voor alleenstaande minderjarigen gelden:
 - a) er dient zo snel mogelijk een vertegenwoordiger te worden aangewezen om hen bij de behandeling van het asielverzoek te vertegenwoordigen en/of bij te staan;
 - b) de vertegenwoordiger moet in de gelegenheid worden gesteld de alleenstaande minderjarige te helpen zich op het persoonlijke gehoor voor te bereiden. De lidstaten staan de vertegenwoordiger toe bij dit gehoor aanwezig te zijn, vragen te stellen of opmerkingen te maken.

- 2) De lidstaten zorgen ervoor dat:
 - a) indien een alleenstaande minderjarige een persoonlijk gehoor zoals bedoeld in de artikelen 10, 11 en 12 heeft over zijn asielverzoek, dit gehoor wordt gevoerd door een persoon die de nodige kennis heeft van de bijzondere behoeften van minderjarigen;
 - b) een ambtenaar die is opgeleid om in te spelen op de bijzondere behoeften van minderjarigen de beslissing met betrekking tot het asielverzoek van een alleenstaande minderjarige neemt.

- 3) De lidstaten die gebruik maken van medische onderzoeken om de leeftijd van een alleenstaande minderjarige vast te stellen, zorgen ervoor dat:
 - a) de alleenstaande minderjarige voordat het asielverzoek wordt behandeld, in een taal waarvan redelijkerwijze mag worden aangenomen dat hij deze begrijpt, in kennis wordt gesteld van het feit dat mogelijk een medisch onderzoek zal worden verricht om zijn leeftijd vast te stellen;
 - b) de beslissing om een asielverzoek van een alleenstaande minderjarige die heeft geweigerd het medisch onderzoek te ondergaan, af te wijzen, niet enkel op deze weigering wordt gebaseerd.

Toelichting door de Europese Commissie:

Bij dit artikel (15) worden *aanvullende* procedurele waarborgen gegeven voor alleenstaande minderjarigen.

In lid 1 worden de procedurele waarborgen gespecificeerd die moeten gelden voor alle alleenstaande minderjarigen, ongeacht de aard van de procedure volgens welke hun asielverzoek wordt behandeld. De definitie is gewijzigd (door de opname van het begrip vertegenwoordiger), terwijl ook een verwijzing naar artikel 10, lid 3 (de mogelijkheid een minderjarige niet voor een persoonlijk gehoor over het asielverzoek uit te nodigen) nodig is. De idee uit het oorspronkelijke voorstel, dat de vertegenwoordiger die een alleenstaande minderjarige bijstaat in voorkomend geval met de alleenstaande minderjarige moet kunnen bespreken of het nodig is de procedure voort te zetten wanneer andere mogelijkheden voorhanden blijken te zijn, wordt volledig gehandhaafd.

In lid 2 wordt aandacht besteed aan de voorwaarden, waaraan moet zijn voldaan voor de behandeling van en het nemen van een beslissing over een door een alleenstaande minderjarige ingediend asielverzoek. Het vroegere artikel 10, lid 2, en het vroegere artikel 14,

lid 1, onder c) en d), zijn samengevoegd. Als minimumnorm is vastgelegd dat het persoonlijk onderhoud moet worden gevoerd door een persoon die over de nodige kennis betreffende de bijzondere behoeften van minderjarigen beschikt (lid 2, onder a). Dit geldt ook voor de ambtenaar die de beslissing over het asielverzoek neemt (lid 2, onder b).

In lid 3 zijn twee procedurele normen vastgelegd voor het geval een lidstaat gebruik maakt van medische onderzoeken om de leeftijd van alleenstaande minderjarigen vast te stellen. De bepaling onder a), is teruggeschroefd tot de essentie: de verplichting de alleenstaande minderjarige in kennis te stellen van de mogelijkheid van een dergelijk medisch onderzoek. Hoewel een alleenstaande minderjarige kan weigeren een medisch onderzoek te ondergaan, mag deze weigering niet eraan in de weg staan dat de beslissingsautoriteit een beslissing over zijn asielverzoek neemt. Teneinde een eerlijke beoordeling te garanderen, wordt daarom voorgesteld bij wijze van waarborg toe te voegen dat een afwijzing van het asielverzoek niet uitsluitend kan worden gebaseerd op de weigering van de minderjarige. Deze waarborg is vergelijkbaar met die de waarborg strekkende tot een weigering in te stemmen met de schriftelijke weergave van het gehoor zoals bedoeld in artikel 12, lid 2. De methodes die worden gebruikt voor het medisch onderzoek om de leeftijd van alleenstaande minderjarigen vast te stellen, moeten uiteraard veilig zijn en de menselijke waardigheid eerbiedigen. Het vroegere artikel 10, lid 3, onder a), is geschrapt.⁴⁷

3.3.3 Criteria: voorwaarden voor toekenning van de vluchtelingenstatus of subsidiaire bescherming

Voorstel voor een richtlijn betreffende de voorwaarden voor toekenning van de vluchtelingenstatus of subsidiaire bescherming.

De besprekingen over het voorstel van de Commissie in de Raad begonnen in juni 2002 onder het Spaanse voorzitterschap. De Europese Raad van Sevilla van juni 2002 stelde juni 2003 als uiterste datum voor de goedkeuring van de Richtlijn. De onderhandelingen werden voortgezet onder het Deense voorzitterschap en leidden in de Raad Justitie en Binnenlandse Zaken van november 2002 tot politieke overeenstemming over een belangrijk deel van de regels, die in het voorstel waren geformuleerd over de voorwaarden voor de toekenning van de vluchtelingenstatus of subsidiaire bescherming. Daarom ligt het in de lijn van de verwachtingen dat de onderhandeling over de gehele Richtlijn onder het Griekse voorzitterschap zullen worden afgerond, inclusief de regels betreffende de rechten en voordelen die moeten worden gekoppeld aan de vluchtelingen- of een subsidiaire beschermingsstatus.

In een advies van 29 mei 2002 heeft het Economisch en Sociaal Comité zijn steun uitgesproken voor het voorstel van de Commissie, waarbij het zich in het bijzonder ingenomen toonde met het begrip subsidiaire bescherming. Het Comité van de Regio's verklaarde zich in zijn advies van 11 juni 2002 tevreden over het feit dat de Commissie het Verdrag van Genève van 1951 voorop blijft stellen. Het Europees Parlement keurde op 22 oktober 2002 een resolutie goed met een aantal amendementen, die in het bijzonder betrekking hebben op de gronden voor vervolging, waaraan het Parlement "seksuele geaardheid", "geslacht" en "het behoren tot een etnische groep" toevoegt, en de gronden voor subsidiaire bescherming, waaraan het gevaar van doodstraf of seksuele verminking worden toegevoegd. Tenslotte dringt het Parlement er op aan vluchtelingen en mensen met een subsidiaire beschermingsstatus gelijk te behandelen, met name wanneer het gaat om de geldigheidsduur van de verblijfstitel, de afgifte van reisdocumenten of het toestaan van het verrichten van arbeid.

Het doel van deze Richtlijn is minimumnormen vast te stellen voor de erkenning van onderdanen van derde landen en staatlozen als vluchteling of als persoon die anderszins

internationale bescherming behoeft, alsmede de inhoud van de verleende bescherming (artikel 1 van de Ontwerp Richtlijn, interinstitutioneel dossier 2001/0207 (CNS), gebaseerd op de tekst van 12 mei 2003).⁴⁸

In artikel 2 van de Richtlijn-criteria zijn de volgende voor dit advies relevante definities gegeven:

- j) “gezinsleden”: voorzover het gezin reeds bestond in het land van herkomst, de volgende leden van het gezin van de persoon aan wie de vluchtelingenstatus of de subsidiaire beschermingsstatus is verleend die in verband met het verzoek om internationale bescherming in dezelfde lidstaat aanwezig zijn:
 - i) de echtgenoot van de persoon aan wie de vluchtelingenstatus of de subsidiaire beschermingsstatus is verleend of diens niet-gehuwde partner met wie hij een duurzame relatie onderhoudt, indien de wetgeving of de praktijk van de betrokken lidstaat ongehuwde paren krachtens zijn vreemdelingenwetgeving op een vergelijkbare wijze behandelt als gehuwde paren;
 - ii) de minderjarige kinderen van de onder i) bedoelde paren of de persoon aan wie de vluchtelingenstatus of de subsidiaire-beschermingsstatus is verleend, mits zij ongehuwd zijn en ten laste komen, ongeacht de vraag of zij naar nationaal recht wettige, buitenechtelijke of geadopteerde kinderen zijn;
- l) “niet-begeleide minderjarigen”: onderdanen van derde landen en staatlozen jonger dan 18 jaar die zonder begeleiding van een voor hen hetzij wettelijk, hetzij volgens het gewoonterecht verantwoordelijke volwassene op het grondgebied van de lidstaten aankomen, zolang zij niet daadwerkelijk onder de hoede van een dergelijke volwassene zijn gesteld. Ook vallen onder deze definitie minderjarigen die, nadat zij het grondgebied van de lidstaten zijn binnengekomen, zonder begeleiding zijn komen te verkeren.

Aangezien het hier om minimumnormen gaat (en niet om *geharmoniseerde* normen), kunnen de lidstaten “...ter bepaling van wie als vluchteling of als voor subsidiaire bescherming in aanmerking komend persoon wordt erkend en ter bepaling van de inhoud van de internationale bescherming gunstiger normen vaststellen of handhaven indien die met deze richtlijn verenigbaar zijn...” (artikel 4).

Nadat aandacht is besteed aan de ‘agent of persecution’, het begrip ‘bescherming’ en het binnenlands vluchtalternatief, volgt een artikel (11) over ‘dadens van vervolging’:

1. *Daden die als vervolging worden aangemerkt in de zin van artikel 1A van het Verdrag van Genève moeten:*
 - a) voldoende ernstig zijn van aard of door hun herhaaldelijk voorkomen dat zij een ernstige schending vormen van de grondrechten van de mens, met name de rechten ten aanzien waarvan geen afwijking mogelijk is uit hoofde van artikel 15, lid 2, van het Europees Verdrag tot bescherming van de Rechten van de Mens en de fundamentele vrijheden;
 - b) een samenstel zijn van verschillende maatregelen, waaronder mensenrechtenschendingen, die voldoende ernstig zijn om iemand op een soortgelijke wijze te treffen als omschreven in punt a).
2. *Daden van vervolging die als zodanig kunnen worden aangemerkt overeenkomstig lid 1 kunnen onder meer de vorm aannemen van:*
 - a) daden van lichamelijk of geestelijk geweld, inclusief seksueel geweld;
 - b) wettelijke, administratieve, politieke en/of gerechtelijke maatregelen die op zichzelf discriminerend zijn of op discriminerende wijze worden uitgevoerd;
 - c) onevenredige of discriminerende vervolging of bestraffing;
 - d) ontneming van de toegang tot rechtsmiddelen, waardoor een onevenredig zware of discriminerende straf wordt opgelegd;

- e) vervolging of bestraffing vanwege de weigering militaire dienst te vervullen tijdens een conflict, wanneer het vervullen van militaire dienst strafbare feiten of handelingen inhoudt die onder de uitsluitingsclausule van artikel 14, lid 2 vallen;
- f) daden van genderspecifieke of kindspecifieke aard.

Wat de Europese Commissie onder 'daden van kindspecifieke aard' verstaat, wordt niet direct duidelijk, maar dat er hier sprake is van een koppeling met het VRK lijkt duidelijk. Daarnaast is artikel 11.2.e over deserteurs en dienstweigeraars van groot belang, omdat (zie ook hoofdstuk 6) ama's, bijvoorbeeld voormalige kindsoldaten uit Westafrikaanse landen of Angola, tot deze groep zouden kunnen behoren.

In hoofdstuk VII van deze Richtlijn (kenmerken van de internationale bescherming) is onder meer te lezen:

- Bij de toepassing van dit hoofdstuk houden de lidstaten rekening met de specifieke situatie van kwetsbare personen zoals minderjarigen, niet-begeleide minderjarigen, personen met een handicap, ouderen, zwangere vrouwen, alleenstaande ouders met minderjarige kinderen en personen die foltering en heftige mishandelingen hebben ondergaan, zijn verkracht of aan andere ernstige vormen van psychologisch, fysiek of seksueel geweld zijn blootgesteld.
- Deze bepaling is uitsluitend van toepassing op personen die volgens een individuele beoordeling van hun situatie bijzondere behoeften hebben.
- Bij de uitvoering van de bepalingen van dit hoofdstuk die betrekking hebben op minderjarigen laten de lidstaten zich primair leiden door het belang van het kind.

Aan de 'Instandhouding van het gezin' is een apart artikel gewijd (artikel 21, Richtlijn criteria)

1. De lidstaten waarborgen dat gezinsleden van de persoon met de vluchtelingenstatus of de subsidiaire-beschermingsstatus die zelf niet in aanmerking komen voor die statussen, aanspraak kunnen maken op de in dit hoofdstuk genoemde voordelen, overeenkomstig de nationale procedures en voor zover verenigbaar met de persoonlijke juridische status van het gezinslid.
2. Lid 1 is niet van toepassing wanneer het gezinslid op grond van de hoofdstukken III en V van de vluchtelingenstatus of de subsidiaire beschermingsstatus uitgesloten is.
3. Onverminderd lid 1 kunnen de lidstaten de daarin verleende rechten weigeren, beperken of intrekken om redenen van nationale veiligheid of openbare orde.
4. De lidstaten kunnen besluiten dat dit artikel ook geldt voor andere naaste verwanten die ten tijde van het vertrek uit het land van herkomst deel uitmaakten van het gezin van de persoon aan wie de vluchtelingenstatus of de subsidiaire beschermingsstatus is verleend, en die op dat tijdstip volledig of grotendeels te zijnen laste kwamen.

Gezien de vele amendementen en afwijkende voorstellen moet er van worden uitgegaan dat dit artikel nog aanzienlijk zal worden gewijzigd dan wel aangepast.

Over onderwijs is het volgende gesteld (artikel 25 Richtlijn criteria):

Toegang tot onderwijs

1. *De lidstaten bieden alle minderjarigen aan wie de vluchtelingen- of de subsidiaire-beschermingsstatus is verleend, onder dezelfde voorwaarden als voor de eigen onderdanen gelden, onbeperkt toegang tot het onderwijsstelsel(...)*
2. *De lidstaten zorgen ervoor dat personen met de vluchtelingen- of de subsidiaire-beschermingsstatus dezelfde behandeling krijgen als de eigen onderdanen, wat de erkenning van buitenlandse diploma's, getuigschriften en andere bewijzen van officiële kwalificaties betreft.*

Over gezondheidszorg (artikel 27 van Richtlijn criteria):

1. De lidstaten zorgen ervoor dat personen met de vluchtelingenstatus of de subsidiaire-beschermingsstatus toegang tot de gezondheidszorg krijgen onder de voorwaarden die gelden voor onderdanen van de lidstaat die de status heeft toegekend.
2. De lidstaten verstrekken personen met de vluchtelingen- of de subsidiaire-beschermingsstatus die bijzondere behoeften hebben, zoals zwangere vrouwen, gehandicapten, personen die foltering, verkrachting of andere ernstige vormen van psychologisch, fysiek of seksueel geweld hebben ondergaan of minderjarigen die het slachtoffer zijn geweest van enige vorm van mishandeling, verwaarlozing, uitbuiting, foltering, wrede, onmenselijke en vernederende behandeling of die onder een gewapend conflict hebben geleden, de nodige gezondheidszorg onder de voorwaarden die gelden voor onderdanen van de lidstaat die de status heeft toegekend.

In het belangrijke artikel (28) over niet-begeleide minderjarigen is te lezen:

1. De lidstaten nemen zo spoedig mogelijk de nodige maatregelen om te verzekeren dat niet-begeleide minderjarigen aan wie de vluchtelingenstatus of de subsidiaire-beschermingsstatus is verleend, worden vertegenwoordigd door een wettelijke voogd, dan wel, indien nodig, door een organisatie die belast is met de zorg voor en het welzijn van minderjarigen, of op een andere passende wijze worden vertegenwoordigd, zoals op basis van wetgeving of een rechterlijke uitspraak.
2. De lidstaten zorgen ervoor dat de voor elke niet-begeleide minderjarige aangewezen voogd of vertegenwoordiger in verband met de toepassing van deze Richtlijn naar behoren in de behoeften van de minderjarige voorziet. De bevoegde instanties evalueren zulks regelmatig.
3. De lidstaten zorgen ervoor dat niet-begeleide minderjarigen worden geplaatst:
 - a) bij volwassen familieleden, of
 - b) in een pleeggezin, of
 - c) in speciale centra voor minderjarigen, of
 - d) in andere voor minderjarigen geschikte tehuizen.In dit verband krijgt het kind inspraak in overeenstemming met zijn leeftijd en maturiteit.
4. Voorzover mogelijk worden broers en zusters bij elkaar gehuisvest, daarbij rekening houdend met het belang van de betrokken minderjarige en in het bijzonder met zijn leeftijd en rijpheid. Veranderingen in de verblijfplaats van niet-begeleide minderjarigen worden tot het strikt noodzakelijke minimum beperkt.
5. In het belang van de niet-begeleide minderjarige trachten de lidstaten hun gezinsleden zo spoedig mogelijk op te sporen. In gevallen waarin gevaar bestaat voor het leven of de lichamelijke integriteit van de minderjarige of zijn naaste familieleden, met name indien zij in het land van herkomst zijn achtergebleven, moet bij het verzamelen, verwerken en verspreiden van gegevens over deze personen vertrouwelijkheid worden gewaarborgd, zodat hun veiligheid niet in gevaar wordt gebracht.
6. Personen die met niet-begeleide minderjarigen werken, moeten een passende opleiding met betrekking tot hun behoeften volgen of gevolgd hebben.

Het is zaak nogmaals te benadrukken dat het hier om vluchtelingen-kinderen met een status gaat. Dat wil geenszins zeggen dat kinderen in de procedure de hier genoemde voorzieningen zouden moeten ontberen: zie hierboven onder 'Opvangrichtlijn'.

3.3.4 Tijdelijke bescherming

Richtlijn over tijdelijke bescherming in geval van massale toestroom van ontheemden.

Al in juli 2001 werd overeenstemming bereikt over het verlenen van tijdelijke bescherming. Het gaat daarbij om richtlijn 2001/55/EG van de Raad van 20 juli 2001 *betref-*

*fende minimumnormen voor het verlenen van tijdelijke bescherming in geval van massale toestroom van ontheemden en maatregelen ter bevordering van een evenwicht tussen de inspanningen van de lidstaten voor de opvang en het dragen van de consequenties van de opvang van deze personen.*⁴⁹ Richtlijn 2001/55/EC moest uiterlijk 31 december 2002 worden omgezet in nationaal recht.

Van belang is onder meer dat bepaald is dat de lidstaten aan de tijdelijke bescherming genietende personen de toegang garanderen tot:

- een beroepsactiviteit (al dan niet bezoldigd);
- beroepsopleidingscursussen en stages in bedrijven;
- huisvesting;
- de nodige hulp op het gebied van sociale bijstand, levensonderhoud en medische zorg;
- het onderwijsstelsel onder dezelfde voorwaarden als voor onderdanen van het gastland, indien de begunstigden jonger dan achttien jaar zijn.

Zij staan de binnenkomst en het verblijf toe van de echtgenoot of niet-gehuwde partner, van de kinderen en, onder bepaalde voorwaarden, van andere familieleden, wanneer het gezin in het land van herkomst reeds bestond vóór de omstandigheden die de massale toestroom veroorzaakten. In elk geval houden de lidstaten rekening met het hoger belang van het kind.

Iedere afwijking van de aanvraag tot hereniging dient naar behoren te worden gemotiveerd en kan via een beroepsprocedure worden aangevochten.

Er dienen bijzondere verplichtingen in acht te worden genomen ten aanzien van niet-begeleide minderjarigen. Deze verplichtingen hebben met name betrekking op:

- de vertegenwoordiging van niet-begeleide minderjarigen;
- huisvesting;
- wanneer de familieleden niet konden worden opgespoord, het recht om te worden herenigd met de personen die hen onder hun hoede hadden tijdens de vlucht.

Artikel 13 (Richtlijn tijdelijke bescherming)

1. *De lidstaten zorgen ervoor dat de begunstigden van tijdelijke bescherming een fatsoenlijk onderkomen krijgen of, in voorkomend geval, middelen te hunner beschikking krijgen om huisvesting te vinden.*
2. *De lidstaten zorgen ervoor dat de begunstigden van tijdelijke bescherming de nodige hulp ontvangen inzake sociale bijstand en levensonderhoud, wanneer zij over onvoldoende middelen beschikken, alsmede medische zorg. Onverminderd lid 4 behelst de nodige hulp inzake medische zorg ten minste spoedeisende behandelingen en de essentiële behandeling van ziekten.*
3. *Wanneer de begunstigden een al dan niet beloofde werkzaamheid uitoefenen, wordt bij de bepaling van de hoogte van de steun rekening gehouden met de mogelijkheden die deze personen hebben in hun eigen levensonderhoud te voorzien.*
4. *De lidstaten voorzien begunstigden van tijdelijke bescherming met bijzondere behoeften, zoals niet-begeleide minderjarigen of personen die foltering, verkrachtingen of andere ernstige vormen van geestelijk, fysiek of seksueel geweld hebben ondergaan, van de nodige medische of andere hulp.*

Artikel 14

1. *De lidstaten bieden begunstigden van tijdelijke bescherming die jonger zijn dan 18 jaar toegang tot onderwijs onder dezelfde omstandigheden als onderdanen van de lidstaat van opvang. De lidstaten kunnen bepalen dat deze toegang beperkt blijft tot het openbare onderwijs.*

De opvang van amas is in artikel 16 geregeld:

(16.2) Gedurende de tijdelijke bescherming zorgen de lidstaten er voor dat niet-begeleide minderjarigen worden geplaatst:

- a) bij meerderjarige verwanten;
- b) in een pleeggezin;
- c) in opvangcentra met speciale voorzieningen voor minderjarigen of in een andere accommodatie met passende voorzieningen voor minderjarigen;
- d) bij de persoon die het kind tijdens de vlucht onder zijn hoede had.

De lidstaten doen het nodige om deze plaatsing mogelijk te maken. De lidstaten gaan na of de meerderjarige of de betrokkenen met de hereniging instemmen. De mening van het kind wordt in aanmerking genomen, rekening houdend met de leeftijd en de rijpheid van het kind.

Dus ook hier gaat het – als er geen alternatieven voorhanden zijn zoals verwanten, begeleiders of pleeggezinnen - om opvang met speciale dan wel passende voorzieningen. Het moge duidelijk zijn dat de regelgever deze begrippen niet nader heeft ingevuld. Hier past dus enige beleidsruimte waarbij zowel de belangen van het kind als de belangen van de ontvangende samenleving betrokken dienen te worden.

3.3.5 Dublin

Zoals hierboven (3.3.1) al is aangegeven kan de opvang eigenlijk alleen ontzegd worden wanneer de asielzoeker al eens eerder een asielverzoek in het zelfde land heeft gedaan. Dit betekent dat wanneer de asielzoeker zo'n eerder verzoek in een andere EU-lidstaat heeft gedaan, de opvang hem/haar niet ontzegd kan worden. De bepalingen van de Dublin II-overeenkomst zien onder meer op deze gevallen.

Verordening “Dublin II”:

VERORDENING (EG) Nr.343/2003 VAN DE RAAD van 18 februari 2003 tot vaststelling van de criteria en instrumenten om te bepalen welke lidstaat verantwoordelijk is voor de behandeling van een asielverzoek dat door een onderdaan van een derde land bij een van de lidstaten wordt ingediend.⁵⁰

De Europese Raad van Sevilla heeft er op aangedrongen de Verordening vóór eind 2002 goed te keuren. Het Europees Parlement heeft op 9 april 2002 ingestemd met het voorstel van de Commissie. In december 2002 is in de Raad politieke overeenstemming bereikt over de Verordening. Op 18 februari 2003 is de Verordening formeel goedgekeurd.

De Verordening is op dezelfde beginselen gebaseerd als de Overeenkomst van Dublin, waarvoor zij in de plaats treedt: de verantwoordelijkheid voor de behandeling van een asielverzoek ligt in het algemeen bij de lidstaat die het meest betrokken is geweest bij de toegang van de asielzoeker. Op basis van de ervaringen met de toepassing van de Overeenkomst zijn in de Verordening echter kortere proceduretermijnen vastgesteld om te zorgen voor doeltreffende asielprocedures in het algemeen, wordt rekening gehouden met de verantwoordelijkheid van lidstaten die situaties van illegaal verblijf op hun grondgebied laten voortbestaan en zijn nieuwe bepalingen opgenomen om beter te waarborgen dat familieleden niet worden gescheiden.

Tegelijkertijd is het gemengd comité dat is ingesteld bij artikel 3 van de Overeenkomst van 19.01.2001 tussen de Europese Gemeenschap, de Republiek IJsland en het Koninkrijk Noorwegen betreffende de criteria en de mechanismen voor de vaststelling van de staat die verantwoordelijk is voor de behandeling van een asielverzoek dat in een lidstaat, in IJsland of in Noorwegen wordt ingediend, in het tweede halfjaar van 2002 twee keer bijeengekomen om deze twee aan Schengen en de Overeenkomst van Dublin

geassocieerde landen de gelegenheid te bieden hun opmerkingen over het voorstel kenbaar te maken. De Commissie heeft tenslotte op 12 augustus 2002 een voorstel voor een onderhandelingsmandaat goedgekeurd met het oog op de sluiting tussen de partijen bij de Overeenkomst van 19.01.2001 van een Protocol dat deelname van het Koninkrijk Denemarken aan deze Overeenkomst mogelijk maakt.

In de preambule is neergelegd:

- (6) De eenheid van het gezin moet worden gehandhaafd, voorzover dat verenigbaar is met de overige doelstellingen die worden nagestreefd met de opstelling van criteria en instrumenten om te bepalen welke lidstaat verantwoordelijk is voor de behandeling van een asielverzoek.
- (7) De gezamenlijke behandeling van asielverzoeken van de leden van een gezin door dezelfde lidstaat zorgt ervoor dat de verzoeken grondig worden behandeld en de beslissingen daarover coherent zijn. De lidstaten moeten echter kunnen afwijken van de verantwoordelijkheidscriteria om gezinsleden bijeen te kunnen brengen als dat nodig is om humanitaire redenen.

En in de tekst zelf valt te lezen (artt. 6-8, Dublin II):

Artikel 6

Indien de asielzoeker een niet-begeleide minderjarige is, berust de verantwoordelijkheid voor de behandeling van het asielverzoek bij de lidstaat waar een lid van zijn gezin zich wettig ophoudt, voorzover dit in het belang van de minderjarige is. Bij ontstentenis van gezinsleden berust de verantwoordelijkheid voor de behandeling van het asielverzoek bij de lidstaat waarbij de minderjarige zijn asielverzoek heeft ingediend.

Artikel 7

Wanneer een gezinslid van de asielzoeker, ongeacht of het gezin reeds in het land van oorsprong was gevormd, als vluchteling is toegelaten voor verblijf in een lidstaat, is deze lidstaat verantwoordelijk voor de behandeling van het asielverzoek, mits de betrokkenen dat wensen.

Artikel 8

Wanneer een gezinslid van een asielzoeker in een lidstaat een asielverzoek heeft ingediend waarover nog geen beslissing in eerste aanleg is genomen, is deze lidstaat verantwoordelijk voor de behandeling van het asielverzoek, mits de betrokkenen dat wensen.

Ten aanzien van een gezin dat ofwel tegelijkertijd aankomt, dan wel met korte tussenpozes, is bepaald in artikel 14:

Indien meerdere leden van een gezin in dezelfde lidstaat gelijktijdig of met dusdanig korte tussenpozen een asielverzoek indienen dat de procedures bepalen welke lidstaat verantwoordelijk is, allemaal tegelijk kunnen worden afgewikkeld, en indien de toepassing van de criteria van deze verordening tot gevolg zou hebben dat de betrokkenen van elkaar worden gescheiden, wordt de verantwoordelijke lidstaat aangewezen op grond van de volgende bepalingen:

- a) de lidstaat die volgens de criteria van deze verordening verantwoordelijk is voor de overname van het grootste aantal gezinsleden, is verantwoordelijk voor de behandeling van de asielverzoeken van alle gezinsleden;
- b) indien op grond van het voorgaande geen enkele lidstaat als verantwoordelijke lidstaat kan worden aangewezen, is de lidstaat die volgens de criteria van deze verordening verantwoordelijk is voor de behandeling van het asielverzoek van het oudste lid van de groep, verantwoordelijk voor de behandeling van alle asielverzoeken.

3.3.6 Gezinshereniging

Dit onderwerp valt buiten de context van dit advies. Toch is het van belang te wijzen op Richtlijn 2003/86/EG van de Raad van 22 september 2003 inzake het recht op gezinshereniging, met daarin een apart hoofdstuk (5) over de gezinshereniging van vluchtelingen.⁵¹ Artikel 10.3 richt zich geheel op de situatie waarin betrokkene een alleenstaande minderjarige is:

- a) staan de lidstaten de toegang en het verblijf uit hoofde van gezinshereniging toe aan zijn bloedverwanten in rechtstreekse opgaande lijn zonder de in artikel 4 lid 2 onder a genoemde voorwaarden toe te passen;
- b) kunnen de lidstaten de toegang en het verblijf uit hoofde van gezinshereniging toestaan aan zijn wettelijke voogd of andere gezinsleden indien de vluchteling geen bloedverwanten in rechtstreekse opgaande lijn heeft of indien het onmogelijk is deze te vinden.

3.3 Enkele conclusies en aanbevelingen

EU-recht (in wording)

Waar het gaat om Europese regelgeving (Richtlijnen) is de ACVZ niet gebleken van spanning met de bepalingen van het Kinderrechtenverdrag. Het is evenwel niet uit te sluiten dat de Nederlandse wet- en regelgeving her en der aan de (komende) Richtlijnen aangepast dient te worden.

Benadrukt moet worden dat de Europese regelgeving (vooralsnog) vooral minimumnormen betreft. Dit betekent dat gunstigere regelingen zeer wel mogelijk zijn. Wel voorziet de ACVZ – in een samen met de Adviesraad Internationale Vraagstukken (AIV) nog te publiceren advies – dat binnen afzienbare tijd een aanvang gemaakt zal worden met het formuleren van geharmoniseerde normen die te zijner tijd die minimumnormen zullen vervangen. Dit zal mede afhangen van de uiteindelijke tekst van een Europese Grondwet. In het huidige ontwerp daarvan (artikel III-167) is sprake van een ‘gemeenschappelijk beleid inzake asiel en tijdelijke bescherming’, een ‘uniforme asielstatus’, en ‘gemeenschappelijke procedures’.⁵²

Europese Praktijk

Waar het gaat om asielzoekende kinderen is de mening van de UNHCR van belang, met name de conclusies van UNHCR’s Uitvoerend Comité.⁵³

Daarnaast verdient het Separated Children in Europe Programme (SCEP) bijzondere vermelding. Dit programma is in 1998 door de UNHCR en de Save the Children Alliance (SCF) opgezet. Het project heeft tot doel de rechten en belangen van alleenstaande kinderen en jongeren die naar of door Europa zijn gekomen te behartigen door het opzetten van een gezamenlijk beleid en inzet voor ‘best practice’ op nationaal en Europees niveau. De programma-organisatie heeft in 2000-2001 een inventarisatie gemaakt van het nationale beleid en van de nationale praktijk terzake in 15 EU-staten en Noorwegen alsmede in de Centraal Europese en Baltische landen. Een algemene conclusie was dat, hoewel er voorbeelden zijn van ‘good practice’, de noden en rechten van alleenstaande minderjarige asielzoekers nog te weinig begrepen en erkend zijn.

De organisatie heeft in haar “verklaring van goed beleid” richtlijnen geformuleerd en ook een training guide uitgegeven.

Aanbevelingen/Aandachtspunten:

- In het kader van de komende ‘implementatie’ (het omzetten in nationale wet- of regelgeving) van de relevante Europese Richtlijnen beveelt de ACVZ aan deze implementatie voor te bereiden in nauw overleg met alle betrokkenen (dus inclusief relevante NGO’s).
- Bij het voorstel voor een Richtlijn betreffende de voorwaarden voor toekenning van de vluchtelingenstatus of subsidiaire bescherming dringt de ACVZ naar aanleiding van artikel 11 van de (ontwerp-)Richtlijn over criteria (‘daden van vervolging’) er op aan dat het begrip ‘daden van kindspecifieke aard’ nader wordt gespecificeerd.
- De ACVZ vraagt aandacht voor de richtlijnen van het Separated Children in Europe Programme (van UNHCR en SCF) en hier, waar relevant, rekening mee te houden in het nationale recht, het beleid en de praktijk.

VOETNOTEN HOOFDSTUK 3

39 European Convention on the Exercise of Children’s Rights, Straatsburg 25 januari 1996.

40 Bijvoorbeeld Case C-7/94, Lubar Gaal [1996] ECR I-1031; zie Stalford, The citizenship status of children in the EU, *International Journal of Children’s Rights*, 2000(8) 101-131, op 114-116.

41 Zie Clare McGlynn, Rights for Children: The potential impact of the European Union Charter of Fundamental Rights, *European Public Law*, 2002, pp. 387-400.

42 Ed.: in de Engelse tekst wordt gesproken van *a* primary consideration (zie ook hoofdstuk 2.7 van dit advies).

43 Artikel 51 van dit Handvest gaat over de *Werkingsfeer*:

1. *De bepalingen van dit handvest zijn gericht tot de instellingen en organen van de Unie met inachtneming van het subsidiariteitsbeginsel en tot de lidstaten, uitsluitend wanneer zij het recht van de Unie ten uitvoer brengen. Derhalve eerbiedigen zij de rechten, leven zij de beginselen na en bevorderen zij de toepassing ervan, overeenkomstig hun respectieve bevoegdheden.*

2. *Dit handvest schept geen nieuwe bevoegdheden of taken voor de Gemeenschap en voor de Unie en wijzigt de in de verdragen neergelegde bevoegdheden en taken niet.*

44 Richtlijn 2003/9/EG van de Raad, *PbEG* 2003, L 31 van 6.2.2003

45 Deze inleiding, evenals de inleidingen bij de andere sub-kopjes, is gebaseerd op de tekst zoals de Europese Commissie die aan de Europese Raad doet toekomen als toelichting bij de betreffende ontwerp richtlijn; in dit geval: Brussel, 26.03.2003, COM(2003)152 definitief: Mededeling van de Commissie aan de Raad en het Europees Parlement over het gemeenschappelijk asielbeleid en de agenda voor bescherming (tweede verslag van de Commissie over de tenuitvoerlegging van Mededeling COM(2000)755 definitief van 22 november 2000).

46 Brussel, 18 juni 2002, COM(2002) 326 definitief, 2000/0238 (CNS) (gewijzigd voorstel) [meest recentelijk aangevuld op 10 juni 2003: final/2].

- 47 Gezien een aantal markante verschillen met een eerdere tekst is het interessant ook te laten zien welke paragrafen zijn komen te vervallen:
(Guarantees for unaccompanied minors)
Member States may refrain from appointing a representative where the unaccompanied minor
(a) will in all likelihood reach the age of maturity before a decision at first instance is taken; or
(b) can avail himself, free of charge, of a legal adviser or other counsellor, admitted as such under national law to fulfil the
tasks assigned above to the representative.
(...) The best interests of the child shall be a primary consideration for Member States when implementing the provisions of
this Article.
- 48 Ontwerp Richtlijn van de Raad betreffende minimumnormen voor de erkenning en de status van onderdanen van derde landen en staatlozen als vluchtelingen of als personen, die anderszins internationale bescherming behoeven. Commissie, 12 mei 2003, 8919/03, COM(2001) 510 def.
- 49 *PbEG* 2001, L 212, 7 augustus 2001.
- 50 Deze Verordening is aangevuld door een Verordening (EG) Nr. 1560/2003 van de Commissie van 2 september 2003 (houdende uitvoeringsbepalingen van de betreffende Verordening van de Raad), *PbEG* 2003, L 222/3, van 5 september 2003.
- 51 Publicatieblad van de EU L251/12 van 3 oktober 2003.
- 52 Zie over de toekomst van het Europese asiel- en migratie beleid het ACVZ/AIV-advies dat later dit jaar zal worden uitgebracht.
- 53 UNHCR is nauw betrokken geweest bij het concipiëren van de richtlijnen. Het is in dit verband van belang te benadrukken dat waar het gaat om asielzoekende kinderen de mening van de UNHCR uiterst relevant is, met name de conclusies van UNHCR's Uitvoerend Comité. Onder meer de volgende Conclusies hebben met kinderen van doen: no. 9 (XXVIII) 1977; no. 24 (XXXII) 1981; no. 47 (XXXVIII) 1987; no. 59 (XL) 1989; no. 84 (XLVIII) 1997.; zo ook: no. 47 (XXXVIII) 1987, paragraaf (k). Overigens is Nederland lid van dit Uitvoerend Comité.

HOOFDSTUK 4

Het asielzoekende kind in Nederland

In dit hoofdstuk wordt een beschrijving gegeven van de feitelijke asielprocedure waarbij minderjarigen betrokken zijn. Daarnaast is enig cijfermateriaal opgenomen en is een beschrijving gegeven van een deel van de achtergrond van de asielzoekende kinderen. De ACVZ wijst er op dat Nederland een veelvoud aan beleidsregels en regelgeving kent over kinderen. Deze regelgeving geldt in mindere of meerdere mate ook voor vluchtelingenkinderen, asielzoekende kinderen en ook illegaal verblijvende kinderen. In hoofdstuk 4.3 wordt hier enige aandacht aan besteed.

4.1 Cijfers

Voor een goed inzicht in de onderhavige problematiek is het van belang te bezien om hoeveel kinderen het gaat en waar ze vandaan komen.

Instroom ama's⁵⁴

De instroom van ama's naar Nederland is de afgelopen jaren significant geweest, zowel qua percentage van de totale instroom, als vergeleken met andere Europese landen.

Jaar	Aantal	percentage v/h totaal	belangrijkste landen herkomst ³⁵
1996	1.562	7	
1997	2.660	8	
1998	3.504	8	Somalië, China, Sierra Leone
1999	5.009	13	China, Angola, Sierra Leone
2000	6.705	15	Angola, China, Guinee
2001	5.951	18	Angola, Sierra Leone, Guinee
2002	3.232	17	Angola, Sierra Leone
2003 (1-8)	795	8	Angola, Irak, Sierra Leone

Opvallend is dat het percentage ama's tussen 1999 en 2002 vrij constant is gebleven en in 2003 significant lijkt af te nemen, wellicht naar het pre-1999 niveau. Wel moet worden opgemerkt dat dit percentage een stuk hoger ligt dan in andere landen, ook wanneer het zich op 8% zou stabiliseren. In de rest van Europa gaat het om hooguit 5% (ook in de Scandinavische landen, met het VK als enige uitzondering (6%) dat in 2002 het grootste aantal ama's opving). Wel dient te worden opgemerkt dat niet alle EU lidstaten in hun statistieken op dezelfde wijze aandacht aan ama's besteden. In sommige landen worden ama's in de statistieken niet apart geregistreerd. Daarbij komt dat statistieken vaak relatief zijn.

Van het totaal aantal ama's dat naar Europa (EU) kwam, ontving Nederland in 2000: 51%; in 2001: 40%; en in 2002: 22%. "Nederland is niet langer 'ama-land' nummer 1, volgens de bestaande en formele statistieken. Dat is nu het Verenigd Koninkrijk. In Zwitserland neemt het aantal ama's overigens ook flink toe, evenals in Noorwegen."⁵⁶

Als het gaat om de landen van herkomst, valt op dat de meeste ama's uit (voormalige) conflictgebieden afkomstig zijn.

Cijfers: voogdij⁵⁷

Over kinderen die zonder ouder(s) naar Nederland komen wordt een voogd aangesteld. Sinds 1 januari 2002 voorziet de Stichting Nidos door middel van tijdelijke voogdij in het gezag.

Het is gezien bovenstaande cijfers interessant na te gaan om hoeveel voogdijen het gaat.

31.12.1999	9.135
31.12.2000	11.947
31.12.2001	12.637
31.12.2002	10.528

In 2002 werden 3.561 voogdijen uitgesproken. In 2001 waren dat er 5.480. Deze getallen komen min of meer overeen met de instroom.

Deze getallen vertegenwoordigen een forse daling vergeleken met eerdere jaren. Dit wordt niet alleen veroorzaakt doordat er minder nieuwe voogdijen werden uitgesproken, maar ook omdat er in 2002 5.136 jongeren meerderjarig werden.

Ama's en andere kinderen

Het betreft niet alleen ama's. Er komen ook kinderen die deel uitmaken van een gezin, of samen met hun vader of moeder, en soms met een oom of tante. Precieze cijfers zijn niet voorhanden, maar 30% kinderen op de totale instroom is niet onwaarschijnlijk.⁵⁸ De laatste paar jaar zou het dan gaan om:

Jaar	Totaal aantal asielzoekers	Waarvan 30% kinderen	Verhouding Ama/Kinderen
1999	37.921	11.376	44%
2000	44.540	13.362	50%
2001	32.579	9.773	60%
2002	18.667	5.600	58%
2003 (1-8)	9.582	2.875	28%

Ook hier geldt dat 2003 een breuk lijkt te gaan vormen met de trend van de afgelopen 4 jaar.

Landen van herkomst

Veel ama's komen uit landen waar politieke repressie en/of een langdurige burgeroorlog heerst of heeft geheerst. Om die reden zijn ze vaak zelf - of indirect - getuige geweest van oorlog en geweld.⁵⁹ Om daaraan te ontsnappen en/of een betere toekomst op te bouwen (soms zenden ouders de kinderen naar Westerse landen in de hoop dat ze in het Westen betere opleidings- en arbeidsmogelijkheden zullen krijgen), ontvluchten (on-) volledige gezinnen het land van herkomst, waarbij de kinderen vaak niet bij het besluit worden betrokken. Tevens kan het zo zijn dat gedurende het (oorlogs)geweld kinderen gescheiden raken van ouders en familie en daarom als minderjarigen zelfstandig - of als kindgezin - asiel zoeken in Nederland.⁶⁰ Onder hen bevinden zich voormalige kind-soldaten en slachtoffers van seksuele exploitatie, smokkel en kinderhandel.⁶¹ De reden waarom het aantal alleenstaande minderjarige asielzoekers in de afgelopen tien jaar gestegen is, is niet bekend,⁶² maar verondersteld wordt dat verschillende (push en pull) factoren een rol spelen, waaronder ook het gegeven dat Nederland in het verleden een relatief groot aantal ama's verblijf toestond.

De meeste ama's kwamen de afgelopen jaren uit Angola, China en Sierra Leone (rond 50% van de totale ama-instroom). Dat is begrijpelijk omdat het daarbij (Angola, Sierra Leone) gaat om landen die in oorlog zijn/waren en waar stabiliteit ontbreekt. Uiteraard vluchten in zulke situaties de meesten naar naburige landen, zo ook de kinderen. Maar in een enkel geval (relatief weinig vluchtelingen verlaten de regio en vinden de weg naar Europa) krijgen kinderen de gelegenheid en mogelijkheid om (verder) naar Europa te reizen. Om dat mogelijk te maken worden door de familie vaak significante financiële offers gebracht.

In het geval China lijkt het vooral om een verbetering in de (economische) vooruitzichten te gaan.

Opvallend is dat de ama's een groot percentage (vaak een derde tot bijna de helft) van de instroom uit de hier genoemde drie landen vertegenwoordigen.

Angola

Jaar	Totale instroom	percentage Ama's v/d instroom
1999	1.585	(760) 48
2000	2.193	(1059) 48
2001	4.111	(1991) 48
2002	1.891	(854) 45
2003 (1-8)	114	(100) 40

China

Jaar	Totale instroom	percentage Ama's v/d instroom
1999	1.246	(793) 63
2000	1.402	(942) 67
2001	703	(344) 49
2002	531	(177) 33
2003 (1-8)	146	(47) 35

Sierra Leone

Jaar	Totale instroom	percentage Ama's v/d instroom
1999	1.280	(525) 41
2000	2.023	(757) 37
2001	2.405	(728) 30
2002	1.620	(392) 24
2003 (1-8)	53	(262) 20

Opvallend is het hoge aantal Chinese ama's in het jaar 2000. De daarop volgende afname hangt wellicht samen met het door het Ministerie van Justitie en IND ingezet terugkeerbeleid jegens deze specifieke groep (in nauwe samenwerking met de Chinese autoriteiten). De algehele afname in aantallen na 2001 hangt naar alle waarschijnlijkheid samen met de nieuwe Vw 2000, de AC-procedure en nieuwe opvangmodellen zoals de ama-campus.

Voogdij en nationaliteit⁶³

Hierboven is aangegeven om hoeveel voogdijen het gaat.

In 2002 waren de volgende landen 'koplopers' (dit kan verschillen van de instroom omdat velen al eerder op jonge leeftijd kwamen).

Angola	3.759
China	1.732
Somalië	1.275
Sierra Leone	1.025
Guinee	974
Congo/Zaire	636
Afghanistan	545

Deze cijfers zijn afhankelijk van (a) de instroom; (b) de leeftijd waarop de ama's komen; en (c) het bereiken van de meerderjarige leeftijd (waarbij opgemerkt zij dat een aantal 18-plussers nog steeds onder voogdij staan).

Voogdij en leeftijdsopbouw; schatting van de grootte van de groep die tussen 2003 en 2005 Nederland zal dienen te verlaten

De leeftijdsopbouw is van belang om na te kunnen gaan hoeveel ama's binnen afzienbare tijd 18 jaar worden, en dan dus zullen moeten terugkeren. De cijfers per 31 december 2002 waren:

Tot 12 jaar	12%
12-16 jaar	19%
16-18 jaar	49%
18+	20%

(percentage van het totaal aantal kinderen onder voogdij)

Op basis van de voorafgaande cijfers bestaat het vermoeden dat in principe tussen 2003 en 2005 zo'n 7.000 18-jarigen het land zullen moeten verlaten.⁶⁴

Wil daadwerkelijk sprake zijn van terugkeer van deze omvangrijke groep jong volwassene dan zullen bijzondere maatregelen onontbeerlijk zijn. De ACVZ heeft niet kunnen waarnemen dat voor deze groep specifieke maatregelen in voorbereiding zijn. Daarom beveelt de ACVZ aan om voor deze groep een specifieke task-force in het leven te roepen die in samenwerking met het IOM zorgt voor:

- goede, tijdige voorlichting
- zes maanden voor het bereiken van de 18-jarige leeftijd bij kinderen die op hun 18^e terug moeten, nagaan of er in de persoonlijke situatie bijzondere omstandigheden zijn die terugkeer in de weg staan.

Daarnaast is toegespitst overleg met de autoriteiten van de ontvangende landen over terugname noodzakelijk met name voor de groep jonger dan 18 jaar, een pro-actief beleid en een efficiënte uitvoering.

Bijzondere groepen: kindsoldaten, slachtoffers van mensensmokkel en mensenhandel

Het is niet bekend hoeveel kindsoldaten er onder de minderjarige asielzoekers in Nederland zijn.

Volgens het IOM is in 1999 75 % van de asielzoekers die in dat jaar in Nederland arriveerden, het land binnen gekomen met behulp van een smokkelaar.⁶⁵ Dit percentage zou zowel volwassenen als minderjarigen betreffen.⁶⁶ De bedragen die asielzoekers hiervoor

moeten betalen zouden geleidelijk gestegen zijn. Smokkelaars hebben vaak niet het hele bedrag vóór de reis gekregen. Dat betekent dat het resterende bedrag, vaak onder bedreiging, na de migratie moet worden afbetaald. Dat overkomt ook ama's.

Er zijn verschillende schattingen en cijfers beschikbaar over aantallen minderjarigen in de prostitutie en het aantal slachtoffers van mensenhandel onder hen.⁶⁷ In 2001 registreerde de IND 72 toepassingen voor minderjarigen die een verblijfsvergunning hadden aangevraagd op grond van de zgn. B-9 regeling.⁶⁸ Onder deze minderjarigen waren ook kinderen van slachtoffers en getuigen-aangevers.

De handel in vooral meisjes (en vrouwen) lijkt zich de laatste tien jaar uit te breiden. De globalisering van de georganiseerde misdaad en de armoede in de wereld spelen daarbij een grote rol.⁶⁹ Mensenhandelaars kunnen kinderen en/of hun ouders of familie verleiden met arbeid- en inkomensperspectieven die zij in eigen land van herkomst nooit zullen krijgen. Vaak wordt daarbij de aard van het werk dat de kinderen moeten gaan verrichten verdoezeld.

Naast de handel in meisjes voor de prostitutie zijn ook jongens in toenemende mate slachtoffer van seksuele exploitatie.⁷⁰

4.2 De procedure: de behandeling van (asiel) aanvragen van alleenstaande minderjarige asielzoekers (ama's) en alleenstaande minderjarige vreemdelingen (amv's).⁷¹

4.2.1 Inleiding

Doel van dit deel van hoofdstuk 4 is het geven van enig inzicht in de situaties zoals die binnen het huidige beleid kunnen voorkomen. De feitelijke beschrijving van met name de ama-procedure heeft mede tot doel eventuele knel- en verbeterpunten (zie de quick scan en het hoofdstuk over knelpunten) in een context te plaatsen.

Voor alleenstaande minderjarige vreemdelingen die een aanvraag om een verblijfsvergunning asiel willen indienen, geldt grotendeels dezelfde regelgeving als voor andere asielzoekers.⁷² Dit geldt ook voor de gevallen waarin de betrokkene jonger is dan twaalf jaar. De afwijkingen van de algemene procedure, zoals beschreven in hoofdstuk C3 van de Vreemdelingencirculaire 2000, zijn vastgelegd in hoofdstuk C5/24 van de Vreemdelingencirculaire dat specifiek de procedure van ama's en vreemdelingen beschrijft.

Kinderen die met hun ouders of hun wettelijke verzorger Nederland binnenkomen, krijgen een verblijfsvergunning als hun ouders daarvoor in aanmerking komen. Overigens geldt natuurlijk ook voor deze kinderen dat zij onder omstandigheden zelfstandig voor een verblijfsvergunning in aanmerking kunnen komen.⁷³ Internationaalrechtelijk is algemeen aanvaard dat voor minderjarige asielzoekers andere eisen gesteld moeten worden aan een asielprocedure en alles wat daarbij hoort dan aan een procedure voor volwassenen. Het gaat dan met name om specifieke maatregelen tot extra bescherming omdat minderjarigen geestelijk en lichamelijk nog in ontwikkeling zijn.

Een vreemdeling is volgens het huidige beleid een ama als hij jonger is dan achttien jaar en niet gehuwd of geregistreerd is (geweest) of meerderjarig is verklaard met toepassing van artikel 253 ha Burgerlijk Wetboek. Verder moet hij alleenstaand zijn, dat wil zeggen dat er geen sprake is van (mogelijke) begeleiding of verzorging in Nederland door een meerderjarige die daarvoor verantwoordelijk is, of die geacht kan worden die verantwoordelijkheid te hebben.

De definitie die de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) van het Ministerie van Justitie hanteert, is: 'Een minderjarige asielzoeker wordt als alleenstaand aangemerkt, indien deze bij binnenkomst niet wordt begeleid en/of verzorgd door ouders en/of meerderjarige bloed- of aanverwanten.'⁷⁴

Sinds 1992 kent Nederland een speciaal beleid voor ama's. Vooral de laatste jaren zijn er steeds meer ama's naar Nederland gekomen. Om de toenemende stroom ama's om te buigen zijn er een groot aantal maatregelen genomen die er met name op gericht zijn om degenen die geen recht hebben op asiel ook daadwerkelijk te laten terugkeren. Deze maatregelen zijn vermeld in een brief van 1 mei 2001 van de Staatssecretaris van Justitie aan de Tweede Kamer, ook wel bekend staand onder de naam ama-beleidsbrief.⁷⁵

In haar ama-beleidsbrief vermeldde de Staatssecretaris dat in het nieuwe door haar ontwikkelde ama-beleid het belang van het kind de eerste overweging is geweest.⁷⁶ In deze beleidsbrief is het nieuwe toelatings-, opvang-, en terugkeerbeleid van ama's geformuleerd. Tot januari 2004 geldt op een aantal punten een overgangsregeling, met name ten aanzien van de verantwoordelijkheid voor de opvang van ama's (COA/Nidos).⁷⁷

Het uitgangspunt van het ama-beleid is dat alleenstaande minderjarige asielzoekers van wie de asielaanvraag is afgewezen, moeten terugkeren naar het land van herkomst. Zolang de minderjarige in Nederland verblijft, zullen de opvang en de voogdij, naar gelang het verblijfsperspectief van de minderjarige op integratie dan wel op terugkeer gericht moeten zijn.

In de ama-beleidsbrief wordt een onderscheid gemaakt tussen verschillende groepen alleenstaande minderjarige asielzoekers, afhankelijk van het geboden verblijfsperspectief. Nidos verricht de wettelijke voogdijtaak voor al deze jongeren.

Vanaf januari 2003 geldt, dat de begeleiding van jongeren die vóór hun vijftiende levensjaar ons land binnenkomen en van wie de verwachting is dat zij blijkens de beschikking van de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) langdurig in Nederland mogen blijven, gericht is op een zo goed mogelijke integratie in onze samenleving.

De begeleiding van alleenstaande minderjarige asielzoekers in de leeftijdscategorie van 15 tot en met 17 jaar - die niet in het bezit gesteld worden van een verblijfsvergunning asiel - dient gericht te zijn op terugkeer naar het land van herkomst, de zogenaamde terugkeervariant.

Voor beide groepen van jongeren bestaat volgens het overheidsbeleid een verschillende vorm van opvang.

Samenvattend staan de volgende beleidsuitgangspunten centraal:

- op een asielaanvraag van een minderjarige dient zo spoedig mogelijk te worden beslist. Alle minderjarige asielzoekers (behoudens de 4 tot 12 jarigen) worden gedurende de basisperiode (6 tot 9 maanden) centraal opgevangen in de terugkeervariant;
- Nidos⁷⁸ is verantwoordelijk voor de opvang van ama's van 0-14 jaar, - direct vanuit het AC;⁷⁹
- als het oudste kind bij kindgezinnen jonger is dan 15 jaar dan heeft Nidos de verantwoordelijkheid voor opvang van het kindgezin. Is het oudste kind ouder dan 15 jaar dan is het COA verantwoordelijk voor de opvang van het kindgezin. Het COA plaatst deze kindgezinnen nu in het onderzoeks- en opvangcentrum te Eindhoven (was eerst OC Valentijn, doch dat is inmiddels gesloten);
- het COA is verantwoordelijk voor de opvang direct vanuit het AC van ama's van 15 tot 18 jaar;
- als de minderjarige niet in aanmerking komt voor een verblijfsvergunning op asielgerelateerde gronden wordt in een zo vroeg mogelijk stadium onderzocht of terugkeer naar het land van herkomst mogelijk is;

- degenen die geen recht hebben op asiel, moeten terugkeren naar het land van herkomst. Dit geldt zowel voor:
 - ama's zonder een verblijfsvergunning onder de beperking 'voor verblijf als alleenstaande minderjarige vreemdeling' onder wie jukkende of zwijgende ama's;
 - voor ama's met een dergelijke vergunning;⁸⁰
- indien terugkeer niet meteen mogelijk is, wordt aan de ama in beginsel een (tijdelijke) verblijfsvergunning verleend;
- deze vergunning wordt verleend tot het moment dat adequate opvang in het land van herkomst beschikbaar is of uiterlijk tot het moment dat de ama 18 jaar is geworden;
- er wordt een zichtbare scheiding aangebracht in de opvangmodaliteiten, zowel in formeel als materieel opzicht;
- het illegaal inreizen of binnensmokkelen van personen naar Nederland moet worden verhinderd. De personen en organisaties die zich schuldig maken aan mensensmokkel, zullen strafrechtelijk worden vervolgd.

4.2.2 Doel ama-procedure

Het doel van de ama procedure is het in de gelegenheid stellen van de ama om de asiel-aanvraag toe te lichten. Daarbij gaat het enerzijds om het kunnen kwalificeren van de ama als verdragsvluchteling dan wel om het verlenen van een al dan niet tijdelijke verblijfsstatus, en anderzijds om het vaststellen van (of het zoeken naar de mogelijkheid van) adequate opvang in het land van herkomst. De ama-procedure wordt mede gebruikt om trends en ontwikkelingen te signaleren die betrekking hebben op mensensmokkel/handel.

Voor het beslissen op aanvragen van ama's geldt de algemene wettelijke beslistermijn van 6 maanden.

Kaders

- Alle ama's van 4 tot 12 jaar krijgen (verplicht, tenzij zwaarwegende belangen zich daartegen verzetten) een eerste en nader gehoor (voor het verschil tussen een eerste en nader gehoor, zie paragrafen 4.3.1.3 en 4.3.1.4).⁸¹ Overigens is het horen van 4-6 jarigen opgeschort (tot de evaluatie hierover heeft plaatsgevonden). Het eerste gehoor vindt doorgaans plaats in een Aanmeldcentrum voor asielzoekers.
- Voor het nader gehoor zijn de volgende IND-locaties aangewezen:
- IND- Behandelkantoor te 's-Hertogenbosch (voorkeur)
- AC's Rijsbergen, Ter Apel en Zevenaar
- (OC Valentijn [Nunspeet] is per 1 juli 2003 gesloten)
- Indien uit pedagogisch of psychologisch onderzoek is gebleken dat het kind zodanige problemen ondervindt die de afname van het nader gehoor zouden kunnen belemmeren, kan worden besloten om een minderjarige in beginsel niet nader te horen. Het rapport waaruit een en ander blijkt, dient tenminste zeven dagen voor aanvang van het nader gehoor bij de IND in het bezit te zijn. De Unit Landelijke Ama-taken van de IND (U.L.A.) onderzoekt dit en verzoekt het Bureau Medische Advisering hierover van advies te dienen. De U.L.A is altijd betrokken bij het horen van minderjarigen onder de 12 jaar.
- Het is natuurlijk ook mogelijk dat tijdens het eerste gehoor blijkt dat nader dan wel verder horen - om welke reden dan ook - in feite zinloos is. In dat geval ontfermt de Stichting Nidos zich over de minderjarige en wordt hij opgenomen in de opvang.

Het horen van kinderen jonger dan 12 jaar is begin maart 2002 van start gegaan. Daaraan is een onderzoek vooraf gegaan.⁸² Het horen van de kinderen vindt vooral plaats om de achtergronden, gegevens over mensenhandel en -smokkel, en verblijfplaats van ouders en/of familie te verkrijgen.

Op basis van de resultaten van dat onderzoek is door de IND een protocol voor het nader gehoor van 4 – 12 jarigen opgesteld, met daarin de volgende richtlijnen:⁸³

- De ama's worden gehoord door daarvoor opgeleide gehoormedewerkers.
- Wanneer op grond van een pedagogisch of psychologisch onderzoek is vastgesteld dat een kind problemen ondervindt die de afname van het nader gehoor zouden kunnen belemmeren, kan besloten worden om een minderjarige in beginsel niet nader te horen.
- Voor de voorbereiding van de kinderen op het nader gehoor wordt gebruik gemaakt van een fotoboek waarin alle stappen naar en tijdens het nader gehoor zijn weergegeven.
- Het nader gehoor wordt op videoband opgenomen.
- Het streven is het nader gehoor van een ama niet langer te laten duren dan twee uur, de pauzes niet meegerekend. Tijdens het nader gehoor wordt standaard 'een pauze' ingelast. Deze pauze wordt ingelast op het moment dat de gehoormedewerker van de U.L.A. deze behoefte bij de minderjarige opmerkt of wanneer de minderjarige dit zelf aangeeft.
- Het nader gehoor is zo ingericht dat de ama op een zo weinig als mogelijk kind-belastende wijze over de relevante gebeurtenissen kan vertellen; dit betekent onder meer: interview op dezelfde ooghoogte als de gehoormedewerker en in een kleurige en lichte ruimte.
- Een eventuele begeleider kan tijdens het interview in een aparte wachtruimte plaatsnemen en bij een video-opname plaatsnemen in een aparte ruimte van waaruit hij het interview kan volgen. In zeer dringende gevallen kan hij verzoeken het interview te onderbreken of opmerkingen maken. In een dergelijk geval zal er overleg plaatsvinden tussen de gehoormedewerker van de U.L.A. en de begeleider. Gemeenlijk wordt een tolk ingezet.

4.2.3 De Procedure

Hieronder volgt stap voor stap de te volgen procedure. Deze procedure bestaat uit twee fasen, beginnende vanaf de aanmelding bij het AC tot en met de toekenning van verblijf dan wel de feitelijke terugkeer van betrokkene.

• Procesbeslissing eerste fase (AC)

Aanmelding en indiening van de asielaanvraag

Ama's moeten zich net als alle andere asielzoekers eerst aanmelden in een AC (aanmeldcentrum).⁸⁴ In een AC worden de jongeren geregistreerd en stelt de IND vast of de jongere voldoet aan de criteria die gelden om in aanmerking te komen voor de ama-procedure. Een leeftijdsonderzoek moet ervoor zorgen dat jongeren die ouder dan 18 jaar zijn niet meer in de ama-procedure terechtkomen. Het AC meldt de jongeren tevens aan bij de Stichting Nidos, die vanaf dat moment, vooruitlopend op een definitieve voogdij-regeling, optreedt als voogd.

Opvang

Alle jongeren onder de 15 jaar vallen voor opvang onder de Stichting Nidos. Kinderen jonger dan 12 jaar worden zo mogelijk direct in een pleeg- of opvanggezin geplaatst. Dit is de zogenaamde eerste opvang. Hier wordt door de IND verder onderzocht in hoeverre de jongere in aanmerking komt voor een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd. In deze periode worden de jongeren medisch onderzocht en zo nodig behandeld. Op een ama-unit wordt vanaf de eerste dag begonnen met de pedagogische en educatieve begeleiding. Er wordt een klimaat geschapen waarin de kinderen en jongeren de draad van het leven weer zo veel mogelijk kunnen oppakken, zodat zij weer plannen voor de toekomst kunnen maken.

Na circa drie maanden in een Opvangcentrum worden de jongeren uitgeplaatst naar een voorziening voor de vervolgpvang. Dit gebeurt onder verantwoordelijkheid van Nidos. Sommigen gaan alsnog naar familie, anderen gaan naar een pleeggezin (jonger dan 12 jaar), een woongroep (12-14 jaar), of een kwe (kleine wooneenheid) (14-17). Jongeren die naar het oordeel van de voogd voldoende zelfstandig en weerbaar zijn, gaan naar een AZC (Asielzoekerscentrum), de vervolgpvang voor volwassenen.

Asielaanvraag

De feitelijke asielaanvraag van de ama wordt gedaan in een aanmeldcentrum conform het gestelde in de Vreemdelingencirculaire, C3/12:

- kinderen ouder dan 12 jaar ondertekenen hun aanvraag zelfstandig en eventueel mede ten behoeve van hun inwonende gezinsleden. Dit kunnen jongere broers of zusters zijn, dan wel andere minderjarigen die feitelijk behoren tot ‘het gezin’ van het oudste kind.
- bij kinderen jonger dan 12 jaar wordt het verzoek door de voogd ondertekend.

Ama’s begeleid door een meerderjarige of van wie blijkt dat zij volwassen familieleden in Nederland hebben, vallen niet onder het huidige ama-beleid. Deze minderjarige vreemdelingen worden als bama’s (begeleide ama’s) aangeduid.

De IND onderzoekt of betrokkene direct na de ondertekening van hun aanvraag een eerste gehoor krijgt. Indien het eerste gehoor niet binnen vier uur na binnenkomst van de ama jonger dan 15 jaar in het AC kan worden uitgevoerd, zal de IND contact opnemen met de voogdij-instelling voor opvang. De vertegenwoordiger van de voogdij-instelling zal de ama meenemen en meteen een afspraak maken voor een ‘intake’ (eerste gehoor) die zo spoedig mogelijk zal plaatsvinden. Ama’s ouder dan 15 jaar gaan naar de tijdelijke noodvoorziening. Vervolgens worden zij ‘AC gehoord’, dat wil zeggen gehoord conform een AC-procedure, waarna zij naar een ama-campus gaan. Ama’s bij wie over de 15-jarige leeftijd wordt getwijfeld worden geplaatst in de ama-campus te Vught en worden vervolgens aan een leeftijdsonderzoek onderworpen.

Indien het een bama (jonger dan 12 jaar en door een meerderjarige (niet de ouders) begeleide ama) betreft zullen beiden, in afwachting van de intake op het AC, worden geplaatst in een tijdelijke noodvoorziening (TNV). Dit wordt gemeld aan de U.L.A. Dan wordt ook de afspraak gemaakt wanneer de minderjarige asielzoeker en de begeleider worden verwacht op het AC. Het verblijf in een TNV dient zo kort mogelijk te zijn. De jongsten krijgen voorrang bij het maken van een afspraak voor het indienen van een asielaanvraag.

Grenshospitium

Ook bij aankomst op Schiphol geldt voor minderjarigen een AC-procedure. Dit houdt aldaar soms een gesloten opvang in. Dit houdt in dat de betrokkenen worden opgevangen in een ruimte of plaats die is beveiligd tegen ongeoorloofd vertrek. Die gesloten opvang kan ook bij gezinnen met minderjarige kinderen 3-6 maanden duren. Het voorgaande geschiedt op basis van het nemen van een vrijheidsontnemende maatregel door de Immigratie- en Naturalisatie Dienst, zoals bepaald in artikel 6, eerste en tweede lid van de Vreemdelingenwet 2000. In dat geval wordt de toegang tot Nederland, het daadwerkelijk passeren van de Nederlandse grens, geweigerd. Een maximum duur van het verblijf in de gesloten opvang is niet in de wet- of regelgeving neergelegd, maar is door de rechter bepaald op ongeveer maximaal zes maanden. Gezinnen hebben een eigen afdeling met altijd toegang tot buitenlucht, een crèche en een onderwijsexpert. Dat betekent evenwel niet dat gestructureerd onderwijs wordt aangeboden. Gemiddeld bevinden zich dagelijks zo’n 5 tot 6 kinderen (met hun ouders) in het grenshospitium bij een gemiddeld verblijf van rond de 90 dagen.

De praktijk om ook bij twijfel over de opgegeven leeftijd gebruik te maken van een gesloten opvang op het grenshospitium is per medio augustus 2003 stopgezet. Daarnaast is het grenshospitium in gebruik als ‘wachtlokaal’ bij terugkeer (een speciale ruimte waar een gezin gedurende in principe maximaal 14 dagen direct voorafgaand aan een daadwerkelijk vertrek wordt opgevangen), bijvoorbeeld nadat een asielverzoek in een AC- en VoVo-procedure is afgewezen.

Leeftijdsonderzoek

Hieronder wordt uitgegaan van de Rijsbergse situatie omdat, vanwege de herschikking van taken binnen de IND, AC Rijsbergen op korte termijn naar verwachting het enige aanmeldcentrum voor ama’s zal gaan worden die zich binnen een Schengenland⁸⁵ bevinden en die, over land, Nederland zijn ingereisd. Op dit moment worden ook aanvragen van ama’s die per vliegtuig Nederland zijn ingereisd in AC Schiphol behandeld. Bij twijfel aan de leeftijd van de ama bij aanmelding in het AC zal in het AC Rijsbergen de afspraak worden gemaakt voor de indiening van het asielverzoek. Het AC Rijsbergen ligt in dezelfde regio als het centrum voor leeftijdsonderzoek (Eindhoven; het Regionaal Diagnostisch Centrum (RDC)). De jongere verblijft tot het onderzoek in een zogenaamde tijdelijke noodopvang (TNV), fysiek in de opvanglocatie te Gilze.⁸⁶

Handelwijze als vooraf twijfel bestaat aan de opgegeven leeftijd

Bij het niet kunnen aantonen van de gestelde leeftijd vindt er een leeftijdsonderzoek plaats bij het RDC. Betrokkene wordt ingelicht over het feit dat over de opgegeven leeftijd twijfel bestaat. Indien betrokkene wil meewerken dan dient hij zelf een leeftijdsonderzoek aan te vragen door middel van ondertekening van een model M39-C. Dit kan indien betrokkene ouder dan 16 jaar is. In de gevallen dat de betrokkene opgeeft jonger dan 16 jaar te zijn, heeft de voogdij-instelling De Opbouw een algemene toestemmingsverklaring opgesteld, die van toepassing is op alle jongeren die onder haar voogdij staan of komen te staan.

- leeftijdsonderzoek vindt niet plaats indien er sprake is van evidente meerderjarigheid (18+). Dit wordt vastgesteld op grond van:
 - uiterlijke kenmerken, vast te stellen door middel van optische waarneming door ten minste twee personen
 - verklaring van de asielzoeker (tegenstrijdige of vage verklaringen omtrent opgegeven leeftijd, schoolperiode e.d.)
- leeftijdsonderzoek is voorts niet aan de orde, indien de uitslag niet van belang is voor de vraag of en in hoeverre de jongere aanspraak maakt op verblijf en opvang.

Doel leeftijdsonderzoek:

- of de vreemdeling gezien zijn leeftijd in aanmerking kan komen voor een verblijfsvergunning regulier als alleenstaande minderjarige vreemdeling (AMV)
- het bijzondere opvangregime voor alleenstaande minderjarige asielzoekers (C5/24.9.1).

Het gaat bij het leeftijdsonderzoek om twee vaststellingen:

- is de vreemdeling 15- of 15+: aan de hand van botonderzoek bij de aansluiting van het hand-polsgedeelte (volledig volgroeide aansluiting: meisje 14,7 jr, jongen 15,7 jaar, het tijdstip van de volgroeide aansluiting kan bij personen afkomstig uit andere gebieden van de wereld [bijv. China of Afrika] anders zijn); de grens van 15 jaar is belangrijk omdat drie jaar verblijf in Nederland automatisch aanleiding geeft tot permanent verblijf.
- is de vreemdeling 20- of 20+: aan de hand van de clavicula(sleutelbeen)-methode; door middel van röntgenonderzoek van het binnenste van het sleutelbeen kan dit worden vastgesteld; ‘20’ wordt gelezen als ‘18’, het moment waarop een buitenlandse

jongere, mits deze niet langer dan drie jaar hier verbleven heeft, het land dient te verlaten.

De onderzoeken worden uitgevoerd voor het RDC te Eindhoven.⁸⁷

Als de betrokkene niet wil meewerken aan het leeftijdsonderzoek, zal hij zelf zijn leeftijd moeten aantonen. Indien hij daartoe niet in staat is wordt bij de verdere behandeling aangenomen dat hij meerderjarig is.

Door middel van het leeftijdsonderzoek wordt vastgesteld of de door betrokkene opgegeven leeftijd aannemelijk is. Waar relevant wordt de in een eerder stadium in de administratie vermelde leeftijd aangepast.⁸⁸

Herhaald leeftijdsonderzoek

Het is mogelijk dat het leeftijdsonderzoek niet met voldoende zekerheid tot een conclusie omtrent de minderjarigheid leidt. In deze gevallen kan de betrokkene ongeveer binnen één à twee jaar opnieuw worden opgeroepen voor een leeftijdsonderzoek om te bezien of de botontwikkeling inmiddels zodanig is, dat een voldoende zekere conclusie, met terugwerkende kracht, mogelijk is over de vraag of de vreemdeling meerder- of minderjarig is. Indien uit het herhaald leeftijdsonderzoek volgt dat de betrokkene onjuiste gegevens heeft verstrekt die hebben geleid tot een verblijfsvergunning, kan de betrokkene op grond van artikel 59 Vw 2000 in vreemdelingenbewaring worden gesteld en zal de verblijfsvergunning worden ingetrokken.

Eerste gehoor

In beginsel dient een ieder, die een asielaanvraag doet, aannemelijk te maken dat hij op grond van het vluchtelingenverdrag voor asiel in aanmerking komt, dan wel dat er een andere rechtsgrond aanwezig is voor verlening van een verblijfsvergunning.

De 'bewijslast verdeling' ligt bij minderjarigen anders dan bij volwassenen. Het zal van zijn leeftijd afhangen in welke mate van een kind verwacht kan worden dat hij zijn asielrelaas naar voren brengt en onderbouwt. Dit geldt voor kinderen die asiel aanvragen in het algemeen en niet alleen voor alleenstaande minderjarigen. Anders dan kinderen die door hun ouders begeleid worden, moeten ama's altijd zelf aannemelijk maken dat er een rechtsgrond is voor verlening van een verblijfsvergunning.

Het eerste gehoor in het AC vindt plaats in een - bij voorkeur - kindvriendelijke ruimte. Het kind bevindt zich op dezelfde ooghoogte als de, speciaal daarvoor aangewezen, gehoorambtenaar (van de U.L.A.). Deze ambtenaar is in het IND-Kennis en Leercentrum opgeleid om kinderen te horen. Tijdens het eerste gehoor wordt beoogd de navolgende gegevens op te nemen:

- volledige personalia
- nationaliteit
- spreektaal
- etnische afkomst
- godsdienst
- gezinssamenstelling in land van herkomst

Nader gehoor in het aanmeldcentrum

Na het eerste gehoor dat dient als 'intake' gesprek waarin de minderjarige wordt gehoord omtrent de hierboven genoemde gegevens, vindt een nader, meer inhoudelijk gericht gehoor plaats. Ama's en bama's worden in beginsel allen nader gehoord. Zijn zij ouder dan 12 jaar dan vindt het gehoor in beginsel plaats op de wijze zoals dat ook voor volwassenen geldt. Bij kinderen tot 12 jaar vindt het nader gehoor plaats op eenzelfde wijze als het eerste gehoor. Bij de U.L.A. wordt prioriteit toegekend aan het nader horen van ama's die in de AC-fase begeleid worden door een meerderjarige. Indien de meerderjarige en de ama in aanmerking komen voor een AC-afdoening (zie hieronder), zal de ama

in de AC-fase nader gehoord worden in een AC-interviewruimte door een hoornedewerker van de U.L.A.

Een kopie van het dossier van betrokkene, wordt gezonden aan de U.L.A.

AC-afdoeningen asielverzoeken

Het aantal AC-afdoeningen is in alle viermaandperioden van 2002 gestedegen. De afdoeningspercentages in de eerste, tweede en derde periode bedragen respectievelijk 14, 20 en 43.⁸⁹ Een asielverzoek van een ama kan volgens het beleid onder meer in het AC worden afgedaan:

- indien een land een Dublinclaim op Nederland legt (en wordt gehonoreerd door het Dublin bureau op het AC) en betrokkene door het Dublin-land wordt overgegeven aan de Nederlandse lokale grensautoriteiten. In dat geval wordt de aanvraag AC afgewezen conform artikel 30 onder a, Vreemdelingenwet 2000.
- indien Nederland een Dublinclaim op een ander Dublin-land legt omdat er aanwijzingen zijn dat de betrokkene in dat land heeft verbleven of is doorgereisd (uit bijvoorbeeld documenten, uit bagage van de betrokkene of dat die aanwijzingen ontstaan uit diens eerste gehoor), dan zal de betrokkene worden overgedragen aan dat land als de claim wordt gehonoreerd. Bij afwijzing wordt de reguliere ama-procedure weer vervolgd.
- als de ama meerderjarig blijkt te zijn of indien er twijfel is aan de minderjarigheid en de ama een leeftijdsonderzoek weigert. In die gevallen wordt gemotiveerd aangegeven om welke redenen de aanvraag wordt afgewezen.
- als er sprake is van een herhaalde aanvraag.⁹⁰
- als er anderszins op verantwoorde en zorgvuldige wijze reeds binnen de AC-procedure kan worden vastgesteld dat betrokkene niet in aanmerking komt voor een verblijfstitel in het geval van:
 - criminele antecedenten
 - ongeloofwaardige en tegenstrijdige verklaringen
 - vage, summiere verklaringen
 - zaken verzwijgen over nationaliteit, identiteit of opvang
- als gescheiden afdoening⁹¹ van het asielverzoek en de toetsing aan het AMV-beleid op grond van het landgebonden asielbeleid mogelijk is.

In andere gevallen vindt verdere behandeling van de asielaanvraag plaats na doorverwijzing naar een opvanglocatie. Stichting Nidos dient hiervan in kennis te worden gesteld, behalve indien de minderjarige vreemdeling ten tijde van de aanvraag ouder was dan 17,5 jaar.

Het originele dossier wordt gezonden aan de U.L.A. indien de betrokkene:

- ama is en jonger dan 12 jaar
- jonger dan 12 jaar is en deel uitmaakt van een kindgezin waarvan ook het oudste kind minderjarig is (dossier overige gezinsleden wordt ook meegezonden)
- een bama is (dossier van zijn begeleider wordt dan ook meegezonden)

Betrokkene heeft recht op opvang (ook aan de AC-afgewezenen of waarin de Minister overweegt om af te wijzen).

Alleenstaande minderjarigen kunnen in sommige gevallen (bijvoorbeeld indien terugkeer niet meteen mogelijk is) in aanmerking komen voor een reguliere vergunning (AMV) op grond van het feit dat zij alleenstaande minderjarige vreemdeling zijn (artikel 3.4, lid 1, onder y Vb 2000). Die vergunning komt pas in beeld als het asielverzoek is afgewezen (een ama moet altijd eerst de asielprocedure doorlopen ongeacht het feit of er wel of geen asielrelaas is). Verdere voorwaarden voor de AMV-vergunning zijn in de eerste plaats dat de minderjarige alleenstaand is en jonger dan 15 jaar. Daarnaast moet

de minderjarige zich niet zelfstandig kunnen handhaven in het land van herkomst of een ander land waar hij redelijkerwijs naartoe kan gaan. Ook wordt gekeken of in dat land adequate opvang voorhanden is. De beslissing over het asielverzoek en die over de AMV-vergunning worden in beginsel in een beschikking neergelegd. De overwegingen en het besluit over de ambtshalve toets worden steeds opgenomen na de overweging en het besluit over de asielaanvraag.⁹²

Het AMV-beleid is een vangnetconstructie. Het betreft een ambtshalve toets die plaatsvindt ná de beoordeling of iemand in aanmerking komt voor een vergunning op asielgronden.

De leeftijd op het moment van binnenkomst in Nederland is van cruciaal belang. Indien de minderjarige bij binnenkomst jonger dan 15 jaar is, zal hij vóór het bereiken van het 18^e levensjaar, drie jaar rechtmatig verblijf hebben en volgens het gevoerde beleid in aanmerking komen voor een vergunning tot verblijf voor onbepaalde tijd. In dat geval hoeft de vreemdeling niet terug naar het land van herkomst bij het bereiken van de 18 jarige leeftijd.

Recht op opvang

Het uitgangspunt waar het gaat om opvang is dat aan alleenstaande minderjarige vreemdelingen en asielzoekers geen verstrekkingen worden onthouden. Op grond van de ‘Regeling verstrekkingen asielzoekers en andere categorieën vreemdelingen 1997’ wordt aan alleenstaande minderjarige asielzoekers, van wie de asielaanvraag binnen 48 proceduren (AC) is afgedaan, in afwijking van de hoofdregel, opvang geboden. Op grond van dezelfde regeling wordt aan ama’s ten aanzien van wie de Minister overweegt de aanvraag af te wijzen op grond van artikel 30, onder a van de Vreemdelingenwet 2000, in afwijking van de hoofdregel, opvang geboden.

Bij meer kinderen uit één gezin, waarvan één van de kinderen in Nederland meerderjarig is geworden, is geen sprake van een wettelijke zorgplicht van de meerderjarige jegens de minderjarige. Indien de meerderjarige niet (langer) in aanmerking komt voor opvang, kan de minderjarige opvang behouden, ook al wordt hij dan niet langer meer beschouwd als alleenstaand.

Dit geldt voor kindgezinnen die al toegelaten zijn – niet voor kindgezinnen die in het AC zijn afgewezen – dan geldt de zorgplicht wel voor de meerderjarige.

Ook minderjarige Dublin claimanten blijven tot de feitelijke overdracht aan de buitenlandse grensautoriteiten in de opvang. Ten aanzien van vreemdelingen waarbij de minderjarigheid om welke redenen dan ook (bijvoorbeeld het leeftijdsonderzoek) niet is vastgesteld en dus niet als minderjarig worden beschouwd, wordt geen opvang (meer) geboden.

• Procesbeslissing tweede fase (na de AC procedure) OC-procedure⁹³

Maatregelen van toezicht en verstrekking van het W-document

Net zoals iedere asielzoeker in de procedure ontvangen ama’s onder de 12 jaar een zogeheten W-document.⁹⁴ Dit document heeft een tweeledig karakter: enerzijds is het een geldig identiteitsbewijs,⁹⁵ anderzijds dient het ter registratie van en controle op de meldplicht.⁹⁶ Het (elektronisch) W-document is géén geldig grensoverschrijdingsdocument.

Planning

Het AC is verantwoordelijk voor het doorsturen van het fysieke dossier van een ama naar de U.L.A. De U.L.A. is verantwoordelijk voor de verdere afhandeling van het verzoek (nader gehoor OC en de uiteindelijke beslissing).

Het nader gehoor moet worden gepland, daarbij moet rekening worden gehouden met de beschikbaarheid van een gehoormedewerker en een tolk op de dag van het gehoor. Daartoe kan een beroep worden gedaan op:

- alle gehoormedewerkers van de U.L.A., die zijn gespecialiseerd in het horen van ama's jonger dan 12 jaar
- alle senior gehoormedewerkers van de U.L.A.
- de gehoormedewerkers in opleiding (het gehoor doen zij dan in aanwezigheid van een ervaren gehoormedewerker)
- alle tolken, opgenomen in het IND-tolkenbestand

De vordering

De afspraak/vordering voor het nader gehoor geschiedt conform artikel 55 van de Vw 2000. De voogdij-instelling zorgt er voor dat de betrokkene de afspraak nakomt. Voor het vervoer van de ama kan de voogdij-instelling afspraken maken met het COA, VluchtelingenWerk Nederland, Stichting Valentijn, of de (aspirant) pleegouder(s). Het nader gehoor vindt plaats met inachtneming van de aanbevelingen van het rapport 'Het horen van jonge ama's' van de Katholieke Universiteit Nijmegen, d.d. 6 oktober 2000.⁹⁷ De hoormedewerkers zijn binnen de IND geselecteerd en opgeleid voor deze taak. Binnen de IND zijn twee kerninstructeurs aangewezen die de bevoegdheid hebben deze medewerkers op te leiden. De opleiding van deze specialisten is tot stand gekomen onder begeleiding van de Vakgroep Jeugd- en Zedenzaken van het Instituut voor Criminaliteitsbeheersing en Recherchekunde (I.C.R.), onderdeel van het Landelijke Selectiecentrum Opleidingen Politie.

Het nader gehoor vindt plaats in 's-Hertogenbosch waarbij een speciale procedure wordt gevolgd. Voor hen die (nog) onder de hoede staan van 'Valentijn' vindt het nader gehoor plaats in Elspeet, overigens volgens diezelfde ('pilot'-)procedure.⁹⁸

Onderzoek naar adequate opvang in het buitenland

Indien het niet aannemelijk is dat de ama zich zelfstandig staande zal kunnen houden in het land van herkomst kan het Ministerie van Buitenlandse Zaken een onderzoek instellen of er adequate opvang mogelijk is, bijvoorbeeld in de vorm van kindertehuizen in ofwel het land van herkomst dan wel in een ander land waar de vreemdeling redelijkerwijs toegang kan verkrijgen.

Dit wordt voor het Ministerie van Buitenlandse Zaken uitgevoerd door de Nederlandse vertegenwoordiging ter plaatse. Deze rapporteert aan het Ministerie door middel van een zogenaamd individueel ambtsbericht. Van deze procedure wordt de betrokkene op de hoogte gesteld. Dit onderzoek ter plaatse is meer dan alleen een adresonderzoek, ook worden eventuele documenten onderzocht en worden bijvoorbeeld de scholen bezocht waarop betrokkene volgens zijn verklaring zou hebben gezeten. Vaststelling van adequate opvang geschiedt niet alleen door middel van individuele ambtsberichten, maar ook -met name- door algemene ambtsberichten van het Ministerie.

Een dergelijk onderzoek vindt ook plaats indien de ama ten tijde van het gehoor jonger is dan 16 jaar en aangeeft dat zijn naaste familie, dan wel anderen die hem hebben opgevangen, nog in leven zijn en/of indien hij adresgegevens verstrekt.⁹⁹

Er is geen nader onderzoek nodig indien de ama bij het nader gehoor 16 jaar of ouder is en hij heeft verklaard dat zijn ouders, familieleden, of andere personen die hem hebben opgevangen nog in leven zijn en hij adresgegevens of een specifieke locatieaanduiding verstrekt. In dat geval wordt doorslaggevende betekenis aan de verklaringen van deze minderjarige toegekend. Dit betekent dat hij niet als alleenstaande minderjarige asielzoeker wordt beschouwd en dat er geen onderzoek naar de alleenstaandheid van deze ama

wordt opgestart: van iemand van 16 jaar of ouder mag in het algemeen worden verwacht dat hij de eventuele consequenties van zijn verklaring en handelen inziet.

Uiteraard wordt er pas beslist over de aanvraag indien het resultaat van het onderzoek door de beslisser is ontvangen.

• De beslissing

Er bestaan twee soorten van beslissingen:

- de beslissing op de asielaanvraag
- de ambtshalve beslissing inzake de verblijfsvergunning regulier, de AMV. Dit is de zogenaamde verblijfsvergunning voor ama's. De betrokkene blijft tot aan zijn 18^e jaar in het bezit van deze vergunning.

Kennisgeving van het voornemen en de beschikking

Kennisgeving van het voornemen en de beschikking, zowel de beslissing op de asielaanvraag als de ambtshalve beslissing inzake de verblijfsvergunning regulier vindt plaats overeenkomstig het gestelde in Vreemdelingscirculaire Hoofdstuk C3. Een kopie wordt gezonden aan de voogdij-instelling (Stichting Nidos). De korpschef van politie reikt het voornemen of de beschikking uit:

- indien de minderjarige vreemdeling 12 jaar of ouder is: aan hemzelf
- indien de minderjarige vreemdeling jonger dan 12 jaar is: aan de wettelijk vertegenwoordiger.

Indien er een leeftijdsonderzoek heeft plaatsgevonden wordt op het (verblijfs)document¹⁰⁰ de uit dat onderzoek vastgestelde geboortedatum als 'toegekende geboortedatum' vermeld. Indien uit een herhaald leeftijdsonderzoek een andere geboortedatum wordt vastgesteld wordt het document ingenomen (op verzoek van de IND) en een nieuw document met de nieuwe 'toegekende geboortedatum' uitgereikt door de korpschef van politie.

• De verlening van de verblijfsvergunning

Het verblijfsdocument waarop de verblijfsvergunning voor bepaalde tijd regulier wordt vermeld, wordt door of namens de korpschef aan de minderjarige vreemdeling in persoon uitgereikt.¹⁰¹

De betrokkene krijgt dan verblijf in Nederland onder de beperking: 'verblijf als alleenstaande minderjarige vreemdeling' of 'voortgezet verblijf'. De betrokkene mag, mits oud genoeg en in het bezit van een tewerkstellingvergunning, 12 weken per jaar arbeid verrichten. Het voornemen van niet verlenging of intrekking van deze verblijfsvergunning legt de korpschef ter beslissing voor aan de Minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie.

Bij ama's die na 1 april 2001 naar Nederland komen wordt al bij de asielaanvraag beoordeeld of de ama in aanmerking komt voor een vergunning tot verblijf voor bepaalde tijd asiel of voor een vergunning tot verblijf voor bepaalde tijd regulier. Wanneer de ama niet aan de voorwaarden voldoet, krijgt hij een vergunning tot verblijf voor bepaalde tijd regulier onder de beperking 'voor verblijf als alleenstaande minderjarige vreemdeling' (vergunning tot verblijf voor bepaalde tijd-AMV).

De vergunning tot verblijf voor bepaalde tijd asiel wordt verleend met een geldigheidsduur van een jaar en kan, indien nog steeds aan de voorwaarden wordt voldaan, twee keer met een jaar worden verlengd. Wanneer na drie jaar nog steeds aan de voorwaarden wordt voldaan, wordt een vergunning tot verblijf voor bepaalde tijd regulier onder

de beperking ‘voor voortgezet verblijf’ (vergunning tot verblijf voor bepaalde tijd-vv) verleend. Na vijf jaar wordt een vergunning voor onbepaalde tijd regulier verleend. De vergunning tot verblijf voor bepaalde tijd-AMV wordt verleend tot uiterlijk achttien jaar. Dan wordt de betrokken persoon meerderjarig en is de reden voor het verlenen van de vergunning op basis van de minderjarigheid niet meer aanwezig.

Het bovenstaande betekent dat een ama van veertien jaar, indien hij voldoet aan de voorwaarden, in aanmerking komt voor een vergunning tot verblijf voor bepaalde tijd-AMV. Op grond van zijn leeftijd is hij leerplichtig. Een ama van zestien jaar komt, indien hij aan de voorwaarden voldoet, eveneens in aanmerking voor een vergunning tot verblijf voor bepaalde tijd-AMV, maar kan voordat hij achttien wordt de driejarentermijn totdat een vergunning tot verblijf voor bepaalde tijd-vv wordt verleend, nooit volmaken. Dit betekent dat ama's, die bij toelating vijftien jaar en een dag zijn, zo spoedig mogelijk, maar in ieder geval bij het bereiken van de achttienjarige leeftijd, Nederland moeten verlaten. Hun verblijf is dus in principe tijdelijk en gericht op het verlaten van Nederland. Omdat anders aan een dergelijk verblijfsdoel een inburgeringsverplichting zou worden gekoppeld is dit verblijfsdoel toegevoegd aan de lijst van de tijdelijke doelen.

Ama's die op 1 april 2001 in Nederland verbleven, over een ama-vtv beschikten en nog geen achttien jaar waren, hebben bij invoering van de Vreemdelingenwet 2000 een vergunning tot verblijf voor bepaalde tijd-AMV gekregen. Voor die groep geldt hetzelfde als voor de hierboven beschreven groep nieuwe ama's.

De houders van een ama-vtv die op 4 januari 2001 achttien jaar waren of tussen 4 januari 2001 en 1 april 2001 achttien jaar zijn geworden, hebben op grond van een Tussentijds Bericht Vreemdelingencirculaire (TBV) de mogelijkheid gekregen om de ama-vtv vóór 1 april 2001 om te zetten in een vtv-hum (vtv op grond van klemmende redenen van humanitaire aard). Die vtv-hum is bij de invoering van de Vw 2000 van rechtswege een vergunning tot verblijf voor onbepaalde tijd geworden. Wanneer de achttienjarige voor 1 april geen vtv-hum heeft aangevraagd, wordt de ama-vtv onder de vigeur van de Vw 2000 -op aanvraag- omgezet in een vergunning tot verblijf voor bepaalde tijd-voortgezet verblijf.

• **Herhaald onderzoek naar adequate opvang**

Herhaald onderzoek naar adequate opvang in het land van herkomst kan plaatsvinden indien de leeftijd van de minderjarige bij ontvangst van de resultaten van dat onderzoek jonger is dan 17 1/2 jaar. Een dergelijk onderzoek vindt veelal plaats indien het aannemelijk is dat een minderjarige bij terugkeer kan beschikken over enigerlei vorm van opvang bij familie of instellingen.

Herhaald onderzoek wordt in ieder geval uitgevoerd indien:

- in een eerder ambtsbericht is aangegeven dat een nader onderzoek zou dienen plaats te vinden
- de rechter nader onderzoek nodig acht.

Herhaald onderzoek kan tenslotte ook plaatsvinden indien de IND dan wel de korpschef tijdens de looptijd van de vergunning tot verblijf voor bepaalde tijd met beperking ‘verblijf als alleenstaande minderjarige vreemdeling’ indicaties krijgen dat nader onderzoek naar adequate opvang tot resultaten zou kunnen leiden.

• Procedure indien verblijf niet wordt toegestaan

Uitgeprocedeerde alleenstaande jongeren die niet in aanmerking komen voor verblijf hier te lande zijn in te delen in drie categorieën:

- uitgeprocedeerde alleenstaande jongeren waarbij geen twijfel is over de opgegeven leeftijd en die op moment van uitzetting nog minderjarig zijn
opvang: betrokkene blijft in aanmerking komen voor voorzieningen in Nederland tot aan het daadwerkelijk vertrek dan wel het bereiken van de meerderjarigheid. Opvang in land van herkomst of een derde land moet wel concreet, en door de plaatselijke autoriteiten vastgelegd (door middel van de afgifte van een Laisser Passer door het land van herkomst), aanwezig zijn. Nederlandse overheid checkt niet de wijze van opvang van de minderjarige. Vóór de uitzetting uit Nederland dient contact te worden opgenomen met de IND en de voogd omtrent het besluit en de wijze waarop de uitzetting wordt uitgevoerd
- uitgeprocedeerde alleenstaande jongeren over wie twijfel bestaat over de opgegeven leeftijd en die niet aannemelijk hebben kunnen maken dat zij minderjarig zijn of van wie is gebleken dat zij meerderjarig zijn
opvang: geen, de voorzieningen worden beëindigd
- uitgeprocedeerde alleenstaande jongeren die inmiddels meerderjarig zijn geworden.
opvang: geen, de voorzieningen worden beëindigd

• Feitelijke terugkeer

Terugkeer vindt plaats door middel van een door de Nederlandse overheid georganiseerde terugreis. In beginsel verblijven vreemdelingen die dienen terug te keren in een speciaal daarop gerichte campus. Er zijn in Nederland twee campussen, te weten in Vught en in Deelen.¹⁰² Terugreis vanuit deze campussen wordt geregeld door het op deze campussen gevestigde Terugkeerbureau, waarin onder andere het IOM participeert. Bij de terugreis van een alleenstaande minderjarige ouder dan 16 jaar, vindt geen begeleiding plaats, behalve indien hij zich verzet tegen zijn vertrek uit Nederland. In dat geval vindt begeleiding plaats door daartoe opgeleid personeel van de Koninklijke Marechaussee.

Als de betrokkene jonger is dan 16 jaar dan wordt hij behandeld volgens de regels voor ‘unaccompanied minors’ en krijgt hij extra aandacht van de steward(es). Indien hij zijn uitzetting zal trachten te frustreren vindt begeleiding plaats door daartoe opgeleid personeel van de Koninklijke Marechaussee.

Wanneer de ama jaar 18 wordt valt hij onder het normale terugkeerbeleid. Wel zijn er 18-plussers die tijdelijk tot de opvang zijn toegelaten. Hun terugkeer wordt door de overheid georganiseerd.

• Toelating als vluchteling/integratie

Nadat de betrokkene is toegelaten als vluchteling dan wel in het bezit wordt gesteld van een vergunning tot verblijf waaruit blijkt dat hij in Nederland kan blijven, zijn alle activiteiten erop gericht betrokkene te laten integreren in de Nederlandse samenleving. Zij zullen niet meer door het COA worden opgevangen. De voogdijvereniging Stichting Nidos is voor de ama verder verantwoordelijk.

De Stichting Nidos is verantwoordelijk voor de huisvesting van de toegelaten ama's:

- 0- tot 12-jarigen en sommige 13- en 14- jarigen zullen in pleeggezinnen worden opgenomen
- 13- en 14- jarigen worden opgevangen in kindergroepen (KWG's)
- 15- tot 18-jarigen worden opgevangen in kleinschalige wooneenheden (KWE's)

Voor kindgezinnen is het uitgangspunt dat de sociale eenheid zoveel als mogelijk in tact blijft. Zij zullen worden opgevangen in wooneenheden met 2 à 3 andere kindgezinnen.

4.3 Het raakvlak tussen het Nederlandse jeugdbeleid en de positie van ama's.

De vraag die in dit derde onderdeel van hoofdstuk 4 centraal staat, is waar ama's in de Nederlandse wet- en regelgeving als aparte groep genoemd worden en waar algehele wet- en regelgeving van invloed op de positie van ama's (kan) zijn.¹⁰³ Aangezien het om minderjarige kinderen gaat dient derhalve specifiek naar het Nederlandse jeugdbeleid te worden gekeken. Het jeugdbeleid is de uitdrukking van de zorgplicht van de overheid jegens kinderen en jongeren op tal van terreinen: onderwijs, vrije tijd, gezondheidszorg en hulpverlening. Er is een aantal onderwerpen waar de centrale overheid de enige verantwoordelijkheid voor heeft, met name vanwege rechtsgelijkheid en rechtszekerheid. Het gaat hierbij om bijvoorbeeld jeugdstrafrecht en familierecht. Ook zijn er onderwerpen waarbij de verantwoordelijkheid gedeeld wordt door de centrale en de lokale overheid, zoals bij onderwijs. Er zijn ook onderwerpen waarbij het beleidsinitiatief bij de lagere overheid ligt - soms de provincie, meestal de gemeenten - zoals bijvoorbeeld vrijetijdsvoorzieningen. In dit deel zal allereerst de positionering van het COA kort worden toegelicht waarna met name zal worden ingegaan op de onderwerpen onderwijs, jeugdstrafrecht, gezondheidszorg en jeugdzorg en de Wet Arbeid Vreemdelingen.

4.3.1 Positionering COA

Het Centraal Orgaan opvang asielzoekers (COA) is verantwoordelijk voor de opvang van asielzoekers. Dit gebeurt in opdracht van het Ministerie van Justitie en alleen gedurende de asielprocedure. De asielprocedure zelf is de verantwoordelijkheid van de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND).

Het COA is als overheidsinstantie een zelfstandig bestuursorgaan (ZBO). Dit betekent dat het COA als zelfstandige organisatie functioneert, maar dat de minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie politiek verantwoordelijk is voor het COA. Het COA kan namens de minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie zelfstandig beschikkingen uitvaardigen, bijvoorbeeld om in bepaalde situaties de opvangvoorzieningen te beëindigen.

De kernopdracht van het COA is "de materiële en immateriële opvang van asielzoekers".¹⁰⁴ Is de asielzoeker eenmaal toegelaten in de procedure, dan gaat hij of zij naar een opvang- en onderzoekscentrum (OC) van het COA. De opvang daar richt zich op een verblijf van enkele maanden. Daarna volgt overplaatsing naar een opvanglocatie. Ondertussen loopt de asielprocedure door. Is de beslissing positief dan ontvangt de asielzoeker een verblijfsvergunning. Hierop volgt reguliere huisvesting in een gemeente. Het COA kan hierbij bemiddelen (wet COA, artikel 3.1.d: werkzaamheden met betrekking tot de bemiddeling bij de uitstroom van verblijfsgerechtigden). De verblijfsduur in de opvang hangt natuurlijk af van de doorlooptijd van de asielprocedure. Het streven is om een asielzoeker maximaal een jaar in de opvang te laten verblijven.

Het COA is verantwoordelijk voor onder meer:

- het huisvesten van asielzoekers in opvangvoorzieningen
- het handhaven van de leefbaarheid in de opvangvoorzieningen
- het rechtmatig uitvoeren van materiële verstrekkingen aan asielzoekers
- de activering van asielzoekers

Deze primaire taak is vastgelegd in de Wet Centraal Orgaan opvang asielzoekers. Die wet zegt ook dat de minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie het COA kan

opdragen andere taken uit te voeren, gerelateerd aan de opvang van asielzoekers of aan andere categorieën vreemdelingen.

Asielzoekers krijgen tevens een wekelijkse beperkte toelage van het COA voor hun levensonderhoud. Zij zorgen zoveel mogelijk voor zichzelf: onder andere boodschappen doen, koken en schoonmaken. Ze worden in staat gesteld om onderhoudswerkzaamheden op hun centrum te verrichten. Bovendien doen ze mee aan cursussen en activiteiten.

Asielzoekerskinderen vallen – evenals Nederlandse leeftijdgenoten – onder de Nederlandse leerplichtwet. Ze gaan naar school, binnen of buiten het opvangcentrum. Hieronder zal apart op dit onderwerp worden ingegaan. Voor de medische opvang van asielzoekers is de zogenaamde MOA (Medische Opvang Asielzoekers) in het leven geroepen. Op 1 januari 2000 heeft het COA de taken van de medische opvang landelijk overgedragen aan de GGD-en. In een overeenkomst tussen COA en GGD Nederland is vastgelegd welke diensten MOA ten behoeve van asielzoekers levert. Er zijn in Nederland zeven MOA-stichtingen.¹⁰⁵

4.3.2. Onderwijs¹⁰⁶

De Leerplichtwet 1969 heeft een territoriale werking, hetgeen inhoudt dat iedereen die zich op Nederlands grondgebied bevindt onder deze wet valt. Dat geldt dus ook voor asielzoekerskinderen en ama's.¹⁰⁷ De rijksoverheid en de lokale overheid waar een opvangcentrum wordt gevestigd, sluiten een bestuursovereenkomst. Hierin wordt een hoofdstuk besteed aan het onderwijs. In dit hoofdstuk wordt de verantwoordelijkheid van de gemeente voor het onderwijs aan asielzoekers tot uitdrukking gebracht. "...Asielzoekerskinderen worden in het eerste jaar dat ze in Nederland zijn, opgevangen in het eerste opvangonderwijs. Het gaat hierbij om scholen op het terrein van het opvangcentrum. Zo spoedig mogelijk na het eerste jaar stromen de asielzoekerskinderen in het reguliere onderwijs in..."¹⁰⁸ Indien er in de gemeente waar het opvangcentrum gevestigd is geen school voor voortgezet onderwijs aanwezig is, dient de leerling op een school in een naburige gemeente te worden ingeschreven. Het bevoegd gezag van het openbaar onderwijs mag in beginsel geen leerlingen weigeren en is dus verplicht asielzoekers toe te laten en in te schrijven.¹⁰⁹ Leerplichtige kinderen uit een opvangcentrum dienen door hun ouders of voogd bij een lokale school aangemeld te worden. Als voogd voor een alleenstaande minderjarige asielzoeker fungeert de Stichting De Opbouw. Aanmelding van een ama gebeurt in overleg tussen Stichting De Opbouw en de directeur van het centrum waar de ama tijdelijk verblijft.

Op een school voor voortgezet onderwijs mogen leerlingen worden toegelaten die op het moment van toelating:

- de Nederlandse nationaliteit bezitten;
- vreemdeling zijn en jonger zijn dan achttien jaar, waarbij niet relevant is of zij rechtmatig in Nederland verblijven;
- vreemdeling zijn van achttien jaar of ouder en rechtmatig in Nederland verblijven.¹¹⁰

Hierbij zij opgemerkt dat er in Nederland algehele leerplicht is tot en met het schooljaar waarin betrokkene 16 jaar wordt, en partiële leerplicht tot en met het schooljaar waarin betrokkene 17 jaar wordt.

Voor het voortgezet onderwijs betekent dit dat leerlingen kunnen worden opgevangen die in principe zullen deelnemen aan een regulier programma vmbo, havo, vwo. In de loop van de tijd is duidelijk geworden dat scholen op verschillende manieren vorm hebben gegeven aan de opvang en begeleiding van asielzoekerskinderen. De Internationale Schakelklassen (ISK's) zijn hiervan een bekende vorm geworden.

Het onderwijs in de beroepsopleidende leerweg (BOL) en in de beroepsbegeleidende leerweg (BBL) bevat een praktijkdeel, de beroepspraktijkvorming (BPV). Bij de BOL bedraagt de BPV tenminste 20% van de studieduur en bij de BBL is dat tenminste 60%. Voor de BPV worden leerplaatsen gebruikt die erkend zijn door een Kenniscentrum Beroepsonderwijs Bedrijfsleven. Deze leerplaatsen bevinden zich bij bedrijven, organisaties of onderwijsinstellingen. Ten behoeve van deelname door asielzoekers aan de BPV is het overleggen van een tewerkstellingsvergunning, die voor asielzoekers maximaal twaalf weken geldig is, noodzakelijk. De regelgeving ten aanzien van de verstrekking van een tewerkstellingsvergunning ligt op het terrein van de minister van SZW. De Minister van SZW stelt, naar aanleiding van Kamervragen inzake de praktijkcomponent zoals deze in de beroepsbegeleidende leerweg voorkomt, dat een tewerkstellingsvergunning vijf weken voor het begin van de stage kan worden aangevraagd en soepel zal worden behandeld door het Centrum Werk en Inkomen en maximaal een jaar geldig is. De aanwezigheid van een tewerkstellingsvergunning is volgens de minister van SZW van belang voor de controle op oneigenlijk gebruik en de minister wil de verplichte tewerkstellingsvergunning daarom niet afschaffen.

Bij de beroepsbegeleidende leerweg met een beroepspraktijkvorming van tenminste 60% van de opleiding moet volledig getoetst worden aan de aanwezigheid van prioriteit- genietend aanbod. Ook hier acht de minister van SZW het niet wenselijk de bestaande wet- en regelgeving te veranderen.

Vluchtelingen die in bezit zijn van een vreemdelingendocument, zijn rechtmatig in Nederland; uitgeprocedeerde asielzoekers zonder status zijn niet rechtmatig in Nederland. In de praktijk blijkt dat een leerling zijn opleiding mag afmaken, ook indien hij achttien jaar is geworden en niet meer rechtmatig in Nederland verblijft. Indien hij echter van opleiding of school wil veranderen, zal hij de school opnieuw om toelating moeten vragen; dan moet de school weer zijn leeftijd en de rechtmatigheid van zijn verblijf controleren. Indien hij achttien jaar of ouder is en niet rechtmatig in Nederland verblijft, mag hij niet door de nieuwe school worden toegelaten, en moet hij onmiddellijk worden verwijderd. Uit een oriënterend onderzoek volgt dat er 10.000 tot 20.000 'illegale' kinderen onderwijs volgen.¹¹¹

In de zogenaamde 1 mei-brief 2001 van de Staatssecretaris van Justitie aan de Tweede Kamer over alleenstaande minderjarige asielzoekers, is aangegeven dat ama's behalve in een integratievariant in een terugkeervariant kunnen worden geplaatst, waarbij de opvang in afwachting van de feitelijke terugkeer in het teken staat van de voorbereiding van die terugkeer. Ook van het onderwijs wordt daaraan een bijdrage gevraagd. Op het grenshospitium Schiphol worden uitgeprocedeerde asielzoekers opgevangen totdat ze worden uitgezet. De meesten verlaten dit hospitium binnen 2 à 3 dagen. De kinderen die langer in het grenshospitium zitten, verblijven daar gemiddeld 36 dagen. Het grenshospitium heeft op eigen initiatief een gediplomeerde leerkracht aangetrokken uit de mid- delen die van DJI worden ontvangen. De leerkracht geeft echter slechts vier halve dagen (3,5 uur p/d) in de week les aan 5-16 jarigen. Het grenshospitium heeft aangegeven dat het aantal kinderen (per dag) sterk varieert en dat een aanzienlijk aandeel van de 0-16 jarigen jonger is dan 5 jaar (0-16 jaar 2000: 99 kinderen; 2001: 57 kinderen). Gemiddeld zitten 5 à 6 kinderen per dag in de klas van het grenshospitium.

4.3.3. Jeugdstrafrecht

Het huidige Wetboek van Strafvordering bepaalt dat verdachten onder 12 jaar niet strafrechtelijk kunnen worden vervolgd.¹¹² Jongeren, ouder dan 12 jaar, moeten met op maat gesneden sancties zoals taak- en leerstraffen de gevolgen van hun gedrag leren inzien. Voor kinderen jonger dan 12 jaar bestaan stop- en haltreacties die, onder strikte voorwaarden, mogen worden toegepast.

Op 28 maart 2002 heeft het kabinet ingestemd met de nota Vasthoudend en Effectief: versterking van de aanpak van jeugdcriminaliteit. Deze nota, die door de Staatssecretaris van Justitie mede namens BZK/GSI, VWS, OCW en SZW aan de Tweede Kamer is aangeboden, bevat tal van verbetervoorstellen. Deze voorstellen betreffen deels lopend beleid, deels intensivering of uitbreiding van bestaand beleid en deels nieuw beleid. Waar het gaat om de uitvoering wordt in de nota een implementatieplan aangekondigd. De aanpak gaat volgens twee sporen: meer preventie en betere reactie.¹¹³ Om jeugdcriminaliteit aan te pakken is in 1995 het jeugdstrafrecht aangepast, waardoor een wettelijke grondslag voor HALT kwam en een verhoging van algemene maxima werd doorgezet (12 tot 16 jaar: 12 maanden, 17 tot 18 jaar: 24 maanden). Per 1 september 2001 is de nieuwe Beginselenwet Justitiële Jeugdinstellingen in werking getreden met als belangrijkste wijzigingen: de harmonisering van gesloten jeugdinstellingen met volwassenenpenitentiair recht, de introductie van STP (scholings- en trainings-programma, bedoeld als overgangsfase tussen gesloten setting en de maatschappij) en de wettelijke regeling van rechtspositie (verblijf op de groep, inspraakrecht, zakgeld, klachtrecht etc).

4.3.4. Gezondheidszorg¹¹⁴

De afgelopen jaren is er veel geïnvesteerd in een goede medische en geestelijke gezondheidszorg voor vluchtelingen en asielzoekers. Hulpverleners hebben hun kennis en vaardigheden ontwikkeld en verdiept waar het de gezondheidsproblemen van deze doelgroep betreft. Organisaties hebben beleid ontwikkeld om vluchtelingen en asielzoekers zichtbaar te maken als groep van cliënten met specifieke problemen.

Asielzoekers kunnen last hebben van somatische, psychosomatische en psychische klachten. Deze klachten zijn veelal een normale reactie op abnormale omstandigheden, zoals extreme geweldservaringen in het verleden, het ontbreken van een eigen, veilig familieverband of netwerk, de confrontatie met andere normen en waarden en/of de zorg om achtergebleven familieleden. Daar boven op komt nog de onzekerheid die een lange asielprocedure met zich mee brengt en het gebrek aan privacy tijdens het verblijf in een opvangcentrum. Als de problemen te groot zijn, verwijst de begeleider door naar gespecialiseerde instellingen als het Riagg en maatschappelijk werk.

In het regeerakkoord van het kabinet Balkenende I is besloten tot een Wet op de Jeugdzorg, ter vervanging van de huidige Wetten op de Jeugdhulpverlening en op de Jeugdbescherming. Provinciaal aangestuurde Bureaus Jeugdzorg zijn ingesteld.¹¹⁵ In de nieuwe wet, die zoals de regering stelt mede gebaseerd is op het VN-Verdrag inzake de Rechten van het Kind, wordt het recht op jeugdzorg vastgelegd. In artikel 3 lid 1 van de ontwerp-wet op de Jeugdzorg worden 'illegale' kinderen uitgesloten van jeugdzorg en er is een beperking ingevoerd op de jeugdzorg voor ama's. Er zal in een amvb ook voor niet rechtmatig verblijvende vreemdelingen een aanspraak op jeugdzorg gecreëerd worden waarbij wel rekening wordt gehouden met de aard van het verblijf in Nederland. Dit staat in een brief van de Staatssecretaris van VWS van 3 juni 2003 aan de Tweede Kamer naar aanleiding van gestelde vragen en ingediende amendementen in het wetgevingsoverleg Wet op de Jeugdzorg van 19 mei 2003.¹¹⁶ De Staatssecretaris is van mening dat het recht op jeugdzorg, zoals vastgelegd in het voorstel van Wet op de Jeugdzorg, niet is opgenomen in het VRK.¹¹⁷

4.3.5. Wet Arbeid Vreemdelingen

De ministerraad heeft ingestemd met het voorstel van de staatssecretaris van Justitie, de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en de minister voor Grote Steden- en Integratiebeleid inzake een verruiming van de arbeidsmogelijkheden voor (toegelaten) asielzoekers en ama's.

Asielzoekers met een zogenaamd W-document mogen maximaal 12 weken per jaar werk verrichten. Asielzoekers mogen volgens de WAV ten hoogste 12 weken binnen een

periode van 12 maanden werk verrichten. Dit betreft alle soorten werk. Tot voor kort mochten asielzoekers (W-documenthouders) alleen “naar de aard kortdurend” werk verrichten. Dit ging doorgaans om oogstwerkzaamheden. Op 26 juni 2002 is echter een verruiming van de Wet arbeid vreemdelingen van kracht geworden. Als gevolg hiervan mogen asielzoekers voortaan alle soorten werk verrichten. De beperking tot maximaal 12 weken per jaar is wel van kracht gebleven. Om een asielzoeker in dienst te kunnen nemen moet een werkgever beschikken over een tewerkstellingsvergunning (TWV).¹¹⁸ Deze TWV wordt niet getoetst op prioriteitgenietend aanbod.¹¹⁹ De overheid gaat er daarbij van uit dat het voor de asielzoeker goed is als er in het kader van de verbetering van de opvang, naast deelname aan dagstructureringsactiviteiten, ook in beperkte mate wordt gewerkt. Wel moet aan strikte voorwaarden worden voldaan voor wat betreft de duur van het werk. Ook moet de asielzoeker beschikken over een COA-verklaring en moet er een salaris worden afgesproken volgens de geldende CAO. Als hieraan is voldaan, zal in het algemeen een tewerkstellingsvergunning worden afgegeven. Diegenen met een AMV-vergunning (alleenstaande minderjarige vreemdeling) zouden in principe ook recht hebben om 12 weken te mogen werken, natuurlijk mits zij vallen binnen de daartoe geldende leeftijdsgrenzen. Wat het effect van een verblijf op een campus als Vught hier op is, is vooralsnog niet duidelijk.

4.4 Conclusies

Opgemerkt moet worden dat de instroom van ama's sedert begin 2002 is gedaald. Extrapolatie van de instroom over het eerste half jaar van 2003 laat zien dat bij een doorzettende trend in heel 2003 slechts 1/5^e deel van het gemiddelde in 2000 en 2001 (toen ca 6300; 2003: ca 1250) zich zal melden als ama.¹²⁰ Deze verwachting op zich hoeft naar het oordeel van de ACVZ niet te leiden tot een bijstelling van het beleid. Wel laat deze ontwikkeling de conclusie toe dat organisatorisch en capaciteitstechnisch zeker ruimte bestaat voor het realiseren van verbeteringen waar nodig in het beleid en in de uitvoering. Nederland kent een veelvoud aan beleidsregels en regelgeving over kinderen, zoals betreffende leerplicht, jeugdstrafrecht, jeugdzorg enzovoorts. Deze regelgeving geldt in mindere of meerdere mate ook voor vluchtelingenkinderen, asielzoekende kinderen en ook illegaal verblijvende kinderen.

VOETNOTEN HOOFDSTUK 4

- 54 TK 2002-2003, 19 637, nr. 731 en TK 2002-2003, 19637, nr. 756.
- 55 In de top-10 2000-2002 bevinden zich (Elsevier, 2 augustus 2003): Angola, Sierra Leone, Guinee, China, Togo, Afghanistan, Congo, Somalië, Nigeria en Mongolië.
- 56 Indiac, Asielaanvragen in Europa 2002, maart 2003, p. 13. In een rapport van Susan Elliott (Save the Children/UNHCR, Separated Children in Europe Programme, A Process of Evaluation and Review) Juni 2002 wordt gesproken van 20.000 ama aanvragen in Europa, 2001 (d.w.z. inclusief Centraal en Oost Europa) (p.39).
- 57 Bron: Nidos, Jaarverslag 2002, p.7.
- 58 Volgens het COA zou het gaan om variabelen tussen de 25 en 35%. Defence for children (Kinderrechten collectief 2002) maakt de schatting dat 40% van de asielzoekers minderjarigen betreft.
- 59 Smit (1998) onderzocht de achtergronden, vluchtgeschiedenissen en afdoening van asielaanvragen van ama's die tussen 1993 en 1996 asiel in ons land aanvroegen aan de hand van een dossieronderzoek van de nadere gehoren door de IND. Uit dat onderzoek kwam naar voren dat 31 % van de ama's was gevlucht vanwege de oorlogssituatie in hun land. Van 29 % was de vader en van 15 % was de moeder overleden door het oorlogsgeweld. 21 % van de ama's zei niemand meer te hebben die voor hem / haar kan zorgen. 21 % was vervolgd in het land van herkomst vanwege hun politieke overtuiging, 12 % zei geen goede toekomst meer te hebben, en 12 % vluchtte met ouders / verzorgers mee. 8 % had angst voor de dood, mishandeling of arrestatie, 8 % is gevlucht vanwege een stammenstrijd, 8 % vanwege de etnische achtergrond, 7 % om economische problemen en 4 % vanwege desertie of dienstweigering. Smit constateerde verder dat 15 % van de ama's in het land van herkomst gedetineerd is geweest, en in 38 % van de gevallen is er sprake geweest van mishandeling, meestal door de autoriteiten van het land van herkomst.
- 60 Het rapport van Graca Machel voor de VN schrijft: "Children are often separated from parents in the chaos of conflict, escape and displacement. Parents or other caregivers are the major source of a child's emotional and physical security and for this reason family separation can have a devastating social and psychological impact. Unaccompanied children are especially vulnerable and at risk of neglect, violence, military recruitment, sexual assault and other abuses". (Machel, G., 1996; in Ruxton, op.cit..
- 61 In een onderzoek onder 74 ama's afkomstig uit 22 verschillende landen, van 15 – 19 jaar, en in 2001 gehuisvest in enige AZC's in West Brabant bleek dat deze gemiddeld zes ingrijpende gebeurtenissen in het land van herkomst zeiden te hebben meegemaakt. De meest genoemde gebeurtenissen waren: het overlijden van een geliefde naaste (78 %), ingrijpende gebeurtenis in het gezin (75 %), gescheiden van familie (75 %), zelf lichamelijk mishandeld zijn (71 %), het meemaken van oorlog / gewapend conflict (69 %), getuige zijn van lichamelijke mishandeling (64 %) en seksueel misbruik 22% (jongens 14 % en meisjes 57 %).
- 62 Wilkinson R. (2001) "Life is a classroom, a street without guns and a field without mines" (Refugees, Vol. 1, no 122). en ook: Maloney, Sarah (2000), 'TransAtlantic Workshop on 'Unaccompanied/Separated Children. Comparative Policies and Practices in North America and Europe', *Journal of Refugee Studies*, p. 102-119.
- 63 bron: Nidos jaarverslag 2002, p. 9.
- 64 Dit ruw-berekend getal is gebaseerd op (a) 2000 (18-plussers per 31 december 2002); (b) 5000 (49% van de totale voogdij caseload 16-18); (c) 2000 (berekend op basis van 10% ama's op de totale instroom, van wie 50% tussen 16 en 18, uitgaand van een instroom van 15.000 per jaar; en minus het aantal ama's dat een verblijfsvergunning krijgt [2002: 1200]. Daarbij past de kanttekening dat van de 18-plussers en van de 16 tot 18 jarigen die (nog) onder voogdij staan er ook jongeren zijn die een status hebben dan wel langer dan 3 jaar in Nederland zijn, en dus in Nederland kunnen blijven.
- 65 IOM (2001) Trafficking in unaccompanied minors for sexual exploitation in the European Union. IOM, Brussels: 177 - 216. Volgens dit rapport zijn er meer niet-geregistreerde alleenstaande minderjarige 'gevluchte kinderen' in Europa, dan geregistreerden.
- 66 Maloney (et al.) zoeken de reden hiervoor in de restrictieve maatregelen die in de loop van de jaren negentig zijn genomen om het aantal asielzoekers te beheersen en te reduceren Maloney S. (2002) Transatlantic Workshop on 'Unaccompanied / Separated Children: Comparative Policies and Practices in North America and Europe', held at Georgetown University, 18 – 19 June, 2001. *Journal of Refugee Studies*, 13, 1: 102 - 119.
- 67 Zie over deze materie ook het ACVZ advies: Het VN Vrouwenverdrag in relatie tot de positie van vreemdelingenvrouwen in het Nederlandse vreemdelingenrecht en vreemdelingenbeleid (2002), p. 32.
- 68 Vc 2000, B 9 voor slachtoffers en getuige-aangevers van mensenhandel. Bron voor IND cijfer: Nationaal Rapporteur Mensenhandel 2003: Second report of the Dutch National Rapporteur p.62.
- 69 IOM (2001) Trafficking in unaccompanied minors for sexual exploitation in the European Union. IOM, Brussels.
- 70 Ruxton S. (2000) Separated Children Seeking Asylum in Europe: A Programme in Action. Save the Children & UNHCR, Stockholm: 2000. Met 'separated children' worden alleenstaande minderjarige asielzoekers bedoeld. Zie ook quick scan, para 4.1.6.
- 71 Bij de beschrijving van de procedure in dit hoofdstuk hebben behoudens de beschrijving van het stelsel in een eerdere voetnoot ook de volgende documenten en werkbezoeken tot informatie gediend:
- bezoek ACVZ aan AC Rijsbergen, van. 2 juni 2003
 - bezoek aan ama-campus Vught, van. 24 juni 2003
 - het protocol 'horen alleenstaande minderjarige asielzoekers tot 12 jaar', mw. P.B. van Elk en dhr. O. Vos, 18 december 2001
 - het boekje ama's, leeftijdsonderzoek van alleenstaande minderjarige asielzoekers, AO2741, 19 januari 2002
 - 'kinderen in de procedure', mr. Marcelle Renneman, NAV 02/03

- 72 De toepasselijke regelgeving en het daarop gebaseerde beleid is te vinden in de Vreemdelingenwet 2000, in de artikelen 14 en 16, in het Vreemdelingenbesluit, de artikelen 3.51 en 3.56 en tenslotte in de Vreemdelingen-circulaire 2000, de hoofdstukken C5/24 en C3.
- 73 Daaraan wordt vaak weinig aandacht besteed. Ama's moeten altijd zelf aannemelijk maken dat er een rechtsgrond is voor verlening van een verblijfstitel.
- 74 TBV 2001/33.
- 75 TK 2000-2001, 27 062, nr. 14.
- 76 TK 2000-2001, 27 062, nr. 14, p.3.
- 77 Alle opvangvormen in de tussenvariant zullen eind 2003 geëvalueerd worden. Begin 2003 is er enige commotie ontstaan in de campus Vught. Dit heeft onder andere geleid tot kamervragen en een rechtelijke procedure. De minister heeft toen toegezegd dat er een tussenevaluatie van het totaal aan opvang – over de periode januari-juni 2003 – na de zomer 2003 aan de Tweede Kamer aangeboden zou worden.
- 78 Stichting Nidos is een voogdij-instelling voor ambulante Jeugdhulpverlening en verleent hulp aan jonge vluchtelingen die om diverse redenen (tijdelijk) niet onder het ouderlijk gezag staan.
- 79 Nidos plaatst deze kinderen in een opvanggezin, bij familie, een kwg (kleinschalige woongroep) of kwe (kleinschalige wooneenheid); dit is afhankelijk van leeftijd, familiebanden enzovoorts.
- 80 De kinderen jonger dan 15 jaar hebben in beginsel meer kans op definitief verblijf omdat zij voor hun 18e jaar langer dan 3 jaar in Nederland zullen hebben verbleven. De kinderen van 0 tot en met 14 jaar worden weliswaar decentraal door Nidos opgevangen, maar dat betekent niet automatisch dat terugkeer geen optie is.
- 81 Protocol 'horen alleenstaande minderjarige asielzoekers tot 12 jaar', mw. P.B. van Elk en dhr. O. Vos, 18 december 2001. Het protocol is tot stand gekomen onder begeleiding van de Vakgroep Jeugd- en Zedenzaken van het instituut voor Criminaliteitsbeheersing en Recherchekunde (ICR), onderdeel van het Landelijke Selectiecentrum Opleidingen Politie.
- 82 Meulink A. (2000) Het horen van jonge AMA's. Katholieke Universiteit Nijmegen, Nijmegen.
- 83 Elk P.B. van, Vos O. (2001) Protocol Horen Alleenstaande Minderjarige Asielzoekers. IND, 18 december 2001.
- 84 Uit gegevens van de IND (2002) blijkt dat 95% van de ama's bij aanmelding niet over documenten zoals paspoort of identiteitsbewijs beschikt.
- 85 Onder Schengen-land wordt verstaan de EU minus het VK en Ierland maar plus Noorwegen en IJsland. De uitbreiding van de EU per 1 mei 2004 houdt weliswaar in dat de tien nieuwe EU-lidstaten automatisch toetreden tot het Schengen verdrag (want: onderdeel van het acquis), maar niet dat de grenzen dan ook direct open gaan: dit zal nog wel enige jaren duren.
- 86 Bij aanmelding bij een Schengen-buitengrens én twijfel aan de opgegeven leeftijd zal de jongere in het Grenshospitium op Schiphol worden geplaatst (maatregel ex. Artikel 6, lid 1 en 2 Vw 2000) en deze zal zijn procedure dus starten bij het aanmeldcentrum Schiphol.
- 87 Het leeftijdsonderzoek is ter discussie gesteld. Een medisch ethische commissie wordt in het leven geroepen om de verschillende merites van dat onderzoek te beoordelen, TK 19637, 737, p.4.
- 88 Recente jurisprudentie neemt twijfel over de procedures weg: Rb Den Haag (nevenzittingsplaats Arnhem), 10 oktober 2003; LJN-nummer: AL8278; zaaknr: 02/14855: "... de naar voren gebrachte argumenten bieden onvoldoende aanknopingspunten om aan de juistheid, volledigheid of betrouwbaarheid van het leeftijdsonderzoek te twijfelen...".
- 89 Kamerstukken 11 2002/2003, 19 637, nr. 731, p.21.
- 90 Zie artikel 4:6 Algemene Wet Bestuursrecht.
- 91 De asielaanvraag kan in het aanmeldcentrum worden afgewezen, terwijl in overeenstemming met het landgebonden asielbeleid (zie C8 vreemdelingen-circulaire 2000) de ambtshalvetoets aan het beleid voor ama's in beraad wordt gehouden.
- 92 TBV 2002/59.
- 93 Ten aanzien van de hier beschreven doelgroep wordt de OC-procedure niet meer uitgevoerd in een Onderzoeks en Opvangcentrum, maar in een tweetal daarvoor speciaal ingerichte campussen, te weten de ama-campussen in Vught en Deelen, in gebruik genomen op respectievelijk 1 november 2002 en 1 april 2003. OC Valentijn waar voordien de nadere gehoren plaatsvonden, is per 1 augustus 2003 gesloten.
- 94 Vreemdelingen-circulaire 2000, C3/13.3 is van toepassing.
- 95 Artikel 4.21, eerste lid, onder c, Vreemdelingenbesluit juncto artikel 3.3 Voorschrift Vreemdelingen.
- 96 Zowel de meldplicht ingevolge artikel 54, eerste lid, onder f, Vreemdelingenwet juncto artikel 4.51, eerste lid, onder b, Vreemdelingenbesluit als de verplichtingen ingevolge de artikelen 55 en 57 Vreemdelingenwet.
- 97 Voor het beleidskader wordt verwezen naar de 'ama-brief' TK, 2000-2001, 27 062, nr. 14.
- 98 Bij de 'pilot'-s-Hertogenbosch wordt het gehele interview en de ruimte waarin het interview tussen de minderjarige en de hoornmedewerker, met de tolk heeft plaatsgevonden vastgelegd op een audio en/of videoband. Degene die de minderjarige bijstaat neemt plaats in een aparte kamer maar heeft een 'on-line' verbinding met de interviewruimte. De 'pilot Elspeer' is voor wat betreft de opzet dezelfde als die van 's-Hertogenbosch en is bedoeld voor minderjarigen die zich (nog) in het OC Valentijn bevinden om te voorkomen dat zij voor het nader gehoor moeten reizen. OC Valentijn wordt niet meer gebruikt voor de nieuwe instroom en er verblijven thans nagenoeg geen minderjarigen meer. Verder zij verwezen naar het Protocol 'horen alleenstaande minderjarige asielzoekers tot 12 jaar', mw. P.B. van Elk en dhr. O. Vos, 18 december 2001.
- 99 Wat betreft individuele ambtsberichten van het Ministerie van Buitenlandse Zaken, zie ook het laatste hoofdstuk onder 'tracing'.
- 100 Dit kan een vergunning tot verblijf voor bepaalde tijd regulier (vtvbr) of een W-document zijn. De taken van de Vreemdelingendienst van de Politie zijn/worden in de periode 2003/2004 overgedragen aan de IND.
- 101 Dit verblijfsdocument betreft een model M75-A, cf. artikel 3.1, eerste lid, onder a Voorschrift Vreemdelingen.

- 102 Dit betreffende campussen door het COA georganiseerd. Deze campussen zijn primair bestemd voor uitgeprocedeerde ama's. In deze campussen worden zij voorbereid op hun vertrek naar het land van herkomst, dan wel een derde land dat bereid is om de betrokkene toe te laten. In de campussen worden verschillende onderwijsprogramma's aangeboden, die zien op taal, technische en agrarische beroepen.
- 103 Uiteraard staat deze groep vermeld in de Vreemdelingenwet 2000 (Vreemdelingenwet Artikel 14 en 16) en de daarbij behorende Vreemdelingen-circulaire (Vreemdelingen-circulaire C 5/24 en C3) met de daarbij behorende Tussentijdse Berichten Vreemdelingen-circulaire (TBV 2003/17 behorend bij C1/5.13.3.3.1 Vc) en Vreemdelingenbesluit (Vreemdelingenbesluit Artikel 3.51 en 3.56). De Vreemdelingenwet 2000 (Vw 2000) is de wettelijke basis voor de regelgeving rond het toelaten, het toezicht op, het uitzetten en de grensbewaking van vreemdelingen. De Vreemdelingenwet 2000 maakt deel uit van een pakket van drie. Daar horen ook de Invoeringswet en het Vreemdelingenbesluit 2000 (Vb 2000) toe. De Invoeringswet regelt aanpassingen in andere wet- en regelgeving als gevolg van de Vw 2000. Het Vreemdelingenbesluit, een Algemene maatregel van bestuur, werkt het wettelijk kader van de Vw 2000 verder uit, dat wil zeggen dat hierin de Vreemdelingenwet 2000 wordt uitgewerkt in concrete materiele regelgeving. De Vreemdelingen-circulaire (Vc) is inmiddels uitgegroeid tot een boekwerk bestaande uit 4 delen. In de Vc staan de meeste beleidsregels en uitvoeringsinstructies die gelden in het vreemdelingenbeleid. De Vc is een uitwerking van de Vreemdelingenwet 2000 en het Vreemdelingenbesluit 2000. Tot slot moet nog melding gemaakt worden van het Voorschrift Vreemdelingen (Vreemdelingenvoorschrift, VV). Hierin staan modellen die gebruikt worden door de IND en de Vreemdelingendiensten. Zie: Stcrt. 2001/2, p. 16.
- 104 Wet COA (1994), artikel 3.1.a. In de praktijk biedt het COA verschillende vormen van opvang. Elke vorm hoort bij een bepaalde fase van de asielprocedure. Kerntaken die voor de opvang kritisch zijn, voert het COA zelf uit. Aan opvang gerelateerde taken, zoals onderwijs, volwasseneneducatie, preventieve en curatieve zorg en ondersteunende taken worden door andere organisaties en instellingen uitgevoerd, op basis van onderling overeengekomen afspraken over de kwaliteit en kwantiteit van de te leveren diensten).
- 105 MOA heeft een preventieve taak voor asielzoekers en verzorgt de toegeleiding naar de reguliere zorgverlening zoals huisarts, tandarts, etc. Toegeleiding wordt verzorgd door de praktijkverpleegkundige d.m.v. een inloopsprekkuur of probleem-verhelderende gesprekken. Er wordt een onderscheid gemaakt tussen collectieve preventie voor volwassenen en collectieve preventie voor 4-19 jarigen. Collectieve preventie voor volwassenen op de opvanglocaties wordt gemeenlijk uitgevoerd door AGZ-teams. Zij houden zich bezig met taken als intake, medisch onderzoek, infectieziektenbestrijding, sociaal medische advisering, epidemiologie, technische hygiënezorg en GGZ. Collectieve preventie voor de jeugd wordt uitgevoerd door JGZ-teams. Zij houden zich bezig met taken als intake en medisch onderzoek. Ook verzorgen zij de JGZ voor 4-tot 19-jarigen conform algemene richtlijnen inclusief (inhaal)vaccinaties. De GVO-verpleegkundigen ontwikkelen en verzorgen voorlichtingsprogramma's voor de asielzoekers op de centra. De medische administratie verzorgt de inschrijving, uitplaatsing, administratieve ondersteuning van de TBC-controle en ondersteunt alle eerder genoemde werkprocessen.
- 106 Zie voor een volledige beschrijving van het onderwijssysteem voor ama's de quick scan van mw. van Willigen.
- 107 De Leerplichtwet gaat in op de eerste schooldag van de maand waarin het kind 5 jaar wordt en eindigt aan het einde van het schooljaar na afloop waarvan de minderjarige gedurende ten minste 12 volledige schooljaren een of meer scholen heeft bezocht of waarin de minderjarige de leeftijd van 16 jaar heeft bereikt. Omdat het moeilijk is vast te stellen wat voor onderwijs de asielzoekers in het land van herkomst hebben gevolgd en hoe dit moet worden meegeteld, wordt voor asielzoekers het criterium van de leeftijd van 16 jaar gehanteerd. Kinderen van 4 jaar mogen naar school. In het jaar volgend op het jaar dat de leerling 16 jaar is geworden, is die leerling partieel leerplichtig. De partiële leerplicht verplicht de minderjarige niet tot het volgen van volledig dagonderwijs, maar wel tot inschrijving bij een onderwijsinstituut. Voorwaarde is alleen dat daar het onderwijs in het kader van de Wet op het Leerlingwezen wordt gegeven of cursussen van instellingen waar onderwijs of vorming wordt gegeven. De partiële leerplicht start wanneer de leerplicht eindigt en eindigt op de laatste dag van het schooljaar waarin de jongere 17 jaar wordt.
- 108 Notitie Onderwijsinspectie van 19 september 2003, gevoegd bij een brief van de Minister voor V&I aan de Tweede Kamer van 1 oktober 2003 (5245492/03/DVB).
- 109 Het is mogelijk dat scholen vanwege een hoog leerlingaantal wel leerlingen mogen weigeren.
- 110 Zie artikel 27 van de Wet op het Voortgezet Onderwijs en de mededeling 'Invoering zogenoemde 'koppelingswet' van het Ministerie van OC&W (zie Gele Katern van Uitleg nummer 16 van 17 juni 1998).
- 111 Tussen Recht en Realiteit, een oriënterend onderzoek naar 'illegale' kinderen in het Nederlandse onderwijs, S. Bommeljé en K. Braat, oktober 2002.
- 112 Het VRK (artikel 40.3.a) trekt geen grens maar stelt alleen dat er een minimum leeftijd moet worden overeengekomen.
- 113 De preventie richt zich op een aantal gebieden: onderwijs, hulpverlening, arbeid en inkomen, gezin en situatie (veilige woon-, leef- en speelomgeving). Bij de repressie gaat het om een versterking van het bevorderen van alternatieve sancties (HALT en taakstraffen) en om een betere samenwerking tussen de betrokken instanties (met name politie, Openbaar Ministerie en kinderbescherming). Dit laatste is vooral gericht op snellere doorlooptijden. Op dit moment wordt het beleid met betrekking tot 'jeugd en veiligheid' geëvalueerd.
- 114 Zie voor een volledige beschrijving van de toegang tot de gezondheidszorg voor ama's de quick scan van mw. van Willigen.
- 115 Het Bureau Jeugdzorg krijgt een wettelijke basis. Het wetsvoorstel was bij het demissionair worden van het vorige kabinet gevorderd tot het nader verslag van de Tweede Kamer. Uit het verslag blijkt een kritische houding van de Kamer. Men heeft een voorkeur voor één financieringsvorm van de bureaus en wil meer zicht op de vraag hoe ver het recht op jeugdzorg strekt. Het streven was inwerkingtreding per 1 januari 2003. Gelet op de kritische houding van de Kamer en het feit dat nog veel onduidelijkheid bestaat over de inhoud van de uitvoerings-amvb's, is de inwerkingtreding uitgesteld tot 1 januari 2004.
- 116 Brief Staatssecretaris VWS dd 3 juni 2003 aan de TK; kenmerk DJB/JZ-2384101

- 117 Zie noot 116.
- 118 In dit verband moet ook gewezen worden op de toegang tot het vmbo voor illegale kinderen: de vmbo opleiding omvat het opdoen van werkervaring; hiertoe is een tewerkstellingsvergunning vereist, en deze kunnen illegalen niet krijgen. Gesuggereerd is wel het 'werk' in te schalen als 'stage'.
- 119 De Wet arbeid vreemdelingen (WAV) verbiedt het laten werken van vreemdelingen van buiten de Europese Unie zonder een tewerkstellingsvergunning. Een tewerkstellingsvergunning wordt onder meer afgegeven als er in Nederland of in de Europese Economische Ruimte geen werkzoekenden zijn die de vacature kunnen vervullen (zogenoemd 'prioriteitgenietend aanbod'). Een werkgever zal eerst inspanning dienen te verrichten om dit prioriteitgenietend aanbod binnen de Europese Economische Ruimte te werven, bijvoorbeeld door het plaatsen van advertenties in binnen- en buitenlandse dagbladen. Een tewerkstellingsvergunning moet worden aangevraagd bij het CWI.
- 120 Europese en Nederlandse instroomcijfers hebben laten zien dat zij aan golfbewegingen onderhevig zijn.

HOOFDSTUK 5

Nederland en het VRK; Toetsing, onderzoek en dialoog

5.1 Nederlandse Rapportages en het comité

In het VRK zijn een aantal kinderrechten neergelegd. Die rechten geven aanleiding tot verplichtingen van Staten tegenover kinderen. Het is ten aanzien van die verplichtingen niet zonder meer duidelijk hoe zij moeten worden geïnterpreteerd. Hierbij is de communicatie tussen landen en het VRK-comité van bijzonder belang. Immers, in de ‘concluding observations’ kan dat Comité aangeven hoe verschillende situaties uitgelegd zouden moeten worden.

Nederland heeft een eerste rapport in 1997 ingediend. Daarover heeft het Comité zich in 1999 gebogen. Een tweede rapport is door Nederland in 2002 ingediend, waarover, naar het zich laat aanzien, pas in 2004 uitspraken zijdens het comité te verwachten zijn. Nederland staat natuurlijk niet alleen. Daarom zijn in een voetnoot ook enkele op- en aanmerkingen van het comité over de situatie in bijvoorbeeld België en het Verenigd Koninkrijk opgenomen.¹²¹

5.2 Concluding observations VRK-Comité bij Eerste rapportage 1997

Nederland heeft een eerste rapport ingediend in 1997. Dat rapport werd in 1999 door het VRK-Comité besproken. In haar reactie (“concluding observations”) stelde het Comité:¹²²

“... 23. While noting the efforts to deal with unaccompanied asylum-seeking minors, the Committee is concerned that they may need to receive increased attention. The Committee recommends that the State party strengthen measures so as to provide immediate counseling and prompt and full access to education and other services for refugee and asylum-seeking children. Furthermore, the Committee recommends that the State party take effective measures for the integration of these children into its society (...).

28. The Committee notes the concern of the State party with respect to the problem of the sexual exploitation of children, often victims of trafficking, including the disappearance of unaccompanied minor asylum-seekers from reception centres. The Committee, however, remains concerned that no specific policies and measures appear to be contemplated at this point to address the problem as a matter of urgency. The Committee urges the State party to give prompt and serious attention to the need to ensure that children are not used as prostitutes and that asylum-seeking procedures, while fully respecting the rights of unaccompanied minor asylum-seekers, effectively protect children from involvement in trafficking for sexual exploitation. Further, the Committee recommends that the State party adopt a comprehensive national plan of action to prevent and combat commercial sexual exploitation of children, taking into account the recommendations formulated in the Agenda for Action adopted at the 1996 Stockholm World Congress Against Commercial Sexual Exploitation of Children.

29. The Committee notes the monitoring of the educational performance of children from ethnic minorities, but it remains concerned that the results continue to show noticeable disparities. The Committee urges the State party to review its efforts closely and to consider the possibility of providing further assistance to children at risk and the need to provide assistance to families from ethnic minorities with socioeconomic problems, thus addressing the root causes of poor educational performance. ...”

5.3 Conclusies Steenbergen cs naar aanleiding van toetsing vreemdelingenwetgeving aan het VRK in 1999

Steenbergen cs trekken een aantal conclusies:

- De Vreemdelingenwetgeving moet 'in zijn algemeenheid' geacht worden te voldoen aan het Kinderverdrag (p. 245)
- Nederland voldoet voor middel van het ama-beleid 'op loyale wijze' aan de positieve verplichtingen van het VRK (p. 237)
- Het Nederlandse beleid van gezinshereniging kan in zijn algemeenheid menselijk en welwillend genoemd worden (p. 245)
- Waar het gaat om een land van herkomst waar 'vorming, scholing en medische zorg' anders ingevuld worden dan in Nederland, ". . . zeker niet uit het verdrag volgt dat deze rechten allemaal op het Nederlands niveau beleefd moeten worden. . ." (p. 240).

Als kritiekpunten worden genoemd:

- uit de jurisprudentie (in dit geval EHRM, Straatsburg) is niet gebleken dat het belang van het kind een eerste overweging moet zijn [dan wel: is] p.245
- in de nationale rapportage (aan het Kinderrechtencomité) wordt niet expliciet aangegeven waar en hoe de belangen van het kind worden gewogen (p. 244)
- uitsluiting van minderjarigen van opvang tijdens de asielprocedure lijkt, ondanks andersluidende jurisprudentie, strijdig met zowel artikel 2 VRK als met een aantal materiële bepalingen (p. 237)
- alvorens een maatregel op te leggen (in dit geval vrijheidsbeneming) dient het belang van het kind als eerste overwogen te worden, en dit moet uit de betreffende beslissing ook blijken (p. 246).

5.4 Tweede Nederlandse rapportage 2002

In 2002 is door Nederland opnieuw een rapport aan het Comité aangeboden. Hierin is, waar het gaat om het onderwerp van dit advies, het volgende te lezen:

(VIII A i) SPECIALE BESCHERMINGSMAATREGELEN;
KINDEREN IN NOODSITUATIES; VLUCHTELINGEN (artikel 22 en 39)

Alleenstaande minderjarige asielzoekers

Aan alleenstaande minderjarige asielzoekers (ama's) wordt extra zorg en aandacht besteed. Zij worden voorbereid op het gehoor (= een interview met een ambtenaar van de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) waarin zij hun asielmotieven toelichten) door een medewerker van VluchtelingenWerk Nederland, die het gehoor ook kan bijwonen. De ambtenaren van de IND zijn voor deze interviews speciaal getraind. Bij het interview wordt rekening gehouden met de leeftijd en de geestelijke ontwikkeling van de minderjarige. Vanaf eind 2001/begin 2002 zullen ook minderjarigen onder de leeftijd van twaalf jaar in de gelegenheid worden gesteld te worden gehoord.

Beleid meer gericht op terugkeer

Een groot aantal alleenstaande minderjarige asielzoekers (ama's) vraagt asiel aan in Nederland. Sinds 1997 is het aantal ama's gestegen van 2660 tot 6705 in 2000. Dat is 15 % van het totaal aantal asielzoekers. Vanwege de actuele situatie, te weten een grote instroom van ama's, geen of weinig terugkeer naar het land van herkomst en misbruik van ama-voorzieningen door meerderjarige asielzoekers, heeft de regering op 24 maart 2000 en op 1 mei 2001 beleidsnota's met maatregelen aan de Tweede Kamer gezonden. In deze beide nota's is - in lijn met het belang van het kind, dat in beginsel vraagt om herstel van de relatie met de ouders, familie en/of sociale omgeving - gekozen voor:

- maatregelen ter intensivering van de aanpak van mensenmokkel
- maatregelen om de instroom te beperken
- maatregelen om de terugkeer te bevorderen

In dit nieuwe beleid zal veel meer dan voorheen de mogelijkheid van terugkeer worden onderzocht. Uiteraard wordt de terugkeer afgestemd op de positie van de minderjarige en de situatie in het land van herkomst. Waar de huidige begeleiding van de ama's gericht is op integratie in de Nederlandse samenleving, zal de terugkeer een vast onderdeel gaan vormen bij de begeleiding van minderjarigen die naar het land van herkomst moeten terugkeren. Vanzelfsprekend krijgen de minderjarigen van wie wordt verwacht dat zij in Nederland mogen blijven een begeleiding die gericht is op integratie in de Nederlandse samenleving.

Als er geen adequate opvang is in het land van herkomst, kan de alleenstaande minderjarige in aanmerking komen voor een vergunning tot verblijf. De betreffende asielzoeker krijgt dan opvang in een speciaal voor alleenstaande minderjarige asielzoekers toegerust Onderzoek- en Opvangcentrum. In zo'n centrum zijn teams aanwezig voor de opvang en begeleiding van de alleenstaande minderjarige asielzoekers die inmiddels allen een voogd toegewezen hebben gekregen. Na een verblijf van enkele maanden in een centrum wordt de jongere, afhankelijk van zijn/haar leeftijd, doorgeplaatst naar een gastgezin, een woon/leefgroep, een kleinschalige wooneenheid of naar een asielzoekerscentrum als de voogd de jongere daarvoor geschikt vindt. In alle gevallen gaat de minderjarige naar school en wordt hij/zij voorbereid op de Nederlandse maatschappij.

5.5 Kritiek NGO's op rapportage 2002

Vluchtelingen Organisaties Nederland (VON) organiseerde een werkconferentie in april 2002 en combineerde dat met een actie op 20 november 2002, de Dag van de Rechten van het Kind. Bij de conferentie ('de rechten van het kind en het vreemdelingenrecht') en de actie ('erken de rechten van het kind in het vreemdelingenbeleid') stond de vraag centraal of het vreemdelingenbeleid wel in overeenstemming is met het VRK. Om dit te toetsen werd uitgegaan van een driedeling (bescherming; voorzieningen; participatie), gekoppeld aan het eerbiedigen, waarborgen en verwezenlijken. Bijzondere aandacht werd besteed aan:

- de ge- of beslotenheid van een campus;
- de vraag of puur op terugkeer gericht onderwijs op gespannen voet met het VRK staat;
- het op straat zetten van uitgeprocedeerde asielzoekersgezinnen;
- het wel of niet daadwerkelijk uitsluiten van kinderen van participatie in de samenleving;
- de opvangvoorzieningen en de vraag of die voldoen aan de eisen die het VRK stelt;
- het niet betrekken van kinderen bij besluiten die hen aangaan.

• Algemene Schaduwrapportage (a)

Het Kinderrechtencollectief¹²³ rapporteert onafhankelijk van de Nederlandse overheid over de uitvoering van het VRK. Het VRK-Comité maakt bij zijn beoordeling en bij de dialoog met vertegenwoordigers van de Nederlandse overheid mede gebruik van zulke rapportages. Het tweede rapport (*Opgroeien in de Lage Landen, Kinderrechten in Nederland*) richt zich op een verscheidenheid aan onderwerpen. Vreemdelingenbeleid komt in hoofdstuk V van dat rapport aan de orde (pp 25-31). Hierbij worden VRK's artt. 10, 22, 37b en 37c centraal gezet. Gesproken wordt over een verharding van het Nederlandse Vreemdelingenbeleid: *Dit restrictievere beleid vindt zijn weerslag in onder*

andere de op 1 april 2001 in werking getreden nieuwe Vreemdelingenwet 2000. Daarbij komt dat mede door de toegenomen instroom van ama's een strikter ama-beleid van kracht is sinds januari 2001. Al deze beleidswijzigingen hebben verstrekkende gevolgen voor asielzoekende kinderen. Het is verontrustend dat de Nederlandse overheid het kind eerst ziet als vreemdeling en daarna pas als kind. Hierdoor komt de naleving van de bepalingen uit het VRK onder druk te staan (p.25). De zorg van het collectief richt zich met name op het ama-beleid, het bama-beleid, de zorgvuldigheid van de behandeling van asielaanvragen, vrijheidsberoving, gezinshereniging, kinderen zonder verblijfstitel en uitzetting. Vervolgens zijn een aantal aanbevelingen aan de Nederlandse regering geformuleerd.

• **Addendum bij Schaduwrapportage over het vreemdelingenbeleid (b)**

Besteedde het min of meer officiële 'schaduwrapport' een zestal pagina's aan het vreemdelingenbeleid, in een addendum bij dat rapport (juni 2003) wordt een en ander nog eens uitgewerkt.¹²⁴ Ook dit rapport (55 pp.) wordt afgesloten met een aantal aanbevelingen aan de Nederlandse regering. Deze aanbevelingen betreffen met name:

A. Algemeen

- Het Nederlandse vreemdelingenbeleid geen strijd laten opleveren met het VRK. Het belang van het kind, nader ingevuld en afgebakend, dient bij het vaststellen en uitvoeren van het vreemdelingenbeleid een doorslaggevende rol te spelen.

B. Alleenstaande Minderjarige Asielzoekers (ama's)

- De asielaanvraag van minderjarigen niet binnen 48 uur in de aanmeldcentra afdoen. Er moet hen eerst rust worden gegeven om te kunnen acclimatiseren.
- De kinderen moeten goed op hun asielinterviews worden voorbereid.
- Tijdens de asielinterviews moet een begeleider aanwezig zijn die het kind adequaat kan ondersteunen.
- Consequent meenemen van de mening van kinderen in de asielprocedure.
- Slechts onder 12 jaar horen over asielmotieven als een ama geheel alleen asiel aanvraagt. Anders moet volstaan worden met het horen van de oudste broer/zus, met mogelijkheid voor de voogd om namens het jonge kind informatie in te brengen.
- Horen van kinderen door gespecialiseerde ambtenaren waarbij rekening wordt gehouden met de geestelijke en lichamelijke ontwikkeling van het kind.
- Onderzoek doen naar de kwaliteit van de zorg van de begeleiding van bama's.
- Begeleide ama's onder het ama-beleid laten vallen, ondanks begeleiding.
- Een externe commissie instellen die toeziet op de ethische en wetenschappelijke normen van het leeftijdsonderzoek.
- Het verrichten van het leeftijdsonderzoek door middel van de claviculamethode te beëindigen voorzover daaruit conclusies worden getrokken die verder reiken dan de vaststelling dat bij een gesloten sleutelbeen op het moment van botmeting, de betrokkene ouder is dan 20 jaar.
- Onderzoek doen naar op kinderen toegespitste gronden voor vluchtelingschap.
- De opvang in de ama-campussen moet in overeenstemming worden gebracht met de nationale en internationale regelgeving.
- In alle opvangvoorzieningen is voldoende en adequate begeleiding met respect voor het individu van essentieel belang.
- De opvang van ama's dient minimaal te voldoen aan de kwaliteitseisen die zijn vastgelegd in de Wet op de Jeugdhulpverlening.
- Onderzoek doen naar terugkeermogelijkheden in samenwerking met het kind alvorens over te gaan tot terugkeer.

- C. Gezinshereniging
- De hoge leges bijstellen.
 - De nareistermijn voor vluchtelingen verlengen.
 - Loslaten van het gezinsbandcriterium en kinderen ongeacht hun leeftijd in beginsel het recht op hereniging met hun ouders toekennen. Men dient rekening te houden met het belang van het kind.
 - Vaker de hardheidsclausule voor ontheffing van het mvv-vereiste toepassen.
 - Komen tot een juiste vertaling van artikel 10 VRK.
- D. Kinderen zonder verblijfstitel
- In Nederland verblijvende minderjarigen - ongeacht status - van dezelfde voorzieningen gebruik laten maken als Nederlandse kinderen.
 - Kinderen mogen niet op straat worden gezet.
 - Er moet meer voorlichting worden gegeven door de overheid over het recht op onderwijs van kinderen zonder verblijfstitel.
 - Het recht op jeugdzorg moet behouden blijven voor alle kinderen (ama's, kinderen zonder verblijfstitel en kinderen in de asielzoekerscentra).
 - Kinderen die in Nederland geboren zijn en kinderen die in Nederland zijn ingeburgerd hebben een zelfstandige aanspraak op een verblijfstitel.
 - Wanneer een kind mag blijven, mogen ook de ouders blijven.
- E. Overige onderwerpen
- Alle kinderen die met ouder(s) reizen moeten, als zij dit willen, worden gehoord over hun situatie.
 - Stoppen van vrijheidsberoving van minderjarige kinderen in het grenshospitium. Er moet naar alternatieve mogelijkheden worden gezocht.
 - Het verblijf van kinderen (met ouders) in een AZC moet kort zijn en onder betere omstandigheden plaatsvinden.
 - Asielzoekers moeten middelen ontvangen die in overeenstemming zijn met de norm die het NIBUD stelt, zodat zij hun kinderen een gezond voedingspakket kunnen geven.

5.6 Kritiek Human Rights Watch (HRW) op Nederlandse vreemdelingenrecht en –beleid april 2003, met name waar het gaat om kinderen¹²⁵ en de reactie van de Nederlandse regering¹²⁶

Hieronder zijn de relevante HRW kritiekpunten en de reactie van de Nederlandse regering (de Minister) per punt opgenomen.¹²⁷

1. Relevantie VRK

HRW: Zorg dat alle ambtenaren doordrongen zijn van het feit dat het VRK en andere relevante internationale en regionale normen die minimumeisen voorschrijven voor de behandeling van kinderen, ook van toepassing zijn op minderjarige migranten, ongeacht hun wettelijk status.

De Minister ad 1: “Het beginpunt van de discussie in de Tweede Kamer die heeft geleid tot het huidige beleid voor alleenstaande minderjarigen, is de nota van 24 maart 2000 van de toenmalige Staatssecretaris van Justitie (Cohen). In deze nota komt de complexiteit van het onderhavige beleidsterrein onmiskenbaar naar voren.

Duidelijk blijkt dat er primair oog is voor de belangen van de minderjarige. Dit wordt onder meer tot uitdrukking gebracht in het eerstgenoemde beleidsuitgangspunt:

“De belangen van het kind vormen de eerste overweging bij de inrichting van het beleid voor alleenstaande minderjarigen. Voorts wordt in de beleidsuitgangspunten onderstreept dat de belangen van het kind kunnen vragen om herstel van betrekkingen met de ouders, familie en/of sociale omgeving.” De nota is op 29 mei 2000 in de Vaste Commissie voor Justitie besproken.

In de brief van 1 mei 2001 van de toenmalige Staatssecretaris van Justitie (Kalsbeek) is het beleid voor alleenstaande minderjarige asielzoekers langs de lijnen die in de nota van 24 maart 2000 zijn neergelegd, concreet vormgegeven. Deze brief is onderwerp van bespreking geweest in het algemeen overleg op 12 juni 2001.¹²⁸

Alle alleenstaande minderjarigen voor wie geen adequate opvang bekend is in het land van herkomst, worden, indien zij niet zelfredzaam zijn, hier opgevangen tot het bereiken van het 18^e jaar.

Zij genieten onderwijs en zorg volgens hier te lande geldende normen, zij worden opgevangen en in de voogdij is voorzien.

Bij alle ambtenaren van de IND is in recente opleidingen aandacht gevraagd voor de mate van ontwikkeling van het kind in relatie tot de geloofwaardigheid van het asielre-laas.

Het Verdrag inzake de rechten van het Kind, voor zover al rechtstreeks toepasse-lijk, roept geen aanspraken in het leven voor kinderen wier ouders op grond van de Nederlandse vreemdelingenwet en –regelgeving geen verblijf in Nederland wordt toe-gestaan. Dit is ook door de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State geoor-deeld¹²⁹.

Wanneer het Verdrag zo zou worden uitgelegd dat aan deze kinderen verblijf zou dienen te worden toegestaan en opvang worden verleend, zou dit betekenen dat ofwel de kinde-ren worden gescheiden van de ouders, dan wel dat ook de ouders hieraan een verblijfs-recht en opvang kunnen ontleen. Beide uitkomsten zijn onwenselijk.”

2. AC-Procedure

HRW: Pas de asielwetgeving en het beleid zo aan dat asielverzoeken van alleenstaande minderjarigen altijd in de normale asielprocedure behandeld worden.

De Minister ad 2: “Het toetsingskader voor de asielaanvraag van alleenstaande minder-jarigen is gelijk aan het toetsingskader voor volwassen asielzoekers waarbij rekening wordt gehouden met de bijzondere positie waarin minderjarigen kunnen verkeren. Een alleenstaande minderjarige dient met het oog op zijn ontwikkeling zo spoedig mogelijk duidelijkheid te verkrijgen over verder verblijf in Nederland of terugkeer naar het land van herkomst. Conform het hierboven weergegeven beleid wordt een zaak daarom sinds 4 januari 2001 in het aanmeldcentrum afgehandeld als op verantwoorde en zorgvuldige wijze al binnen de AC-procedure kan worden vastgesteld, dat de alleenstaande min-derjarige niet in aanmerking komt voor een verblijfsvergunning. Wanneer de zaak zich daartoe niet leent en/of nader onderzoek noodzakelijk is, wordt de zaak in de niet-ver-snelde asielprocedure behandeld.

In alle gevallen waarin de asielaanvraag wordt afgewezen blijft onverkort van kracht dat ambtshalve wordt getoetst of de minderjarige in aanmerking komt voor een reguliere verblijfsvergunning voor verblijf als alleenstaande minderjarige vreemdeling (hierna: amv). Deze ‘vangnetconstructie’ die het amv-beleid in wezen is, blijft dus overeind.”

3. Kindgezin

HRW: Indien kinderen die Nederland binnengekomen zijn deel uitmaken van een “kindgezin” en de IND vervolgens bepaalt dat het oudste kind meerderjarig is, moeten de aanvragen van de jongeren beschouwd worden als onderdeel van het meerderjarige gezinslid. Dit moet gebeuren als de IND constateert dat de kinderen “begeleid” worden

en dat het volwassen gezinslid bereid en in staat is namens hen te spreken, zoals ook het geval zou zijn bij aanvragen van ouders die met hun kinderen arriveren.

De Minister ad 3: “Het uitgangspunt bij de behandeling van asielaanvragen in Nederland is dat alle aanvragen op individuele merites worden beoordeeld. Ik ben daarom van oordeel dat ook in deze situatie kinderen gehoord dienen te worden ter bepaling van de aard van de gezinsrelatie en ter beantwoording van de vraag of het kind in aanmerking komt voor een verblijfsvergunning asiel. Het is immers voorstelbaar dat een van de jongere kinderen een asielrelaas heeft dat aanleiding is om een verblijfsvergunning asiel te geven, terwijl dit bij het oudste gezinslid niet het geval is.”

4. Voogd/Advocaat

HRW: Stel een nieuw beleid voor het horen van kinderen vast, zodat kinderen gedurende de gehele asielprocedure bijgestaan worden door een persoon, ofwel iemand van VluchtelingenWerk Nederland, of een voogd of advocaat. De persoon die aangewezen wordt voor de zaak van het kind, moet vanaf het begin bij de zaak betrokken en beschikbaar zijn om het kind in alle stadia van zijn of haar asielaanvraag bij te staan. Interviews door de IND zouden niet plaats mogen vinden zonder aanwezigheid van deze persoon. De Minister ad 4: “De (juridische) bijstand van alleenstaande minderjarige asielzoekers in de asielprocedure is belegd bij achtereenvolgens VluchtelingenWerk Nederland (voorbereiding) en de Stichting Rechtsbijstand Asiel. De voogd die het wettelijk gezag uitoefent ziet toe op de (lacunes in) uitvoering ervan. Vluchtelingenwerk Nederland en de voogd zijn niet toegerust voor de juridische aspecten van de procedure. De mogelijkheid om interviews bij te wonen bestaat al (zie ook hieronder).

Overigens zou het aanwijzen van een en dezelfde persoon die de jongere gedurende alle stadia van de asielprocedure bijstaat, grote organisatorische en financiële gevolgen hebben.”

5. Horen

HRW: Ontwerp richtlijnen voor het horen van kinderen in het kader van een asielaanvraag, die waarborgen dat de medewerker van de IND de aanvragen beoordeelt in het licht van de leeftijd en volwassenheid van het kind.

De Minister ad 5: “Reeds nu worden de IND-medewerkers in de opleidingen op deze aspecten geïnstrueerd.”

6. Onnodig Horen

HRW: Stop het onnodig horen van jonge kinderen vooral als er bij interviews geen advocaat of voogd aanwezig is die vertrouwd is met de asielwetgeving. Afzonderlijke interviews met jonge kinderen zouden alleen plaats moeten vinden wanneer het kind zelf een duidelijke vrees voor vervolging heeft en daardoor zijn of haar eigen aanvraag moet indienen. Indien meerdere kinderen van een gezin worden gehoord, mogen de ambtenaren niet onnodig de nadruk leggen op kleine inconsistenties bij het beoordelen van de geloofwaardigheid.

De Minister ad 6: “Het horen van jonge kinderen (jonger dan 12) is onderdeel van het vigerende beleid (brief van 1 mei 2001) en door de Tweede Kamer aanvaard op 12 juni 2001.

De afdeling Pedagogiek van de Katholieke Universiteit Nijmegen is gevraagd onderzoek te doen naar de condities waaronder jonge kinderen kunnen worden gehoord. De resultaten van dit onderzoek zijn neergelegd in een protocol dat vervolgens is afgestemd met de Inspectie Jeugdhulpverlening/Jeugdbescherming.

Het Protocol is opgesteld om recht te doen aan de bijzondere positie van deze categorie jonge kinderen. De methodiek van het horen van jonge kinderen is niet omstreden met

uitzondering van het horen van 4- en 5-jarigen. Met betrekking tot het horen van kinderen jonger dan 12 jaar vindt nu een evaluatie plaats; het horen van de 4- en 5-jarigen is tot die tijd opgeschort.

Ik acht het horen van jonge kinderen nodig omdat het veel informatie oplevert over de achtergronden van de migratie, het voorts belangrijke informatie oplevert ten behoeve van het strafrechtelijk onderzoek terzake mensensmokkel en mensenhandel en tot slot het horen van jonge kinderen vooraan in het proces het mogelijk maakt dat jongeren sneller duidelijkheid krijgen op de aanvraag. Daarnaast kan het helpen om de kinderen sneller met hun ouders of andere familie te herenigen. Indien meerdere kinderen worden gehoord moet altijd de ontwikkeling van het kind - met name voor het beoordelen of sprake is van fantasievoorstellingen of werkelijkheid - worden meegewogen bij het nemen van de beslissing.

Voorts kan de voogd of een advocaat bij een gehoor in het aanmeldcentrum altijd aanwezig zijn. Bij een gehoor in de vervolprocedure kan, omwille van de kwaliteit van het gehoor, de voogd of een advocaat het interview live vanuit een aangrenzende kamer via een videoverbinding volgen. Om het horen zo min mogelijk belastend te laten zijn voor de jongere heeft de IND vijf kindvriendelijke gehoorruimtes ingericht.

In die zin wordt dus feitelijk voldaan aan de aanbeveling van HRW. Vanuit logistiek oogpunt is het evenwel niet wenselijk om, indien de voogd besluit niet aanwezig te zijn, het gehoor geen doorgang te laten vinden.”

7. Wijzig wet en beleid

HRW: Wijzig de huidige wetgeving en het beleid inzake asiel en immigratie dusdanig dat de definitie van een alleenstaand kind overeenkomt met internationaal en regionaal geaccepteerde normen.

8. Wijzig procedure

HRW: Herzie de huidige asiel- en migratieprocedure voor minderjarigen, zodat elk kind kan profiteren van een afzonderlijk gehoor over de beste langetermijnoplossing, uitgaande van de bijzondere omstandigheden van het kind.

De Minister ad 7 en 8: “De aanbevelingen richten zich kennelijk op het beleid terzake de begeleiding door meerderjarigen van minderjarige vreemdelingen. Op dit moment wordt onderzoek verricht naar de vraag of dat beleid aan de verwachtingen voldoet. Zodra hierover meer bekend is, zal ik u nader informeren.”

9. Tracing, adequate opvang

HRW: Neem verantwoordelijkheid voor het opsporen van de families van de kinderen in de landen van herkomst en tref de nodige regelingen voor repatriëring, ook voor die kinderen die tijdelijk in Nederland verblijven bij verre familieleden. Zorg ervoor dat repatriëring alleen plaatsvindt wanneer een geschikte zorgverlener wordt gevonden.

De Minister ad 9: “Deze aanbeveling is reeds staand beleid. Indien tijdens het nader gehoor door de jongere informatie wordt verstrekt die aanknopingspunten biedt met betrekking tot adequate opvang in het land van herkomst, zal de IND –indien adequate opvang familie van de minderjarige is- altijd nader onderzoek door Buitenlandse Zaken (doen) initiëren en verzoeken daarover een ambtsbericht op te stellen.

Voorts heb ik op verzoek van uw Kamer (AO 27 november 2002 en AO 13 februari 2003) overleg geëntameerd met Buitenlandse Zaken/Ontwikkelingssamenwerking teneinde de mogelijkheden van gezinsvervangende adequate opvang te onderzoeken in de top instroomlanden. In China bestaan reeds dergelijke opvangmogelijkheden, in Angola wordt gewerkt aan de realisatie van 20 opvangplaatsen voor alleenstaande minderjarige asielzoekers. Het streven is erop gericht dergelijke opvangmogelijkheden ook in richten in Guinee, Togo, Sierra Leone en D.R. Congo.”

Documentatie

HRW: Voorzie alle kinderen die hangende hun repatriëring, toestemming hebben om in Nederland te blijven van tijdelijke papieren. Reken hieronder ook kinderen die deel uitmaken van een kindgezin. Kinderen die in Nederland mogen blijven bij verre familieleden of bij een meerderjarige broer of zus en die niet gerepatriëerd kunnen worden binnen een periode van drie jaar, zoals opgenomen in het beleid voor alleenstaande kinderen, moeten de optie krijgen om een permanente verblijfsvergunning voor Nederland aan te vragen.

De Minister ad 10: “Alle asielzoekers vanaf de leeftijd van 12 jaar en minderjarige asielzoekers jonger dan twaalf jaar die niet worden begeleid door een ouder of voogd beschikken tijdens de asielprocedure over een W-document. Dit document is enerzijds een geldig identiteitsbewijs, anderzijds dient het ter registratie van en controle op de meldplicht.

Op grond van de Vreemdelingenwet 2000 kan na drie jaar rechtmatig verblijf op grond van een verblijfsvergunning asiel voor bepaalde tijd een verblijfsvergunning asiel voor onbepaalde tijd worden verleend. Een reguliere verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd kan worden verkregen na een rechtmatig verblijf van vijf jaar op grond van een verblijfsvergunning regulier voor bepaalde tijd. Na drie jaar verblijf in Nederland op grond van een reguliere verblijfsvergunning voor bepaalde tijd kan de vreemdeling in aanmerking komen voor een reguliere verblijfsvergunning onder de beperking voortgezet verblijf (artikel 3.51 Vreemdelingenbesluit). Hiermee is naar ik aanneem voldaan aan de aanbeveling van HRW voor wat betreft het kunnen aanvragen van een permanente verblijfsvergunning voor Nederland.”

5.7 Vonnis in kort geding Rechtbank 's-Gravenhage, sector civiel recht-voorzieningenrechter van 23 april 2003 over de ama-campus Vught

Een aantal vluchtelingenorganisaties had een zaak aangespannen over de rechtmatigheid van de ama-opvang op een campus. Het campus-model zelf werd door de rechter niet beoordeeld. Wel oordeelde de rechter in dit vonnis dat ama's die worden opgevangen in een ama-campus meer vrije tijd moeten krijgen, de beschikking moeten krijgen over hun zakgeld en dat er voorzien moet worden in een onafhankelijke klachtencommissie.¹³⁰

De overheid reageerde hierop door zakgeld ter beschikking te stellen en een klachtenregeling vast te stellen. Bij brief van het COA van 26 mei 2003 is een onafhankelijke klachtencommissie ingesteld.¹³¹

5.8 Samenvatting van de quick scan in opdracht van de ACVZ: “Het kind in het vreemdelingenbeleid in de praktijk”, augustus 2003¹³²

Op verzoek van de ACVZ heeft consultant Gezondheidszorg Vluchtelingen en Mensenrechten, tevens lid van de ACVZ, mw. dr. L.H.M. van Willigen, knelpunten geïnventariseerd ten aanzien van de waarborging van een zo ongestoord mogelijke ont-plooiing van kinderen die naar Nederland zijn gekomen om asiel te verkrijgen.

De quick scan werd geleid door een drietal vraagstellingen, namelijk:

- 1 Hebben ‘gevluchte kinderen’¹³³ voldoende toegang tot de gezondheidszorg;
- 2 Hebben ‘gevluchte kinderen’ voldoende toegang tot het onderwijs;
- 3 Wordt het herstel van de gezondheid en de (gezonde) ontwikkeling van het gevluchte kind voldoende gewaarborgd.

5.8.1 Toegang tot de gezondheidszorg

Voor het herstel van de gezondheid van ‘gevluchte kinderen’ is de toegang tot de gezondheidszorg in Nederland van belang. In hoeverre deze gewaarborgd is vormde de eerste vraagstelling van de quick scan.

De kwaliteit van de openbare en eerstelijnszorg voor minderjarige asielzoekers in de centrale opvang lijkt nog te wensen over te laten, maar betrokken partijen spannen zich in om deze te verbeteren. Aangenomen mag worden dat de gesignaleerde beperking in de toegang tot de zorg voor ama’s verblijvend in de campus Vught, van incidentele aard is geweest.

De toegang tot de Jeugd GGZ voor minderjarige asielzoekers, de diversiteit van het aanbod van preventieve en curatieve activiteiten aan hen en de samenwerking tussen de verschillende zorginstellingen lijken nog niet optimaal. ZRA en GGZ Nederland ontplooiën echter verschillende activiteiten om deze te verbeteren.

De (zeer) beperkte toegang voor ‘gevluchte kinderen’ tot de Jeugdzorg baart grotere zorgen, met name omdat er voornemens zijn om ‘illegale gevluchte kinderen’ daarvan uit te sluiten. In feite lijkt op dit terrein de mogelijke frictie tussen het vreemdelingenbeleid en de bescherming (van de rechten) van het kind het meest direct aan de oppervlakte te zijn verschenen. Prefereert het uitzettingsbeleid of de bescherming van het kind? En sluit het ene het andere uit?

Onbeantwoord bleef de vraag in hoeverre asielgerechtigde minderjarigen die in gemeenten worden gehuisvest tijdig en in voldoende mate worden bereikt door de OGZ en andere zorgvoorzieningen.

Verder lijken ‘illegale gevluchte kinderen’ niet voldoende bereikt te worden door de OGZ. Ex-ama’s die inmiddels 18 jaar zijn geworden en legaal of illegaal in Nederland verblijven, en ‘illegale gevluchte kinderen’ en hun ouders lijken onvoldoende geïnformeerd te zijn over de rechten die zij hebben op (noodzakelijke) zorg. Anderzijds lijken ook zorginstellingen, waaronder ook apotheken, om uiteenlopende redenen, drempels op te werpen in de zorg voor ‘illegale gevluchte kinderen’.

De tandheekkundige zorg lijkt voor alle ‘gevluchte kinderen’ beperkt te zijn.

5.8.2 Toegang tot het onderwijs

Het volgen van onderwijs is een belangrijke beschermende factor voor de gezondheid en van groot belang voor vooral de cognitieve ontwikkeling van het ‘gevluchte kind’. De waarborging van de toegang tot het onderwijs voor ‘gevluchte kinderen’ vormde de tweede vraagstelling van de quick scan.

Minderjarige asielzoekers lijken in voldoende mate toegang te hebben tot het onderwijs. De kwaliteit van het specifieke onderwijs dat aan hen wordt geboden krijgt de aandacht. Er blijkt echter een beperking in de toegang tot het MBO voor minderjarige asielzoekers te bestaan, daar zij geen tewerkstellingsvergunning kunnen krijgen ten behoeve van de Beroepsbegeleidende Leerweg. Deze vorm van onderwijs zou echter de terugkeer van de jongeren kunnen faciliteren.

De aard en kwaliteit van het onderwijs op de campussen voor ama’s staan ter discussie. Vragen die daarbij kunnen worden gesteld betreffen de reële mogelijkheden van terugkeer voor deze jongeren en op welke termijn, evenals op welke wijze zij daarop het beste kunnen worden voorbereid. Daarbij speelt tevens de vraag of onderscheid in de aard van het onderwijs voor ama’s in de terugkeervariant enerzijds en de integratievariant anderzijds en/of in het reguliere Nederlandse onderwijs mag of zou moeten worden gemaakt.

‘Illegale gevluchte kinderen’ lijken beperkte toegang te hebben tot het onderwijs vanwege situationele omstandigheden, te kort aan informatie over de leerplicht en door financiële belemmeringen. Ook scholen en leerplichtambtenaren lijken niet voldoende geïnformeerd te zijn over de leerplicht voor deze minderjarigen. Het MBO is voor deze minderjarigen vrijwel geheel uitgesloten. Scholen lijken financiële problemen te ervaren om de ‘illegale minderjarigen’ dezelfde mogelijkheden te bieden als andere schoolgenoten.

5.8.3 *Het herstel van de gezondheid en de bevordering van de ontwikkeling het ‘gevluchte kind’*

De derde vraagstelling van deze quick scan richtte zich op de waarborging van het herstel van de gezondheid en de (gezonde) ontwikkeling van het gevluchte kind. Daarbij werd onderkend dat de ervaringen van ‘gevluchte kinderen’ in het land van herkomst en/of tijdens de vlucht na hun aankomst in Nederland niet meer ongedaan kunnen worden gemaakt. Echter, voor een zo ongestoord mogelijke ontwikkeling en ontplooiing van ‘gevluchte kinderen’ is herstel van de gezondheid in een omgeving die daarvoor bevorderlijk is van belang.

Het is onvermijdelijk dat ‘gevluchte kinderen’, in meer of mindere mate en bij tijd en wijle, spanningen zullen ervaren bij hun aankomst en verblijf in en toelating tot Nederland. Een juiste balans tussen risico- en beschermende factoren voor de gezondheid en ontwikkeling van het (individuele) kind kan echter voorkomen dat het kind op disfunctionele wijze zal omgaan met zijn/haar ontwikkelingstaken.

De respondenten noemden vele factoren in de asielprocedure, toelating en opvang die zij kenmerkten als bedreigend of te weinig beschermend voor de gezondheid en ontwikkeling van ‘gevluchte kinderen’.

De asielprocedure en toelating

- Ten aanzien van de asielprocedure werden vragen gesteld bij de kindvriendelijkheid van de gehoren van vooral de minderjarige asielzoekers van 4 – 12 jaar en bij het afdoen van asielaanvragen van minderjarigen in de AC-procedure. De ‘gevluchte kinderen’ lijken er, gezien de beschikbare tijd in de AC-procedure, onvoldoende op te kunnen worden voorbereid. Daarnaast lijken ze bij de gehoren veelal niet te kunnen worden begeleid door personen met wie ze een vertrouwensband hebben kunnen opbouwen. De vraag is gerezen waarom ama’s van 12 – 15 jaar in het toelatingsbeleid voldoende competent worden geacht om hun belangen te beoordelen, terwijl dat in andere wetgevingen anders wordt gezien. Tevens heerst de vraag of in de beoordeling van de asielaanvragen van ama’s voldoende rekening wordt gehouden met de kind-specifieke redenen voor het zoeken van asiel en de kind-specifieke wijze om deze tot uiting te brengen. Daarnaast bestaat de indruk dat er door minderjarigen die met hun ouders arriveren nog onvoldoende gebruik wordt gemaakt om zelfstandig asiel aan te vragen.
- De strikte interpretatie van het begrip alleenstaande minderjarige asielzoekers in het Nederlandse vreemdelingenbeleid lijkt vele respondenten een ‘doorn in het oog’ te zijn. De vraag is gerezen of er voldoende aandacht is voor de tijdige beoordeling van de competentie en bereidheid van ‘begeleiders’ om voor het ‘gevluchte kind’ te kunnen zorgen. Daarbij speelt ook de vraag of de mening van het kind daarbij betrokken wordt. Daarnaast lijkt er een (rechts)ongelijkheid ten aanzien van het verblijfsperspectief gecreëerd te zijn tussen kinderen jonger dan 15 jaar die na aankomst als begeleid en degenen die als alleenstaand worden beschouwd.
- Het leeftijdsonderzoek van ama’s is al jaren omstreden. Er zal een medisch-ethische commissie worden ingesteld die de ethische en wetenschappelijke merites van het leeftijdsonderzoek zal moeten gaan waarborgen.

- Het is in het belang van ‘gevluchte kinderen’ om zo spoedig mogelijk herenigd te worden met ouders, familie en/of sociale omgeving, zover deze passende zorg en bescherming kunnen bieden. In het huidige beleid ten aanzien van ‘adequate opvang’ in het land van herkomst lijkt echter niet of nauwelijks te worden nagegaan of het kind met ouders of familie herenigd kan worden. In plaats daarvan worden alternatieve opvangmogelijkheden in het land van herkomst gezocht dan wel gecreëerd. Indien deze er zijn komt een ama niet voor toelating tot of verder verblijf in Nederland in aanmerking. De vraag is of individuele overwegingen bij de terugkeer van minderjarigen niet zouden moeten worden betrokken. Daarbij zou ook de tijd tussen het moment van aankomst in Nederland en de mogelijkheid om terug te keren bij de overwegingen voor terugkeer een rol kunnen spelen.
- Volgens internationale en Europese richtlijnen zou scheiding van broertjes en zusjes zo veel mogelijk moeten worden voorkomen. In het Nederlandse vreemdelingenbeleid lijken kindgezinnen echter op verschillende momenten gescheiden te kunnen worden. De vraag kan gesteld worden of de competentie van de oudste van het kindgezin om de zorgplicht op zich te nemen van de jongere broertjes of zusjes én bij afwijzing aan ‘de poort’ én in latere instantie, niet zou moeten worden beoordeeld, waarbij ook het belang van de jongere een rol zou kunnen spelen. In de praktijk lijkt hiermee niet consequent te worden omgegaan.
- Grote zorg betreft de ama’s die in de komende tijd 18 jaar worden en daarmee hun verblijfsstatus verliezen, en de (ex-)ama’s die al meerderjarig zijn en vaak nog onder toezicht staan van Nidos, maar uitgediepteerd en afgewezen zijn. Bij deze zorg spelen morele overwegingen een rol – er zijn vele ex-ama’s die reeds meer dan vijf jaar in Nederland verblijven, inmiddels een gezin hebben gevormd en/of nog in opleiding zijn - en het feit dat zij op hun terugkeer niet zijn voorbereid. Daarnaast betreft de zorg van de respondenten de toename van psychosociale en psychiatrische problemen onder hen, en de (dreiging van) vertrek, onbekend waarheen.
- De detentie van minderjarige asielzoekers heeft in deze quick scan slechts zijdelings aandacht gekregen, maar verdient deze wel. In het grenshospitium in de nabijheid van Schiphol kunnen minderjarige asielzoekers om verschillende redenen worden vastgehouden.
- Er werd een toename gesignaleerd van scheiding van in Nederland herenigde ouders die niet binnen drie maanden na elkaar waren gereisd. De vraag rees waarom de IND niet van de mogelijkheid gebruik maakt om in het geval van een Dublin claim ten aanzien van één van de ouders, deze over te nemen.

De opvang

- Ten aanzien van de opvang van minderjarige asielzoekers werd gesignaleerd dat vooral de grotere opvangcentra kindonvriendelijk lijken te zijn. Het leefklimaat zou te weinig mogelijkheden bieden aan ouders, hulpverleners en de kinderen zelf om de beschermende factoren voor hun gezondheid en ontwikkeling te versterken. De vraag kan gesteld worden of het gesignaleerde gebrek aan privacy en de vele conflicten binnen en rond de gezinnen niet als risicofactoren voor de gezondheid en ontwikkeling van de kinderen kunnen worden gekenmerkt. Daarnaast lijken ama’s in de centrale opvang veelal plaatsvervangende verzorgers te ontberen die sociaal en emotioneel toegankelijk voor hen zijn. Verder werd het probleem gesignaleerd van de vakantieperiodes, waarin door gebrek aan activiteiten verveling bij minderjarige asielzoekers kan optreden. Het leefgeld voor gezinnen en ama’s is, volgens de normen van het Nibud, onvoldoende voor een gezonde voeding.
- Het campus model voor de opvang van ama’s wordt door respondenten als een goede gedachte gezien, maar de wijze waarop aan deze gedachte is vorm gegeven kreeg van vele kanten kritiek. De kritiek lijkt naast het geboden onderwijs vooral het be-

of gesloten karakter, de gehanteerde methodiek in de begeleiding, het accent op de terugkeer en het gebrek aan vrije recreatie te betreffen.

- Onbekend is hoeveel ‘illegale gevluchte kinderen’ met of zonder ouders in Nederland verblijven. Over de verblijfssituatie van hen, voor zover zij niet zijn opgevangen door particuliere instanties, kerken en andere maatschappelijke organisaties, kan slechts gegist worden. De zorgen van respondenten over hen zijn reeds bij de toegang van de gezondheidszorg en het onderwijs aan de orde geweest.

Gebrek aan informatie: Naast het gebrek aan informatie dat ‘gevluchte kinderen’ of hun eventuele ouders lijken te hebben over de gezondheidszorg, onderwijs en andere voorzieningen in Nederland, werd ook vaak naar voren gebracht dat zij veelal niet hun rechten kennen om klachten in te dienen. Als asielzoekers die al kennen lijken zij bevreesd om van dat recht gebruik te maken.

Deskundigheid professionals: Bij alle aspecten van de vraagstellingen van deze quick scan, ten slotte, rees de vraag in hoeverre direct betrokken uitvoerders van het vreemdelingenbeleid, inclusief de gezondheidszorg en onderwijs, in voldoende mate zijn voorbereid en/of opgeleid in het omgaan met ‘gevluchte kinderen’ op een wijze die recht doet aan hun leeftijd, ontwikkeling, ervaringen en sociaal-culturele achtergronden.

5.9 Beschouwingen over toegang tot de gezondheidszorg, jeugdzorg en onderwijs

De toegang tot de zorg (gezondheidszorg en jeugdzorg) en het onderwijs voor kindvreemdelingen zijn de laatste jaren in Nederland onderwerp van discussie en debat. Onderscheiden wordt tussen de verschillende stadia en de status van het betreffende kind:

- a) de minderjarige als asielzoeker
- b) de minderjarige als vluchteling
- c) de minderjarige als afgewezen asielzoeker
- c1) de alleenstaande minderjarige
- c2) het minderjarige lid van een gezin

Ad a) Zolang de minderjarige in procedure zit, valt deze onder de ziektekostenverzekering zoals die door het COA is afgesloten. Qua onderwijs worden veelal bijzondere vormen aangeboden (in de asielzoekerscentra, soms op de lokale scholen). Te allen tijde geldt dat de procedure zo snel mogelijk dient te worden afgesloten. Dit is in het belang van alle betrokkenen.

Ad b) In Nederland heeft een erkende vluchteling recht op alle mogelijke zorg en onderwijs. Bij kindvluchtelingen zal in veel gevallen hieraan extra aandacht moeten worden besteed, omdat zij wellicht mishandeld of gefolterd zijn, vaak psychosociale problemen hebben, en meestal een onderwijsachterstand hebben opgelopen.

Ad c1) De toegang tot zorg en/of onderwijs geeft aanleiding tot additionele overwegingen in die gevallen waarin het asielverzoek is afgewezen. Anders dan bij volwassenen kan de alleenstaande minderjarige niet verantwoordelijk zijn voor zijn eigen terugkeer. Dus zolang betrokkene niet is teruggekeerd naar zijn land van herkomst, heeft de Nederlandse samenleving in de visie van de ACVZ een verantwoordelijkheid tegenover de minderjarige wiens asielverzoek is afgewezen.

Ad c2) In het geval van een minderjarige die deel uitmaakt van een gezin is de situatie anders. In het geval van zo een minderjarige (wiens asielverzoek is afgewezen) ligt de verantwoordelijkheid voor de terugkeer bij de ouders. Het feitelijk niet willen terugkeren legt niet zonder meer een verplichting op de Nederlandse samenleving om dan toch onbeperkte toegang tot de gezondheidszorg, jeugdzorg en/of onderwijs te verlenen.

Het huidige beleid maakt hierop twee uitzonderingen:

1) toegang tot de openbare gezondheidszorg en de medisch noodzakelijke zorg is conform Nederlandse afspraken gewaarborgd; Het Koppelingsfonds voor de vergoeding van de zorg aan illegalen gaat alleen uit van medische noodzaak (vast te stellen door een arts) onder omstandigheden van levensbedreiging, dreigend blijvend verlies van essentiële functies, dreigend gevaar voor derden en omstandigheden rond zwangerschap en geboorte.¹³⁴

2) toegang tot onderwijs (conform leerplichtwet). Voor het onderwijs geldt een algemene leerplicht tot 16 jaar en een partiele leerplicht van 16 tot 18 jaar.

In de praktijk blijkt niet iedereen voldoende op de hoogte van de (on)mogelijkheden terzake.

Over de toegang tot de jeugdzorg voor illegale minderjarigen bestaat wettelijk nog niet voldoende duidelijkheid.

Beschouwing over onderwijs voor minderjarige kindvreemdelingen

Ama's (behalve de campus-groep) hebben recht op toegang tot het reguliere onderwijs. Het huidige beleid gaat ervan uit dat opleidingen afgemaakt mogen worden, ook indien betrokkene inmiddels de 18-jarige leeftijd heeft bereikt. Naar het oordeel van de ACVZ behoeft die praktijk nadere overweging. De ACVZ vermag niet in te zien waarom het afmaken van een opleiding *automatisch* moet worden toegestaan. Te denken zij aan een HBO-opleiding die op 17-jarige leeftijd wordt begonnen (en nog 4 à 5 jaar kan duren). In vele gevallen bestaan in de landen van herkomst vergelijkbare of beter op de situatie in dat land afgestemde opleidingen. Een (tussentijdse) terugkeer behoeft in dat geval dan geen ernstige (onderwijs-)consequenties te hebben.

Met betrekking tot de vraag of illegale hier te lande verblijvende jongeren (jonger dan 18 jaar), dan wel ama's wier asielaanvraag is afgewezen maar voor wie nog geen terugkeer is gerealiseerd, deel mogen nemen aan beroepsonderwijs, staat de ACVZ op het standpunt dat zulks mogelijk is voor zover het praktijkgedeelte minder dan 60% van de opleiding inneemt. Een en ander is conform de bestaande regelgeving van SZW. Als er meer dan 60% werk in de opleiding is opgenomen dient een tewerkstellingsvergunning te worden overlegd.¹³⁵

Beschouwing over jeugdzorg voor illegale minderjarigen

In artikel 3 lid 1 van de ontwerp-wet op de Jeugdzorg worden 'illegale' kinderen uitgesloten van jeugdzorg. Er zal in een amvb ook voor niet rechtmatig verblijvende vreemdelingen een aanspraak op jeugdzorg gecreëerd worden waarbij wel rekening wordt gehouden met de aard van het verblijf in Nederland. Dit staat in een brief van de Staatssecretaris van VWS van 3 juni 2003 aan de Tweede Kamer naar aanleiding van gestelde vragen en ingediende amendementen in het wetgevingsoverleg Wet op de Jeugdzorg van 19 mei 2003.¹³⁶ De Staatssecretaris is van mening dat het recht op jeugdzorg, zoals vastgelegd in het voorstel van Wet op de Jeugdzorg, niet is opgenomen in het VRK.

De ACVZ stelt de vraag of de verplichting in het VRK tot het geven van bijzondere aandacht aan de belangen van het kind zouden behoren te leiden tot een minder minimalistische benadering dan het huidige beleid. De ACVZ beveelt aan ter zake nader onderzoek te verrichten in overleg met de betreffende zorgverleners.

Eventuele zorgverlening staat niet aan een reële mogelijkheid tot terugkeer in de weg,

mits voor de behandelde dan wel te behandelen problemen, gemeten naar de maatstaven van het land van terugkeer, adequate hulpverlening aldaar bestaat, te koppelen aan de criteria van artikel 3 EVRM.

Indien het minderjarige kind van een gezin wiens asielverzoek is afgewezen, door de eigen ouders wordt mishandeld dan wel op enigerlei wijze wordt geëxploiteerd of verwaarloosd, is er sprake van een andere situatie. Dat kind verdient bescherming tegen de ouders en dan dus ook volledige toegang tot de jeugdzorg. Zulk een zorgplicht kan soms een probleem vormen voor terugkeer en zelfs kan het terugsturen van een kind-slachtoffer, indien geen adequate opvang in het land van herkomst kan worden geïdentificeerd, een schending van artikel 3 EVRM opleveren. Het niet terugsturen van een minderjarig kind dat door zijn ouders werd mishandeld of geëxploiteerd heeft in principe geen gevolgen voor de verplichting van die ouders om naar het land van herkomst terug te keren.

5.10 Bijzondere groepen asielzoekende kinderen: smokkel, mensenhandel, kindsoldaten

Gesteld kan worden dat de meeste kinderen terecht als slachtoffer worden beschouwd wanneer het gaat om smokkelen, mensenhandel (trafficking) en/of kindsoldaten. Zij worden veelal door anderen gedwongen, gemanipuleerd en/of uitgebuit. Niet geheel uit te sluiten is dat er ook kinderen zijn die door hun ouders 'ingezet' worden als 'anker' zodat deze nadat hun kind een vergunning tot verblijf is verleend – middels gezinshereniging – zelf ook naar dat land kunnen emigreren.¹³⁸ Sommigen gebruiken kinderen voor de seksindustrie. De kinderen worden onder allerlei voorwendsels geronseld, om zich pas laat, vaak te laat, te realiseren dat ze in de prostitutie belanden. In een oorlogssituatie komt het inlijven van jeugdigen (kindsoldaten) vaak voor.

5.10.1 Kindersmokkel

Mogelijke reisroutes

Uit informatie van de IND blijkt dat het voor Angolezen soms mogelijk is om een paspoort en visum voor Portugal te verkrijgen (op basis van een retour vliegticket en een visumaanvraag ten behoeve van bijvoorbeeld familiebezoek). Aangezien het door de Portugezen verstrekte visum, tenzij anders bepaald, geldig is voor alle landen aangesloten bij het Akkoord van Schengen, ligt na de toelating in Portugal het gehele Schengen-gebied open. Vanuit Portugal is het dan mogelijk om - zonder een persoonscontrole bij inreis in een Schengenland te behoeven ondergaan, zoals in dit geval de landen Spanje, Frankrijk en België - Nederland te bereiken (dikwijls per Euroliner).

Westafrikanen lijken via Noord Afrika en vervolgens Spanje, dan wel Italië, Nederland te hebben bereikt (zij geven evenwel veelal aan hun land per boot te hebben verlaten en via een onbekende route in Nederland te zijn aangekomen).

De reisroutes uit China lopen gemeenlijk via Rusland (Moskou), de Oekraïne (Kiev) en vervolgens via Centraal en/of Oost Europa. Vrijwel alle Chinezen maken gebruik van reisagenten. In incidentele gevallen blijken Chinese meisjes onderweg seksueel te worden misbruikt (gedwongen prostitutie in bijv. Moskou). Dan is sprake van mensenhandel. Angolezen arriveren vaak in kleine groepjes, terwijl Westafrikanen veeleer zelfstandig reizen.

De vreemdelingenpolitie heeft het vermoeden dat voor sommige Nigeriaanse/Westafrikaanse meisjes een asielaanvraag plus tijdelijke opvang als een onderdeel wordt gezien van de voorbereidingen tot inzet in de seksindustrie. Deze komen ofwel via Italië

dan wel vertrekken veelal naar Italië of België. Vermoed wordt dat een aantal van deze Nigeriaanse meisjes die zich als ama presenteren ouder is dan 18 jaar.

Besluitvorming om uit land van herkomst te vertrekken en keuze voor land

- In landen van herkomst

Migratoire stromen worden in gang gezet door een veelvoud aan factoren. De redenen voor emigratie kunnen te maken hebben met vervolging, repressie, oorlog, geweld, economische malaise, ecologische ontwikkelingen, demografische druk en de wens tot een betere toekomst voor zichzelf of het nageslacht. Het gaat daarbij om 'push/pull' factoren. Al deze factoren resulteren in complexe besluitvormingsprocessen, die bij kinderen natuurlijk kindspecifiek kunnen zijn, bijvoorbeeld wanneer de ouders door geweld zijn omgekomen.

Zowel asielzoekers als overige migranten laten zich in enigerlei mate leiden door kosten/baten analyses. Dit gegeven, gekoppeld aan het feit dat migratie dan wel mensensmokkel een belangrijke 'handel' is geworden met relatief grote winstmarges, geeft aan dat vraag en aanbod ook in deze context een belangrijke rol kunnen spelen. Met name de kans op succes, dat wil zeggen datgene krijgen waar men voor komt (bescherming, economische kansen, een verblijfstitel) wordt dan meegewogen. In de besluitvorming aangaande de eindbestemming van de migratoire beweging spelen beleid en uitvoering in het bestemmingsland dan een belangrijke rol. Reisagenten en soms ook de direct betrokkenen (ouders, kinderen) zijn daarover vaak goed geïnformeerd. Elke nuance wordt snel bekend en nauwkeurig geanalyseerd.

Tot slot moet melding gemaakt worden van de discussie in hoeverre de wetgeving in het land van herkomst (over het bereiken van meerderjarigheid) bij de algehele amadiscussie betrokken zou moeten worden. Zoals bekend is deze discussie al eens in het Nederlands parlement gevoerd en is toen de conclusie getrokken dat de Nederlandse norm (18 jaar) bepalend is. Het is niet onaannemelijk dat wetgeving in het land van herkomst waarin andere leeftijden voor bepaalde vormen van handelingsbekwaamheid worden gehanteerd gevolgen heeft voor de opvang aldaar. Uitgangspunt is natuurlijk wel dat het VRK zich richt op allen die jonger dan 18 jaar zijn.

Nederlands beleid en de AC-procedure

Het restrictiever worden van beleid met betrekking tot degene die als minderjarige oneigenlijk gebruik maakt van de asielprocedure zal invloed hebben op de omvang van die groep. Maar nog belangrijker is in dit opzicht een discrepantie tussen woord en daad, tussen het vaststellen van nieuw beleid en het daadwerkelijk uitvoeren van dat nieuwe beleid. Het gaat daarbij niet alleen om de direct betrokkenen (in dit geval de ama's, meer in het bijzonder de 15-17-jarigen, en, waar relevant, de reisagenten), maar ook om alle andere 'spelers' in deze materie (de ketenpartners, de publieke opinie, de hulpverlening, de 'lobby' en de activisten).

Snelle besluitvorming is in dit verband essentieel. De AC-procedure leidt tot die snelle besluitvorming en de ACVZ is van oordeel dat ook voor de beoordeling van asielaanvragen van kindvreemdelingen deze procedure toelaatbaar is. Daarbij geldt wel de wenselijkheid van aanpassing van de procedure op onderdelen die hieronder bij de aanbevelingen/aandachtspunten aan de orde komen.

Ook is het belangrijk om een nieuwe opzet, zoals bijvoorbeeld het campus-model, zo goed mogelijk voor te bereiden en 'door' te marcheren dan wel te analyseren voordat daarmee ook daadwerkelijk wordt begonnen, om de noodzaak van wijziging, hoe klein of miniem ook, te minimaliseren. Dit is belangrijk omdat in het vreemdelingenrecht en

ook in de kinderpsychologie geldt dat consistentie van beleid *en uitvoering* essentieel is. Immers, elke aanpassing of wijziging geeft reden er van uit te gaan dat er dan ook andere aanpassingen en wijzigingen mogelijk zijn.

Reisagenten

Volgens de IND heeft een tachtig procent van de asielzoekers zich door 'reisagenten' laten leiden dan wel laten voorlichten of zich anderszins laten helpen. Dat zal ten aanzien van kinderen niet anders zijn, al zullen het vaak de ouders of familie zijn die de kinderen 'op pad' sturen. Waar het gaat om vluchtroutes zijn kinderen niet altijd volstrekt onwetend. In de praktijk is gebleken dat zij soms goed weten dat gebruik gemaakt wordt van reisagenten.

Op de vraag hoe het Vluchtelingenverdrag reageert op illegale binnenkomst is geen eenduidig antwoord te geven. Wel is gesteld dat de vluchteling/asielzoeker niet voor illegale binnenkomst bestraft zou moeten worden indien hij/zij direct uit het land van origine komt en zich na binnenkomst onverwijld meldt bij de bevoegde autoriteiten in het land van aankomst.¹³⁹ Dit geldt ook voor kinderen, zij het met een verhoogde mate van 'verschoonbaarheid'.

Palermo

Het is, juist ook wanneer het om kinderen gaat, van belang de praktijk van het smokkelen tegen te gaan, en wel overeenkomstig het desbetreffende Protocol bij het Verdrag over Grensoverschrijdende Misdrijven (Palermo, december 2000). Het is zaak dat Nederland dit Protocol zo spoedig mogelijk ratificeert.¹⁴⁰

Artikel 18 van dit Protocol gaat over de terugkeer van gesmokkelde migranten, en gesteld zou kunnen worden dat dit a fortiori voor kinderen geldt (uiteraard tenzij het gaat om asielzoekers/vluchtelingen):

Return of smuggled migrants: 1. Each State Party agrees to facilitate and accept, without undue or unreasonable delay, the return of a person who has been the object of conduct set forth in article 6 of this Protocol and who is its national or who has the right of permanent residence in its territory at the time of return.

5.10.2 Mensenhandel/ Trafficking

Mensenhandel (trafficking) betreft het voor doelen in strijd met de mensenrechten organiseren van de overkomst van vreemdelingen. Het is duidelijk dat het bij 'trafficking' (mensenhandel) in het algemeen om slachtoffers gaat.

Potentiële slachtoffers dienen in een vroeg stadium te worden geïdentificeerd en daaraan dient onmiddellijk doelgerichte aandacht te worden besteed. Minderjarige (veelal vrouwelijke) asielzoeksters uit bijvoorbeeld Moldavië, Roemenië of West-Afrikaanse landen lopen een gereede kans in deze categorie te vallen. Wel moet worden onderkend dat een aantal 'slachtoffers' weet aan welk avontuur zij is begonnen, bijvoorbeeld omdat ze al in de seksindustrie in het land van oorsprong werkzaam waren.¹⁴¹

In Albanië wordt in een zo vroeg mogelijk stadium een preliminair onderzoek verricht om na te gaan of het gaat om een asielzoeker, een migrant, of een slachtoffer van trafficking. Dit geschiedt in nauwe samenwerking tussen UNHCR, IOM en OVSE. Ook hier in Nederland zou ten aanzien van minderjarigen een praktijk ontwikkeld kunnen worden waarbij in een AC of ook daarbuiten wordt vastgesteld om welke categorie het gaat (asielzoeker, economische migrant dan wel slachtoffer van mensenhandel). Dan kan een in dat veld gespecialiseerde organisatie het voortouw nemen bij het zoeken naar een gepaste oplossing (evenwel zonder de formele aanvraag te veronachtzamen).

Daarnaast geldt, net zoals bij 'Smokkelen', dat Nederland onverwijld het betreffende Protocol bij het Verdrag over Grensoverschrijdende Misdrijven (Palermo 2000) zou

moeten ondertekenen. Het gaat hierbij om het *'Protocol to prevent, suppress and punish trafficking in persons, especially women and children, supplementing the united nations convention against transnational organized crime'*

Het doel van dat protocol is als volgt gedefinieerd (artikel 2):

- (a) *To prevent and combat trafficking in persons, paying particular attention to women and children;*
- (b) *To protect and assist the victims of such trafficking, with full respect for their human rights; and*
- (c) *To promote cooperation among States Parties in order to meet those objectives.*

Het beschermen van de slachtoffers is in artikel 6 geregeld.

1. In appropriate cases and to the extent possible under its domestic law, each State Party shall protect the privacy and identity of victims of trafficking in persons, including, inter alia, by making legal proceedings relating to such trafficking confidential.
2. Each State Party shall ensure that its domestic legal or administrative system contains measures that provide to victims of trafficking in persons, in appropriate cases:
 - (a) Information on relevant court and administrative proceedings;

Artikel 7 gaat over het mogelijkerwijze verlenen van een status aan de slachtoffers van mensenhandel.

1. In addition to taking measures pursuant to article 6 of this Protocol, each State Party shall consider adopting legislative or other appropriate measures that permit victims of trafficking in persons to remain in its territory, temporarily or permanently, in appropriate cases.
2. In implementing the provision contained in paragraph 1 of this article, each State Party shall give appropriate consideration to humanitarian and compassionate factors.

Ook verwijst de ACVZ naar haar rapport over het VN-Vrouwenverdrag waar het gaat over het wel of niet verlenen van een verblijfsstatus voor deze categorie slachtoffers.¹⁴²

Van groot belang is dat het Palermo Protocol significante aandacht aan de terugkeer van betrokkenen besteedt. Artikel 8 van het protocol gaat over de repatriëring enerzijds en de wederzijdse verplichtingen en de zorg en zorgvuldigheid anderzijds die daarbij betracht moeten worden.

1. The State Party of which a victim of trafficking in persons is a national or in which the person had the right of permanent residence at the time of entry into the territory of the receiving State Party shall facilitate and accept, with due regard for the safety of that person, the return of that person without undue or unreasonable delay.
2. When a State Party returns a victim of trafficking in persons to a State Party of which that person is a national or in which he or she had, at the time of entry into the territory of the receiving State Party, the right of permanent residence, such return shall be with due regard for the safety of that person and for the status of any legal proceedings related to the fact that the person is a victim of trafficking and shall preferably be voluntary.
3. At the request of a receiving State Party, a requested State Party shall, without undue or unreasonable delay, verify whether a person who is a victim of trafficking in persons is its national or had the right of permanent residence in its territory at the time of entry into the territory of the receiving State Party.
4. In order to facilitate the return of a victim of trafficking in persons who is without proper documentation, the State Party of which that person is a national or in which he or she had the right of permanent residence at the time of entry into the territory of the receiving State Party shall agree to issue, at the request of the receiving State Party, such travel documents or other authorization as may be necessary to enable the

- person to travel to and re-enter its territory.
5. This article shall be without prejudice to any right afforded to victims of trafficking in persons by any domestic law of the receiving State Party.
 6. This article shall be without prejudice to any applicable bilateral or multilateral agreement or arrangement that governs, in whole or in part, the return of victims of trafficking in persons.

Het is zaak ook - of *juist* - bij kinderen in een zo vroeg mogelijk stadium na te gaan of het daadwerkelijk gaat om een asielzoeker (wel of niet gesmokkeld), een arbeids- of studiemigrant, dan wel een slachtoffer van mensenhandel. Daarop moet snel worden ingespeeld. Elke categorie verdient een eigen benadering.

5.10.3 Kindsoldaten

Overal ter wereld – en vooral in Afrika - worden kinderen ingezet in gewapende conflicten. Dit heeft verschillende gevolgen: de leger- of militialeiding maakt zich schuldig aan overtreding van internationale afspraken; die kinderen die een land ontvluchten waar zij blootgesteld zijn/worden aan inlijving verdienen gemeenlijk bescherming; maar kindsoldaten die misdaden hebben gepleegd, die hen kunnen worden aangerekend, dienen zich te verantwoorden en lopen een serieus risico te vallen onder de zgn. uitsluitingsclausule van het Vluchtelingenverdrag. Gerichte aandacht voor het welzijn van deze kindsoldaten is noodzakelijk: velen hebben verschrikkelijke dingen meegemaakt, en misschien ook zelf gedaan, en moeten te zijner tijd toch weer een min of meer normaal leven leiden.

De Uitsluitingsclausule van artikel 1F van het Vluchtelingenverdrag

Vaak wordt gewezen naar het feit dat kindsoldaten niet alleen als slachtoffer maar soms vooral als mogelijke dader worden beschouwd, en dat zulks de procedure ten nadele beïnvloedt. De toenmalige ACV heeft in januari 2001 een advies afgegeven over artikel 1F van het Vluchtelingenverdrag. In dat advies is ook de nodige aandacht besteed aan het verschijnsel kindsoldaten en dus aan de vraag in hoeverre kindsoldaten onder het regime van artikel 1F zouden vallen. Aangezien artikel 1F absoluut is, en aangezien het volkenrecht dwingend voorschrijft dat schendingen van het oorlogsrecht bestraft moeten worden, is de daderoptiek derhalve vanuit juridisch oogpunt te billijken. De ACVZ verwijst hierbij nadrukkelijk naar de betreffende passages uit het advies van de “oude” ACV. Het huidige advies richt zich evenwel veeleer op de vraag in hoeverre kindsoldaten bijzondere bescherming behoeven, en hoe die bescherming het best tot uiting komt. Daarbij is van belang dat het VRK-protocol over kindsoldaten in werking is getreden maar dat Nederland ook dit protocol tot op heden niet geratificeerd heeft (o.m. België, Denemarken en de VS hebben dat wel gedaan).¹⁴³

De uitgangspunten zijn duidelijk:

- het VRK bevatte oorspronkelijk een artikel waardoor het de lidstaten in feite vrij stond om jongeren, ook onder de 15 jaar, bij het leger in te lijven. Hierop werd begrijpelijkerwijs met enige verbazing dan wel ongeloof gereageerd,¹⁴⁴ en uiteindelijk werd in 2001 dan ook overeenstemming bereikt over een optioneel protocol om de regels hieromtrent te verbeteren. In feite wordt nu gesteld dat dienstplicht pas begint bij 18 jaar, en dat vrijwillige indiensttreding zo ‘laat’ mogelijk moet geschieden en gepaard moet gaan met allerhande zekerstellingen.
- Deze ontwikkeling liep in zekere zin parallel aan die betreffende het internationaal strafrecht: het ICC-statuut trad per 1 juli 2002 in werking en her en der zijn bijzondere strafhoven opgericht om oorlogsmisdadigers te straffen. Hoewel het ICC 18 jaar als minimum leeftijd ziet, sluit het oorlogsrecht geenszins uit dat, net zoals in het strafrecht, de minimum leeftijd voor berechting lager ligt; het speciale (oorlogs-)strafhof voor Sierra Leone bijvoorbeeld heeft als minimum leeftijd 15 jaar opgenomen (dat

- statuut is door de Veiligheidsraad vastgesteld middels SC Res 1315 (2000)).¹⁴⁵
- Wanneer terugkeer zou inhouden dat een strafrechtelijk proces mogelijk zou zijn in het land van herkomst, dient ter voldoening aan het bepaalde in artikel 3 EVRM te worden gekeken naar de bij het proces te verwachten behandeling, de rechtsgang, de mogelijke op te leggen straffen en de te verwachten behandeling in detentie.

Traumata

Kindsoldaten hebben vaak situaties meegemaakt en/of dingen gedaan die van invloed kunnen zijn op hun persoonlijke ontwikkeling en die reïntegratie en/of resocialisatie (na de demobilisatie) in de samenleving kunnen bemoeilijken.

De betrokken kinderen ondervinden psychosociale of psychiatrische problemen en/of uiten psychosomatische klachten. Het is duidelijk dat zulke kinderen speciale aandacht verdienen en soms dus ook een 'behandeling'. De vraag moet worden gesteld wáár een behandeling het meest succes zou hebben. In deze context moet worden geconstateerd dat organisaties als UNICEF van mening zijn dat met name psychosociale behandeling in het land van herkomst gezamenlijk met andere leden van de 'groep' dikwijls te verkiezen is boven individuele behandeling in een land van opvang.¹⁴⁶

Het blijkt dat in landen als Sierra Leone, Liberia en ook Somalië aandacht wordt besteed aan deze doelgroep, en dat de sociaal-psychologische aspecten vaak worden onderkend en behandeld (UNICEF, Raedda Barnen/ Save the Children, Rode Kruis, HCR/ IOM, IRC, War Child, etc.).¹⁴⁷ Een studie, gefinancierd door het Japanse Ministerie van Buitenlandse Zaken, lijkt een en ander te bevestigen.¹⁴⁸

Gezien het feit dat vele ama's uit Sierra Leone komen, is het niet onbelangrijk te constateren dat in dat land een netwerk is opgezet.¹⁴⁹

De ACVZ concludeert dat - wanneer 'behandeling' van een afgewezen getraumatiseerde kindsoldaat aan de orde zou komen, met de mogelijke verblijfsrechtelijke implicaties - eerst nauwkeurig dient te worden onderzocht of een vergelijkbare behandeling in het land van herkomst mogelijk zou zijn.

Meer informatie dient ter beschikking te worden gesteld aan de uitvoerders in Nederland. Hiertoe zou een internationale databank in het leven geroepen kunnen worden, waarin informatie over projecten, programma's, instituties, organisaties en bij voorkeur evaluaties en resultaten zou moeten worden opgeslagen. Ook zou zo'n databank informatie moeten bevatten over beschikbaarheid van medicijnen, zodat een terugkerende minderjarige of 18-plusser direct, indien nodig, (door-)verwezen kan worden.

Gevolgen traumata voor (plaats van) opvang

Bij kindsoldaten dient eerst te worden gekeken naar de asielvraag, inclusief het eventuele uitsluitingsgebod ex artikel 1 F Vluchtelingenverdrag. Daarnaast moet worden onderzocht of terugkeer en/of opvang in het land van herkomst mogelijk is. Tenslotte moet worden gezien of er andere belemmeringen voor de terugkeer zijn, bijvoorbeeld een fysieke handicap of psychosociale problemen. In dat laatste geval moet worden onderzocht welke activiteiten dienen te worden ontplooid ten behoeve van resocialisatie en reïntegratie.

Het voorgaande kan worden gesystematiseerd in het volgende stappenplan:

- 1) in geval een kindsoldaat asiel vraagt, is het niet meer dan normaal te onderkennen dat het inlijven van jongeren op zich al een misdrijf, resulterend in vervolging in vluchtelingenrechtelijke zin oplevert en dat het bieden van bescherming geboden kan zijn (wel dient te worden nagegaan of er voor het kind realistische binnenlandse vluchtalternatieven voorhanden zijn);

- 2) in zo'n geval moet evenwel altijd onderzocht worden of artikel 1F zou moeten worden toegepast; hierbij verwijst de ACVZ naar het ACV-advies van januari 2001 over 1F;¹⁵⁰
- 3) indien de strijd ten einde is gekomen en er een zekere mate van stabiliteit is ingetreden, kan overwogen worden de betrokkene terug te sturen; hierbij moeten de volgende overwegingen een rol spelen:
 - a) loopt betrokkene de kans strafrechtelijk vervolgd te worden, en zo ja is dat (i) bij een internationaal ingesteld tribunaal, of (ii) bij een nationale rechtbank; in geval (i) moet er van uit gegaan worden dat de behandeling en de rechtsgang naar behoren zullen zijn (immers: onder internationale controle, zoals in het geval van Sierra Leone);¹⁵¹ in geval (ii) zal nader onderzoek moeten worden verricht of acceptabele rechtsgang en gevangeniscondities (in geval van een vonnis) verzekerd zijn of kunnen worden (bijvoorbeeld door de aanwezigheid van *avocats sans frontières* en het ICRC);
 - b) zijn er voldoende opvangmogelijkheden in het land van herkomst om verantwoord met eventuele traumatische ervaringen om te gaan; is er aandacht voor de psychosociale problematiek.

5.11 'Tracing', alternatieve opvang en terugkeer

In deze paragraaf komen 'tracing', alternatieve opvang en terugkeer aan de orde. Het VRK heeft in artikel 22.2 neergelegd dat Staten moeten bijdragen aan de opsporing (tracing) van ouders of andere gezinsleden van een kind dat vluchteling is, teneinde de nodige inlichtingen te verkrijgen voor hereniging van het kind met het gezin waartoe het behoort.¹⁵²

Nederland heeft aangegeven dat terugkeer prioriteit geniet wanneer op de asielaanvraag negatief is beschikt. Bij iedere individuele beslissing moeten de belangen van het kind – conform artikel 3 lid 1 VRK- als eerste worden meegewogen. In deze paragraaf wordt een en ander uitgewerkt.

Terugkeer van minderjarige asielzoekers naar land van herkomst

"...Vanwege de actuele situatie, te weten een grote instroom van ama's, geen of weinig terugkeer naar het land van herkomst en misbruik van ama-voorzieningen door meerderjarige asielzoekers..." heeft de regering op 24 maart 2000 en op 1 mei 2001 beleidsnota's met maatregelen aan de Tweede Kamer gezonden. In deze beide nota's is - in lijn met het belang van het kind, dat in beginsel vraagt om herstel van de relatie met de ouders, familie en/ of sociale omgeving – gekozen voor:

- maatregelen ter intensivering van de aanpak van mensenmokkel
- maatregelen om de instroom te beperken
- maatregelen om de terugkeer te bevorderen

In dit nieuwe beleid zal veel meer dan voorheen de mogelijkheid van terugkeer worden onderzocht. Uiteraard wordt de terugkeer afgestemd op de positie van de minderjarige en de situatie in het land van herkomst. "...Waar de huidige begeleiding van de ama's gericht is op integratie in de Nederlandse samenleving, zal de terugkeer een vast onderdeel gaan vormen bij de begeleiding van minderjarigen die naar het land van herkomst moeten terugkeren. Vanzelfsprekend krijgen de minderjarigen van wie wordt verwacht dat zij in Nederland mogen blijven een begeleiding die gericht is op integratie in de Nederlandse samenleving..."¹⁵³

In het jaar 2002 zijn 1562 individuele ambtsberichten uitgebracht. Hierbij waren 1754 asielzoekers betrokken (een ambtsbericht kan meerdere personen betreffen, bijv. een

gezin), waarvan 786 ama's.¹⁵⁴ In de meeste ama-gevallen ging het daarbij om adresonderzoek. De onderzoeken die op de Ambassade in Beijing zijn gedaan zijn hier niet inbegrepen. Een dergelijk adresonderzoek wordt primair gebruikt om na te gaan of de ama familie in het land van herkomst heeft. In zo'n 40% van de onderzoeken ter plaatse zouden de opgegeven adressen juist zijn, en zouden er ook daadwerkelijk familieleden van de aanvrager wonen. De mogelijke gevolgen van een negatieve uitkomst van zo'n adresonderzoek op het asielverzoek zelf (met andere woorden als onderdeel van 'waarheidsonderzoek' - geloofwaardigheid) zijn te verwaarlozen. De uitkomsten worden dan ook niet primair gebruikt voor een oordeel over de geloofwaardigheid van de aanvraag, maar kunnen wel worden gebruikt voor een mogelijke terugkeer (dat wil zeggen na negatieve besluitvorming over een asielverzoek).

Het is de ACVZ bekend dat een aantal organisaties zeer goede ervaringen met opsporing/'tracing' heeft opgedaan. Met name het Rode Kruis (ICRC) heeft in vrijwel alle landen zgn. tracing sections.¹⁵⁵ In Angola bijvoorbeeld opende de ICRC de afgelopen paar jaar 139 zogenaamde tracing offices.

De vraag is of een dergelijk adresonderzoek voldoet aan de eisen van 'tracing', het opsporen van familieleden van gevluchte kinderen uit artikel 22.2 VRK.¹⁵⁶ Gezien de beperkte mogelijkheden bij een Nederlandse ambassade in de landen van herkomst en de grote ervaring bij een aantal daarin gespecialiseerde organisaties is het naar het oordeel van de ACVZ uiterst gewenst, dat 'tracing' primair belegd wordt bij de daarin gespecialiseerde organisaties zoals Unicef, Save the Children (SCF), het Rode Kruis, ISS¹⁵⁷ of bijvoorbeeld het ICMPD.¹⁵⁸ Hiertoe dienen pertinente afspraken te worden gemaakt. 'Tracing', gekoppeld aan het zoeken naar adequate alternatieve opvang, dient in een zo vroeg mogelijk stadium plaats te vinden.

Van een organisatie als het Rode Kruis is bekend dat die alleen tracingsactiviteiten pleegt te verrichten op verzoek van de direct betrokkene en de resultaten daarvan ook alleen aan hem of haar ter beschikking stelt. Wellicht is nader overleg met die organisatie over de condities waarop ook voor de Nederlandse overheid tracingsactiviteiten zouden kunnen worden verricht, voor de verdere toekomst zinvol.

De ACVZ verwacht dat overleg en afspraken met ICMPD en wellicht ook met Unicef op korte termijn tot effectieve resultaten kunnen leiden.

De ACVZ is van mening dat in een zo vroeg mogelijk stadium aandacht moet worden besteed aan de verplichting na te gaan of, en zo ja waar er familie van de ama is. Dat zou het ook mogelijk maken om waar enigszins mogelijk, over te gaan tot terugkeer na een negatieve beschikking op de asielaanvraag.

Alternatieve opvang

Mocht 'tracing' niet tot het gewenste resultaat leiden en het asielverzoek is afgewezen, dan moet de oplossing meer dan voorheen gezocht worden in het aanbieden van opvang in het land van herkomst.

Hiertoe kunnen opvangcentra geïdentificeerd worden (zoals bijvoorbeeld in China). Een goed voorbeeld zijn daarnaast de afspraken met het IOM over het aanbieden van opvang in Angola. Ook met andere organisaties kunnen vergelijkbare afspraken gemaakt worden, bijvoorbeeld over het beschikbaar stellen van een vast aantal opvangplaatsen voor terugkeerders. Het is de verwachting dat wanneer die opvang als alternatief wordt aangeboden, de kans op hereniging met het kerngezin zal toenemen (soms evenwel pas na aankomst in het land van herkomst).¹⁵⁹

Bij adequate opvang hoeft niet onmiddellijk aan kindertehuizen te worden gedacht. Pleeggezinnen of internaten ('boarding schools') zijn soms geschikt. Naar de mening van de ACVZ dient hier nader onderzoek te worden verricht naar de (on)mogelijkheden van opvang in een pleeggezin in het land van herkomst. Belangrijk is om 'tracing' gelijktijdig met het zoeken naar alternatieve, adequate opvang te doen plaatsvinden. In bepaalde gevallen verdient de alternatieve opvang voorrang.

In een vorige alinea is verwezen naar China en Angola. Het China-model is gebaseerd op pertinente afspraken tussen de regeringen van China en Nederland alsmede onderzoek ter plaatse. In het geval Angola is Nederland er toe overgegaan afspraken te maken met het IOM om een opvangtehuis op te richten. De vertraging die in het Angola-project was opgelopen moet nader geanalyseerd worden ten behoeve van de besluitvorming over toekomstige partners.

De ACVZ is van mening dat een actieve benadering van het grootste belang is. Te denken zij daarbij niet alleen aan IOM of Unicef maar ook aan Nederlandse of lokale NGO's.¹⁶⁰ Beschouwing over tracing, alternatieve opvang en terugkeer

Er moet meer tijd, energie en geld worden vrijgemaakt voor het zoeken naar oplossingen in het land van herkomst (terugkeer, tracing, alternatieve opvang) voor minderjarigen van wie het asiilverzoek is afgewezen; daarbij moet de bredere context (de noord-zuid verhoudingen) onderkend worden (zoals middels de HLWG). Hierbij komt dat op basis van verdragsteksten (onder meer VRK artikel 22.2) prioriteit voor 'tracing' geëigend is en actief dient te worden bevorderd, bij voorkeur middels Unicef, het Rode Kruis, SCF, ICMPD of andere daartoe geëigende organisaties. 'Tracing', gekoppeld aan het zoeken naar adequate alternatieve opvang, dient in een zo vroeg mogelijk stadium plaats te vinden. Van een organisatie als het Rode Kruis is bekend dat die alleen tracingsactiviteiten pleegt te verrichten op verzoek van de direct betrokkene en de resultaten daarvan ook alleen aan hem of haar ter beschikking stelt.

Wellicht is nader overleg met die organisatie over de condities waarop ook voor de Nederlandse overheid tracingsactiviteiten zouden kunnen worden verricht voor de verdere toekomst zinvol. De ACVZ verwacht dat overleg en afspraken met ICMPD en wellicht ook met Unicef op korte termijn tot effectieve resultaten kunnen leiden.

Bij de relevante belangenafweging wordt – terecht – aandacht besteed aan het geestelijk welzijn van het kind en aan eventuele psychosociale problemen. In deze context kan gewezen worden op een recent rapport over *The Children of Kabul* (Unicef/SCF, 2003) waarin gesteld werd dat "...in the past we have been too quick to turn to expensive technical responses to what has been labelled 'child trauma' in post-conflict situations..."¹⁶¹ Meer nadruk dient derhalve gelegd te worden op het opzetten dan wel gebruik maken van projecten en instellingen die zich op psychosociale steun in het land van herkomst richten.¹⁶² Nader onderzoek dient naar de mening van de ACVZ te worden verricht naar de feitelijke mogelijkheden en de successen/mislukkingen in landen van herkomst afgezet tegen successen/mislukkingen in Nederland; Wat is een succes, wat een mislukking, welke definitie formuleren we voor "acceptabele" opvang? Ruime middelen dienen aan de uitvoerders (Unicef, Rode Kruis, SCF, TPO, Medefinancieringsorganisaties et al.) ter beschikking te worden gesteld. Kwaliteit en continuïteit van de behandelingsmogelijkheden in de landen van herkomst moeten bij de afweging van mogelijkheden aandachtspunten zijn.

Wanneer het niet mogelijk zou zijn om zo spoedig mogelijk na de afwijzing van een asielaanvraag alternatieve opvang in het land van herkomst aan te bieden, dient vastgehouden te worden aan terugkeer na het bereiken van de 18-jarige leeftijd.

Het voorbereiden op terugkeer (en eventueel het daaraan voorafgaand testen van geestelijke en lichamelijke rijpheid hiertoe) bij het bereiken van de 18-jarige leeftijd dient ruim vóór de 18^e verjaardag plaatsgevonden te hebben; terugkeer, indien realistisch, is voor alle minderjarigen te verkiezen, mits de beschermings-vraag afdoende is behandeld.

5.12 ACVZ-expertmeeting: “Kinderen in en na de asielprocedure”, 25 juni 2003

Op 25 juni 2003 heeft de ACVZ een expertmeeting georganiseerd. Hieraan namen vertegenwoordigers van verschillende overheidsinstellingen, NGO's, academici en anderen deel. Centraal stonden onderwerpen die ook in de hierboven vermelde 'quick scan' genoemd zijn. Maar daarnaast kwam de internationale context (de noord-zuid verhoudingen) aan de orde. Ook werd aandacht besteed aan juridische vragen, zoals de grensoverschrijdende werking van het VRK en bijv. AWB's artikel 4.6. Een verslag van deze expertmeeting is opgenomen in de bijlagenbundel bij dit advies.

5.13 Conclusies

Er is in Nederland in de afgelopen jaren veel aandacht besteed aan de positie en status van minderjarige asielzoekers. Evaluaties en veranderd inzicht lagen ten grondslag aan een vrij radicale beleidswijziging. Uiteraard gaat een ingrijpende beleidswijziging gepaard met een intensieve gedachtewisseling. Terecht kwam de relatie met het VRK daarbij aan de orde; aan de mening van het VRK-Comité moet in deze context dan ook grote waarde worden gehecht.

Het is van groot belang dat alle betrokkenen in dialoog blijven, zodat gezamenlijk gezocht kan worden naar verbeteringen en optimalisering van de omgang met asielzoekende minderjarigen, zowel in Nederland als in de landen van herkomst. Een groot aantal suggesties voor die verbetering en optimalisering is de afgelopen tijd gedaan.

De recente kritiek van Human Rights Watch met betrekking tot de behandeling van kindvreemdelingen in Nederland, die impliceert dat Nederland op diverse fronten de mensenrechten zou schenden en dat de asielprocedure voor kinderen ver beneden de maat zou zijn, deelt de ACVZ niet.

De ACVZ concludeert dat de Nederlandse wet- en regelgeving sinds Steenbergen et al. hun onderzoek hebben gepubliceerd weliswaar significant gewijzigd is, maar dat nog steeds gesteld kan worden dat de Vreemdelingenwetgeving (wet, besluit, voorschrift, circulaire) 'in zijn algemeenheid' geacht kan worden te voldoen aan het Kinderrechtenverdrag. Het Nederlandse ama-beleid voldoet aan de positieve verplichtingen van het VRK.

Wel dient te worden opgemerkt dat op een enkel punt spanning bestaat tussen de uitvoeringspraktijk en het VRK. Dit betreft met name de bama-problematiek en het soms te lange verblijf in het grenshospitium. Voorts moet worden geconstateerd dat de bejegening van kindvreemdelingen (aanmerkelijk) strenger is geworden, zoals weerspiegeld in bijvoorbeeld het ama-campus beleid. De ACVZ constateert dat Nederland met betrekking tot de algemene bovenverdragsrechtelijke humanitaire normen die het zichzelf had opgelegd een stap terug gedaan heeft en waarschuwt dat als deze ontwikkeling in de toekomst zou voortgaan, zulks tot verdere spanning met het VRK kan leiden.

De aanscherping van het ama-beleid die de afgelopen jaren in Nederland heeft plaatsgevonden is naar mening van de ACVZ alleen dan te rechtvaardigen, indien daarbij vastgehouden wordt aan algemene (ook boven) verdragsrechtelijke humanitaire normen en waar nodig actief naar acceptabele terugkeermogelijkheden wordt gezocht.

5.14 Aanbevelingen/Aandachtspunten

Op basis van haar onderzoek en analyses zoals opgenomen in dit hoofdstuk is de ACVZ tot de volgende aanbevelingen en aandachtspunten gekomen voor de procedure, voor de bijzondere groepen en voor 'tracing' en terugkeer.¹⁶³ Voor de onderbouwing zij verwezen naar de hoofdstekst.

Algemeen

Aanbeveling/Aandachtspunt

- De aanscherping van het ama-beleid die de afgelopen jaren in Nederland heeft plaatsgevonden is naar mening van de ACVZ alleen dan te rechtvaardigen, indien daarbij vastgehouden wordt aan algemene (boven)verdrags-rechtelijke humanitaire normen en waar nodig actief naar acceptabele terugkeermogelijkheden in het land van herkomst wordt gezocht. Aan dit laatste aspect dient meer aandacht te worden besteed, zowel qua menskracht als budget.

Het horen van met name 4-12 jarigen¹⁶⁴

Op grond van de verzamelde gegevens is de ACVZ van oordeel dat het horen van zeer jonge kinderen voor hen belastend kan zijn. Voorts is duidelijk dat voor de beoordeling van wat gezegd wordt expertkennis is vereist. Gebleken is dat het horen van 4-6 jarigen recentelijk is gestopt.¹⁶⁵

Aanbevelingen/Aandachtspunten:

- Het horen van en beslissen over minderjarigen dient met uiterste zorg te geschieden. De Vc 2000 dient zodanig te worden aangepast dat ama's en gezinnen met minderjarige kinderen absolute voorrang krijgen bij de afhandeling van aanvragen. Het bij voorrang afhandelen van beroepszaken waarbij kinderen zijn betrokken, dient te worden gefaciliteerd.
- Een kindvriendelijke omgeving voor het horen is noodzakelijk; lengte en duur van het gehoor dienen geoptimaliseerd te worden (ruime, regelmatige pauzes).
- Tolken die voor het horen van kinderen worden ingezet dienen ervaring met kinderen te hebben en kindvriendelijk te zijn; ook voor deze categorie is een aparte opleiding nodig.
- De mogelijkheid in de huidige praktijk voor een door het Nidos benoemde voogd om bij het gehoor aanwezig te zijn, dient in beleidsregels vastgelegd te worden.
- De onderzoeks- en beslisprocedure ten aanzien van een ama dient zo te worden ingericht dat de ama gedurende de gehele procedure bij voorkeur één rechtstbeschermmer wordt bijgestaan. Na het gehoor moet - anders dan soms de huidige praktijk - de ama naar huis of opvang worden begeleid.
- Bij gezinnen dient te gelden dat, wanneer zulks in het belang van het gezin zou zijn, (bijvoorbeeld wanneer het asielverzoek van de ouders dreigt te worden afgewezen), een eigen, onafhankelijk asielverzoek van een minderjarige (dat wil zeggen 4-18 jarigen) moet worden behandeld; het onderzoek terzake dient tot een afzonderlijke beslissing te leiden.

- **Ondertekening van het gehoor van een ama dient, overeenkomstig hetgeen geldt in andere Nederlandse juridische procedures, te geschieden: bij de groep 4 tot 12 jarigen door de voogd; bij de groep van 12 tot en met 15 jarigen door zowel de voogd als het kind; en bij ama's van 15 jaar en ouder door het kind zelf.**

Het afdoen van ama-aanvragen in een AC (Aanmeldcentrum)

Het moge duidelijk zijn dat niemand ten volle mentaal voorbereid kan zijn op een belangrijk gehoor onmiddellijk na aankomst. Dit geldt voor kinderen in nog sterkere mate dan voor volwassenen. In gevallen waarin geen enkele twijfel bestaat kan de AC-procedure voor een beslissing omtrent de toelating van kinderen worden gebruikt. Goede nota is genomen van het feit dat de asielaanvragen van ama's jonger dan 12 jaar zelden in een AC-procedure worden afgedaan.

Aanbeveling/Aandachtspunt

- **De AC-procedure kan, zij het met uiterste zorgvuldigheid, toegepast worden. Vooruitlopend op een advies omtrent de AC-procedure adviseert de ACVZ om zeker te stellen dat de ama ten minste 24 uur rust wordt gegund. Dat kan in de huidige situatie worden bereikt door het kind tijd te gunnen in de zogeheten noodopvang dan wel bij een pleeggezin.**

Opvang; opvang gezin tussen AC en Voorlopige Voorzieningen (VoVo); kindgezinnen

De opvang van gezinnen in een AZC of OC is niet zonder meer slecht te noemen maar niet altijd voldoende kindvriendelijk. Aan de kindvriendelijkheid (recreatie, ruimte om huiswerk te maken) en veiligheid dient meer aandacht te worden besteed. Een fysieke scheiding tussen gezinnen met jonge kinderen en alleenstaande mannen dient te worden overwogen. De ACVZ heeft goede nota genomen van het schrijven van de Minister aan de Tweede Kamer (2 oktober 2003) waarin zij aankondigt een groot aantal maatregelen te willen nemen om de veiligheid van vrouwen en meisjes in de asielopvang te vergroten.¹⁶⁶

In de huidige praktijk wordt de opvang beëindigd zodra een asielverzoek van een meerderjarige in een AC is afgedaan met een negatieve beschikking. Betrokkene wordt niet uit het land verwijderd voor een negatieve uitslag van een zogenoemde VoVo-procedure (circa 14 dagen, waarbij bepaald wordt of de beroepsprocedure in Nederland mag worden afgewacht) maar heeft die twee weken geen recht op opvang. Ook gezinnen worden aan dit regime onderworpen (met als uitzondering gezinnen met een kind jonger dan 1 jaar).

De ACVZ vindt dit onjuist voor gezinnen met minderjarige kinderen. Hier acht de ACVZ het welzijn van zo'n gezin zo belangrijk dat opvang moet worden geboden tot en met de uitspraak van de voorzieningenrechter.

Daarnaast wijst de ACVZ op een mogelijke discrepantie ten aanzien van kindgezinnen die bij de asielaanvraag als eenheid worden beschouwd maar kort daarna gescheiden worden. Hierover dienen passende (beleids-)afspraken gemaakt te worden met als uitgangspunt dat kindgezinnen alleen wanneer het in het belang van de individuele leden van dat gezin zou zijn, gescheiden mogen worden.

Aanbevelingen/Aandachtspunten

- Ten aanzien van minderjarigen, ook als zij deel uitmaken van een gezin, is het niet aanvaardbaar dat geen opvang bestaat tussen de afwijzende AC-beslissing en de rechterlijke spoeduitspraak over de rechtmatigheid daarvan (Vovo-uitspraak); die opvang dient te worden gecreëerd.
- De kind(on-)vriendelijkheid van de opvang dient waar relevant bijzondere aandacht te krijgen door middel van een inventarisatie; bij die inventarisatie dient tevens de vraag te worden betrokken of maatregelen getroffen kunnen worden om de veiligheid van allen te optimaliseren.
- Bij kindgezinnen moet het belang van elk kind beoordeeld worden; het scheiden van zulke kindgezinnen dient als uitgangspunt te worden vermeden; het asielrelaas van elk kind in zo'n kindgezin, dient, waar relevant, apart te worden beoordeeld.

Het behandelen van asielverzoeken ingediend door gezinnen of minderjarigen; gescheiden binnenkomst; Dublin

Gezien de kwetsbaarheid van minderjarigen en de noodzaak met spoed te streven naar een acceptabele oplossing van de verscheidene door de migratoire bewegingen ontstane problemen, is het duidelijk dat minderjarigen en gezinnen met minderjarige kinderen te allen tijde, gedurende de hele procedure, en dus ook in zaken bij de rechter voorrang zouden moeten genieten. Uiteraard zal een en ander mogelijk tot gevolg hebben dat anderen langer moeten wachten op de uitkomst van hun procedure, maar de ACVZ acht zulks aanvaardbaar, gezien het belang van het welzijn van het gezin.

Als de ouders van minderjarige kinderen niet binnen drie maanden na de kinderen in Nederland aankomen, loopt het gezin het risico te worden gescheiden. In zulke gevallen moet het asielverzoek van de alleenstaande ouder eveneens met voorrang worden behandeld.

Daarnaast moet in positieve zin gebruik worden gemaakt van de mogelijkheden die Dublin II biedt voor het samenvoegen van asielverzoeken (dat wil zeggen indien het ene familielid een verzoek in land X heeft ingediend en het andere in Nederland), met als doel behandeling van beide verzoeken in één van de lidstaten. Ook hier zou een termijn van drie maanden kunnen gelden.

Aanbevelingen/Aandachtspunten

- Dublin II (Europese regelgeving over het land dat een asielverzoek in behandeling moet nemen) moet ook gebruikt worden voor het – waar mogelijk – samenvoegen van asielverzoeken van kinderen en ouders die in verschillende landen zijn gedaan.
- In de Vc 2000 dient voorrang voor alleenstaande minderjarigen en voor gezinnen met minderjarigen bij de behandeling van asielverzoeken te worden vastgelegd. Deze voorrang zou ook moeten gelden voor (volwassen) familieleden die langer dan drie maanden na de aanvraag van het kind hun eigen asielaanvraag hebben ingediend.

Terugkeer, 'tracing' en alternatieve, adequate opvang

Ouders hebben de primaire verantwoordelijkheid voor het welzijn van hun kinderen. In het geval van een negatieve beschikking dienen de ouders op hun verantwoordelijkheid te worden gewezen. Terugkeer is dan de enige optie en dit moet hen dan ook duidelijk

gemaakt worden door alle betrokkenen (vreemdelingendienst, IND, COA en met name ook het IOM).

Een en ander betekent dat na een eerste negatieve beschikking (ongeacht of dit een AC- of normale procedure betreft) de ouders moeten worden voorbereid op terugkeer. Indien het gezin na de normale periodes geen aanstalten maakt het land te verlaten is verwijdering geëigend, waarbij in bijzondere gevallen gebruik kan worden gemaakt van vreemdelingenbewaring ten behoeve van terugkeer. Binnen de mogelijkheden van de 'terugkeer' (menskracht, gelden) dienen gezinnen absolute voorrang te krijgen: een actief begeleidingstraject dient ontwikkeld te worden.

De ACVZ is van mening dat in een zo vroeg mogelijk stadium dient te worden onderzocht of en zo ja, waar er familie van de ama is. Dat maakt het mogelijk om na afwijzing waar enigszins mogelijk over te gaan tot terugkeer.

Gezien de verregaande samenwerking met het IOM zou kunnen worden gedacht aan het sluiten van een overeenkomst met datzelfde IOM ten behoeve van tracing. Het IOM kan dan ter plaatse afspraken maken met de aldaar in 'tracing' gespecialiseerde organisaties. Dit heeft als voordeel dat, bijvoorbeeld in Angola, waar het IOM zorg draagt voor alternatieve opvang, die opvang aan tracing gekoppeld kan worden, - ook na terugkeer.

Ook het ICMPD zou een actieve rol kunnen spelen. 'Tracing' dient náást het identificeren van alternatieve adequate opvang te geschieden. 'Tracing' kan in bepaalde gevallen meer succes hebben wanneer de betrokkene zich in het land van herkomst in adequate opvang bevindt.

Als 'tracing'-activiteiten niet tot resultaat leiden, moet zoveel mogelijk gebruik gemaakt worden van de mogelijkheden tot alternatieve opvang in het land van herkomst. De Nederlandse overheid probeert in een aantal landen van herkomst adequate alternatieve opvang te bewerkstelligen. Niet alleen door Nederland zelf op te zetten opvang dient te worden gerealiseerd (zoals bijv. in Angola) maar ook opvang in het land van herkomst bestaande opvanghuizen, waar plaatsen "ingekocht" kunnen worden. Bij adequate opvang hoeft overigens niet onmiddellijk aan kindertehuizen gedacht te worden. Pleeggezinnen of internaten ('boarding schools') zijn soms ook geschikt. Adequaat betekent in casu niet dat aan Nederlandse normen dient te worden voldaan maar wel aan bijvoorbeeld de minimum eisen van het VRK, met andere woorden dat voldoende aandacht wordt besteed aan gezondheid, onderwijs en ontwikkeling van het kind. De ACVZ acht die initiatieven een goede ontwikkeling.

De ervaring leert dat de betrokkenen kort na terugkeer er dikwijls uiteindelijk toch in slagen weer contact met hun familie te krijgen: 'tracing' vanuit de alternatieve opvang (dat wil zeggen in het land van herkomst) leidt makkelijker tot familiehereniging dan wanneer de betrokkene in Nederland verblijft. Het 'opvang-traject' kan direct worden ingezet, dus gelijktijdig met het 'tracing-traject'.

De ACVZ is van mening dat een actieve benadering van het grootste belang is. Te denken zij daarbij niet alleen aan IOM (of: Unicef, ICMPD) maar ook Nederlandse of lokale NGO's.

Aanbevelingen/Aandachtspunten

- In het geval van een negatieve beschikking c.q. afwijzende uitspraak van de rechter dienen ama's en gezinnen met minderjarige kinderen voorrang te krijgen bij het faciliteren van terugkeer; van alle afgewezen ama's – ongeacht de leeftijd – dienen de terugkeermogelijkheden onderzocht te worden; de pro-actieve rol van het IOM dient te worden versterkt, door onder andere herhaalde confrontatie, bemiddeling en 'counselling'.
- Bij de behandeling van asiolverzoeken van ama's dient voor zover mogelijk gebruik gemaakt te worden van 'tracing' (het opsporen van familieleden); hierbij dient, naast de inschakeling van Ambassades, waar mogelijk gebruik gemaakt te worden van daarin gespecialiseerde organisaties als Unicef, het Rode Kruis, SCF, en ICMPD. Naar het inzicht van de ACVZ heeft nader overleg met met name Unicef en ICMPD de beste kans op succes op de korte termijn. Het al dan niet "vinden" van familie staat los van de vraag of iemand asielrechtelijke bescherming behoeft.
In overleg met onder meer de genoemde instanties en bijvoorbeeld het IOM dient na een afwijzing van het asiolverzoek daarnaast systematisch te worden gezocht naar veilige alternatieve opvang in het land van herkomst. De huidige inspanningen om zo nodig in het land van herkomst veilige opvang te creëren dienen te worden uitgebreid.
- In deze context is het van belang te streven – in internationaal verband - naar het opzetten van een databank met informatie over opvang, onderwijs en gezondheidsvoorzieningen (inclusief psychosociale opvang) in de betrokken landen.

Bijzondere aandacht voor specifieke groepen

Er zijn ama's die slachtoffer zijn van mensenhandel of in een mensonterende situatie dreigen terecht te komen (sex-industrie, diamanten-smokkel, drugs-runners/-smokkel). Het VRK verplicht Nederland tot bescherming. De huidige opvangmodaliteiten sluiten - vanwege het (semi-)open karakter - niet uit dat deze jongeren (weer) met hun 'belagers' in contact komen. Dit probleem vereist specifieke aandacht.

Gedurende een zekere periode gesloten opvang te realiseren biedt een oplossing voor gevallen waarin mensonterende situaties dreigen te ontstaan; derhalve dient een specifieke veiligheidsanalyse te worden uitgevoerd voor elke ama. In een zo vroeg mogelijk stadium dient te worden vastgesteld of het bij de betreffende ama gaat om een asielzoeker, een economisch migrant dan wel een slachtoffer van mensenhandel. Ongeacht de juridische vraag (bijvoorbeeld een asiolverzoek dat normaal moet worden afgedaan), zouden zowel de opvang als het zoeken naar oplossingen dan al direct gericht kunnen zijn op de achtergrond en de specifieke problematiek van betrokkene. Daarbij spelen voorlichting en samenwerking een belangrijke rol.

Net zoals dat voor Nederlandse kinderen geldt, kan de Raad voor de Kinderbescherming, als sprake is van een concrete dreiging, opvang in een (gesloten) jeugdinstelling trachten te realiseren.

Daarnaast is het van belang om er rekening mee te houden dat vele ama's psychosociale problemen hebben. Dit is meestal terug te voeren tot de situatie en gebeurtenissen in het land van herkomst, dan wel gedurende de spanningsvolle reis, maar soms ook tot de situatie in het land van beoogd asiel (lange wachttijden, teleurstellingen, onzekerheid, heimwee). Met name de kindslachtoffers (kindsoldaten, kinderprostitutie) behoeven

bijzondere aandacht en/of behandeling. Meer aandacht moet worden besteed aan de verscheidene mogelijkheden tot behandeling. De interesse van lokale NGO's bij de opvang van bijvoorbeeld kindsoldaten neemt significant toe, evenals de professionaliteit.

Dit betekent dat kindsoldaten met psychosociale problemen in de geëigende gevallen in een aantal landen van herkomst goed kunnen worden opgevangen.

Aanbevelingen/Aandachtspunten:

- **Alle ama's dienen na binnenkomst een 'veiligheidstoets' ter bescherming van henzelf te ondergaan (drugs, prostitutie); in bijzondere gevallen kan een kinderbeschermende maatregel, zoals opvang in een gesloten instelling, niet worden uitgesloten.**
- **Meer aandacht moet worden besteed aan de psychosociale staat waarin vele kindsoldaten, slachtoffers van mensenhandel en ook andere ama's zich bevinden, zowel om te bepalen of (psychosociale) zorg nodig is, alsook om te bepalen waar en hoe die kinderen het best opgevangen dan wel behandeld kunnen worden.**

Inbewaringstelling van minderjarigen

Hierboven is aangegeven dat in een enkel geval ama's wellicht in een speciale instelling moeten wachten op een volgende stap (zoals bijvoorbeeld terugkeer, opvang in een kleinschalige wooneenheid, opvang campus, erkenning en integratie, etc.).

Het in vreemdelingenbewaring stellen van minderjarigen dient tot een absoluut minimum te worden beperkt. Bij aankomst op Schiphol geldt ook voor minderjarigen een AC-procedure. Dit houdt aldaar een gesloten opvang in. Dit kan (ook bij gezinnen met minderjarige kinderen) oplopen tot 3-6 maanden.

Daarnaast is het grenshospitium in gebruik als 'wachtlokaal' bij terugkeer (een speciale ruimte waar een gezin gedurende - in principe - maximaal 14 dagen direct voorafgaand aan een daadwerkelijk vertrek wordt opgevangen), bijvoorbeeld nadat een asielverzoek in een AC- en VoVo-procedure is afgewezen.

De ACVZ acht deze praktijk niet onaanvaardbaar. Wel dient gelet te worden op eventuele Europese normen (zoals neergelegd dan wel neer te leggen in Europese Richtlijnen). Ook dient de praktijk van de inbewaringstelling aan bepaalde standaards te voldoen en moet op de (kwaliteit van de) tenuitvoerlegging van de inbewaringstelling toezicht worden gehouden. Ook moet meer aandacht aan onderwijs worden besteed.

Aanbevelingen/Aandachtspunten:

- **Waar het gaat om kindvreemdelingen dient beleid, praktijk en uitvoering op het grenshospitium aan een nader onderzoek en evaluatie te worden onderworpen. Op dit moment vindt toezicht in/op het grenshospitium plaats door de Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming (RSJ). De Inspectie voor Jeugdhulpverlening en Jeugdbescherming dient te dezen een taak te worden toebedeeld.**
- **De ACVZ is van oordeel dat langdurige inbewaringstelling van kinderen ter fine van toegangsweigering in strijd kan zijn met internationale normen, terwijl kortdurende inbewaringstelling (ook ter fine van terugkeer) acceptabel is.**

De bama (begeleide alleenstaande minderjarige asielzoeker) problematiek

In de huidige praktijk blijkt het mogelijk om een ama toe te voegen aan een ‘ver’ familielid (tot in de vierde graad) dat hier te lande verblijft voor zowel de zorg en bescherming (voogdij) als mogelijkerwijze de verantwoordelijkheid voor de terugkeer van deze ama. Een wettelijke basis hiertoe lijkt niet te bestaan, waarbij aangetekend zij dat de wettelijke zorgplicht zich gemeenlijk niet verder uitstrekt dan de eerste graad.

De ACVZ is van mening dat deze praktijk aanpassing behoeft:

- a) in gevallen waarin een eerstegraads familielid in Nederland zou verblijven, zijn de volgende gevallen/aspecten te onderscheiden:
 - de eerstegraads onderhoudsplicht (conform Nederlandse wetgeving);
 - de minderjarige zoekt gezinshereniging bij de ouder;
 - het asielverzoek van de ouder(s) is afgewezen; terugkeer van de ouder(s) wordt uitgesteld tot na afdoening asielaanvraag minderjarige.
- b) in de gevallen waarin een ama alleen reist, is het niet goed te verdedigen de bama-praktijk (in het geval van een tweede t/m vierdegraads familielid in Nederland) toe te passen: de ama dient in zo’n geval als ama behandeld te worden.
- c) in gevallen waarin een ama reist onder begeleiding (bijvoorbeeld met een oom of tante) is het heel wel mogelijk om de ama en zijn/haar begeleider aan een zelfde ‘regime’ te onderwerpen.
- d) bij begeleiding bij de binnenkomst moet aan de bama-praktijk een redelijkheidstoets toegevoegd worden of de begeleider in redelijkheid geacht kan worden verantwoordelijk te zijn voor de ama.

Aanbeveling/Aandachtspunt:

- **Waar het gaat om ‘begeleide ama’s’, dient de bama-praktijk (het toevertrouwen van kinderen aan in Nederland verblijvende niet-naaste familieleden, die daarenboven veelal belast worden met de terugkeer van deze kinderen) te worden aangepast. Deze praktijk kan alleen gecontinueerd worden voor eerstegraads familieleden en in alle andere gevallen alleen in overeenstemming met de betrokkenen. Dit laatste geldt niet noodzakelijkerwijs voor kinderen die samen met niet-naaste familieleden Nederland binnenkomen.**

De campus, de eerste beschikking en terugkeer

De ama-campus is bedoeld om afgewezen 15-18 jarigen voor te bereiden op terugkeer. De ACVZ vraagt zich af of voorbereiding op terugkeer alleen op een grootschalige campus kan plaatsvinden. Wellicht zijn kleinschalige wooneenheden, desnoods gebundeld op één terrein, hier toe ook geschikt (te maken). Onderzoek ter zake is wenselijk.

In de huidige praktijk blijkt dat vele 15-18 jarigen naar de campus worden gestuurd zónder dat zij een eerste (negatieve) beschikking hebben ontvangen. De ACVZ acht het niet juist dat diegenen die nog niet formeel weten waar zij aan toe zijn, onderworpen worden aan een volledig op terugkeer gericht regime. Ook houdt het vermengen van populaties risico’s in met betrekking tot motivatie, attitude en interactie. De ACVZ acht het waarschijnlijk dat sommige escalaties op de campus zich niet of niet in die omvang zouden hebben voorgedaan als het voorgaande in acht was genomen. Daarnaast neemt de ACVZ goede nota van het gegeven dat recentelijk een onafhankelijke klachtencommissie is ingesteld en van het besluit dat de inspectie voor jeugdhulpverlening en jeugdbescherming toezicht zal uitoefenen op de opvang van ama’s.

De campus beoogt veiligheid, leefbaarheid en ontwikkeling (onderwijs) te bieden en is gericht op terugkeer. Een scheiding van geesten is dan nodig. Er zijn dan twee keuzemogelijkheden: ofwel het bieden van twee verschillende programma’s (waarbij het onder-

wijzen van engels en/of in het engels op zich niet als bezwaarlijk hoeft te worden beschouwd),¹⁶⁷ dan wel (en in de optiek van de ACVZ veel beter) het fysiek scheiden van de twee groepen; te denken valt daarbij aan het gebruik van ‘Vught’ voor diegenen die nog op hun eerste beschikking wachten, en de inzet van ‘Deelen’ voor allen die daadwerkelijk op terugkeer voorbereid moeten worden (ondanks de kans dat de rechter toch nog anders zou kunnen beschikken).

Waar het gaat om terugkeer is, zoals hierboven al gesteld, de ACVZ van mening dat veel meer energie gestoken moet worden in pogingen een minderjarige op een verantwoorde wijze terug naar huis te laten keren naar huis door intensieve pro-actieve ‘tracing’, uitbreiding adequate opvang in het land van herkomst, meer aandacht voor terugkeerders met psychosociale problemen.¹⁶⁸ Op deze wijze zouden velen niet tot hun 18^e jaar op een campus behoeven te verblijven. Dat is in zijn algemeenheid in het belang van het betreffende kind en van Nederland.

Aanbeveling/Aandachtspunt:

- **Een fysieke scheiding van ama’s met een negatieve beschikking en ama’s zonder een eerste beschikking is noodzakelijk. Ook moet worden bezien of een effectief terugkeermodel ook kan worden uitgevoerd met gebruikmaking van kleinere wooneenheden.**

Toegang tot de gezondheidszorg, jeugdzorg en onderwijs

Naar de mening van de ACVZ hangt de toegang tot jeugdzorg en onderwijs in principe af van de verschillende stadia in de procedure dan wel status van de betrokken kindvreemdeling:

- a) de minderjarige als asielzoeker
- b) de minderjarige als vluchteling
- c) de minderjarige als afgewezen asielzoeker
- c1) de alleenstaande minderjarige
- c2) het minderjarige lid van een gezin

Aanbevelingen/Aandachtspunten:

- **Algemene humanitaire beginselen nopen tot een boven-minimale toegang tot gezondheidszorg, jeugdzorg en onderwijs, met name ook voor (alleenstaande) illegale kinderen. Met name een amvb bij de nieuwe wet op de jeugdzorg dient hiermee rekening te houden.**
- **Alle minderjarigen die in Nederland verblijven, dus ongeacht status, hebben recht op onderwijs; dit geldt met name voor de categorie leerplichtigen (tot en met het schooljaar waarin betrokkene 16 jaar wordt); de leer/werktrajecten voor illegaal verblijvende kinderen dienen beperkt te blijven tot een verhouding van minder dan 60% werk tegenover meer dan 40% onderwijs. E.e.a is conform het staande beleid.**

Informatie-verschaffing en evaluaties

Gebleken is dat vele betrokkenen niet precies weet hebben van hun rechten en plichten dan wel hun verantwoordelijkheden. Dit geldt met name voor de minderjarigen zelf, maar ook voor hun ouders en vele (potentiële) hulpverleners of dienstenverleners (onderwijs, jeugd- en gezondheidszorg): hulp/zorgverleningsorganisaties en onderwijsinstanties zijn vaak onbekend met het feit dat ama’s en illegale minderjarigen (bijvoorbeeld uit illegale gezinnen) tot hun doelgroep behoren. Daarbij is bijvoorbeeld ook de in dit hoofdstuk opgenomen uitspraak van de Raad van State relevant. Tevens moet meer

aandacht worden besteed aan en informatie worden verschaft over de situatie in het land van herkomst, met name waar het gaat om onderwijs en gezondheidsvoorzieningen.

De ACVZ is van mening dat meer - en op een structurele wijze - aandacht moet worden besteed aan regelgeving, normen, ervaringen en zo genoemde 'best practices'. In het verlengde hiervan past dat aan de verschillende evaluaties - zoals die door diensten, inspecties maar ook door NGO's uitgevoerd zijn - gepaste aandacht dient te worden besteed.

Aanbeveling/Aandachtspunt

- **De informatieverschaffing (met name over rechten en plichten, mogelijkheden en onmogelijkheden) is een punt van zorg en moet in goede samenwerking tussen overheidsinstellingen, non-gouvernementele organisaties en communicatiedeskundigen worden verbeterd; vanuit de IND dient een handleiding te worden vervaardigd die voor alle betrokkenen zicht biedt op de procedure en de rechten en plichten van minderjarigen en hun ouders.**
- **Ook in deze context is het van belang te streven naar het opzetten van een databank met informatie over opvang, onderwijs en gezondheidsvoorzieningen (inclusief psychosociale opvang).¹⁶⁹**

Het terugsturen van 18-plussers

Wanneer de asielaanvraag is afgewezen, en wanneer 'tracing' dan wel het zoeken naar adequate alternatieve opvang geen resultaat heeft opgeleverd, wordt het de betrokkene toegestaan tot zijn 18^e jaar in Nederland te verblijven. Daarna evenwel moet betrokkene het land verlaten.

Het jarenlang in Nederland verblijven met het perspectief van (gedwongen) terugkeer naar het land van herkomst bij het bereiken van de 18-jarige leeftijd blijkt bij velen voor een psychische belasting te zorgen.

Zorgvuldige voorbereiding van de terugkeer is dan ook vereist. De ACVZ verwacht dat wanneer 18-plussers niet daadwerkelijk worden teruggestuurd (hoewel zij dan zelf verantwoordelijk zijn voor hun terugkeer, conform de nota-Cohen van 1999) het huidige ama-beleid zal 'imploderen': de 16- en 17-jarigen volgen nauwkeurig hoe het de 18-plussers vergaat. Dat maakt deel uit van hun besluitvormingsproces. Het gaat om aanzienlijke aantallen: binnen een afzienbare periode [2003-2006] worden ongeveer 8000 ama's 18 jaar en ouder en moeten dus het land verlaten.

Het is zaak om (a) eventuele nieuwe aanvragen van 18-plussers met de grootste spoed te behandelen, en (b) psychische en/of mentale problemen die terugkeer zouden kunnen bemoeilijken eveneens zo snel mogelijk te traceren mede op basis van een overzicht van opvang- en behandelingsmogelijkheden in het land van herkomst. Gezien de significante aantallen lijkt een apart project- en/of uitvoeringsteam van case-managers geen overbodige luxe. Ook voor deze categorie is het belangrijk een databank op te zetten met daarin informatie over onderwijs en gezondheidszorg, alsmede psychosociale opvang in het land van herkomst.

Aanbeveling/Aandachtspunt

- **'Hard and fast rules' zijn alleen effectief als sprake is van een consequente uitvoering van het beleid. Met betrekking tot ama's dient het beleid consequenter te worden uitgevoerd dan thans het geval is. Daarbij dient met name aandacht geschonken te worden aan de voorbereiding op terugkeer van diegenen van wie het asielverzoek is afgewezen, voor wie geen alternatieve opvang in het land van herkomst bestaat en die (dus) terug moeten keren zodra zij de**

leeftijd van 18 jaar hebben bereikt.

Zes maanden voor het bereiken van de 18-jarige leeftijd dient bij kinderen die op hun 18^e jaar terug moeten, te worden nagegaan, of er in de persoonlijke situatie omstandigheden zijn die terugkeer in de weg staan.

Artikel 4.6 Awb.

In het huidige beleid wordt een nieuwe aanvraag na afwijzing welhaast per definitie 'AC' afgedaan. Dit is voor een aantal asielzoekers bezwaarlijk, en voor (alleenstaande) kinderen in het bijzonder. Met name kinderen ervaren die procedures als bedreigend en verschaffen bijgevolg niet altijd die informatie die het meest relevant is.

Dit geldt in het bijzonder traumatische ervaringen die in een vervolg-aanvraag niet als een 'nieuw gebleken feit' kunnen worden beschouwd.

Artikel 4.6 Awb luidt als volgt:

1. *Indien na een geheel of gedeeltelijk afwijzende beschikking een nieuwe aanvraag wordt gedaan, is de aanvrager gehouden nieuw gebleken feiten of veranderde omstandigheden te vermelden.*
2. *Wanneer geen nieuw gebleken feiten of veranderde omstandigheden worden vermeld, kan het bestuursorgaan zonder toepassing te geven aan artikel 4:5 de aanvraag afwijzen onder verwijzing naar zijn eerdere afwijzende beschikking.*

In C5/20 van de Vreemdelingencirculaire 2000 is de procedure beschreven voor gevallen waarin een tweede of volgende asielaanvraag wordt ingediend. C5/20.5 is per augustus 2003 gewijzigd (TBV 2003/24). Nieuw is dat onder relevante feiten en omstandigheden ook bewijsstukken worden gerekend "*die eerder aangevoerde feiten en omstandigheden ondersteunen*". Datering is daarbij van belang. Uitgangspunt blijft wel dat de vreemdeling bij de eerste aanvraag alle hem bekende informatie en documentatie overlegt. "*...Ook inzake mogelijke traumatiserende gebeurtenissen wordt in beginsel van de vreemdeling verwacht dat daarvan in de eerste procedure op enigerlei wijze – hoe summier ook – gewag wordt gemaakt. ...*". Toch wordt gesteld, dat waar het bij een tweede of volgende asielaanvraag gaat om "*...aannemelijk gemaakte traumatiserende gebeurtenissen (...), het onder omstandigheden voorstelbaar [is] dat de vreemdeling ten tijde van de eerdere aanvraag terughoudend is geweest met het naar voren brengen van deze gebeurtenissen. ...*". De toevoeging dat dit met name het geval kan zijn geweest bij een AC-afdoening is van belang, in het bijzonder voor de ama-groep: "*...Dit zal eerder het geval zijn wanneer de eerdere aanvraag binnen 48 procesuren is afgewezen. ...*".

De hier bedoelde problematiek met betrekking tot het traumabeleid is ook aan de orde gekomen in het ACVZ-advies over het VN-vrouwenverdrag (p.26-27). De aldaar geformuleerde overwegingen golden a fortiori voor minderjarigen. De ACVZ verwelkomt de hierboven beschreven aanpassing van de VC.

Aanbeveling/Aandachtspunt

- **De ACVZ beveelt aan om begin 2005 een evaluatie te doen plaatsvinden van de uitvoering van het nieuwe beleid inzake traumata, vervolgaanvragen en ama's.**

VOETNOTEN HOOFDSTUK 5

- 121 In een recent VRK-comite rapport zijn de ama's in België aan de orde gekomen. In dat rapport is te lezen (CRC/C/15/Avan.178, van 13 juni 2002, para 28):
“... In accordance with the principles and provisions of the Convention, especially articles 2, 3 and 22, and with respect to unaccompanied persons under 18 years of age, the Committee recommends that the State party:
(a) Expedite efforts to establish special reception centres for unaccompanied minors, with special attention to those who are victims of trafficking and/or sexual exploitation;
(b) Ensure that the stay in those centres is for the shortest time possible and that access to education and health are guaranteed during and after the stay in the reception centres;
(c) Approve as soon as possible the draft law on the creation of a guardianship service, in order to ensure the appointment of a guardian for an unaccompanied minor from the beginning of the asylum process and thereafter as long as necessary, and make sure that this service is fully independent, allowing it to take any action it considers to be in the best interests of this minor;
(d) Ensure unaccompanied minors are informed of their rights and have access to legal representation in the asylum process;
(e) Improve cooperation and exchange of information among all the actors involved, including the Aliens Office and other relevant authorities, police services, tribunals, reception centres and NGO's;
(f) Ensure that, if family reunification is carried out, it is done in the best interests of the child;
(g) Expand and improve follow-up of returned unaccompanied minors. ...”
In het recente rapport over het VK (CRC/C/15/Add.188, van 9 oktober 2002, para 50) is te lezen:
“ In accordance with the principles and provisions of the Convention, especially articles 2, 3, 22 and 37, and with respect to children, whether seeking asylum or not, the Committee recommends that the State party:
(a) Refrain, as a matter of policy, from detaining unaccompanied minors and ensure the right to speedily challenge the legality of detention, in compliance with article 37 of the Convention. In any case, detention must always be a measure of last resort and for the shortest appropriate period of time;
(b) Ensure that refugee and asylum-seeking children have access to basic services such as education and health, and that there is no discrimination in benefit entitlements for asylum-seeking families that could affect children;
(c) Consider the appointment of guardians for unaccompanied asylum-seeking and refugee children;
(d) Take all necessary measures to prevent children who have settled in a particular area being forced to leave when they reach the age of 18 years;
(e) Undertake efforts to expedite the procedure for dealing with asylum applications and to avoid placing children in temporary accommodation which are inappropriate, accommodating them rather as “children in need” under the child care legislation;
Carry out a review of the availability and effectiveness of legal representation and other forms of independent advocacy for unaccompanied minors and other children in the immigration and asylum systems;
(g) Address thoroughly the particular situation of children in the ongoing reform of the immigration and asylum systems to bring them into line with the principles and provisions of the Convention.”
- 122 CRC/C/15/Add.114; COMMITTEE ON THE RIGHTS OF THE CHILD, Twenty-second session, CONSIDERATION OF REPORTS SUBMITTED BY STATES PARTIES UNDER ARTICLE 44 OF THE CONVENTION Concluding Observations of the Committee on the Rights of the Child, NETHERLANDS, 26 October 1999. (i) *The Committee considered the initial report of the Netherlands (CRC/C/51/Add.1) at its 578th to 580th meetings (see CRC/C/SR.578-580), held on 4 and 5 October 1999 and adopted, at the 586th meeting, held on 8 October 1999, the following concluding observations.*
- 123 In dit collectief zijn onder meer verenigd: UNICEF Nederland, Defence for Children International, het Nederlands Instituut voor Zorg en Welzijn, de Landelijke Vereniging voor Kinder- en Jongerenrechtswinkels en de Nederlandse Jeugd Groep.
- 124 Aan dat addendum hebben o.a. ook VluchtelingenWerk, VON, Samah, Inlia en Nidos meegewerkt.
- 125 Human Rights Watch: The Netherlands: Fleeting Refuge: The triumph of Efficiency over Protection in Dutch Asylum Policy, april 2003.
- 126 Brief M V&I aan TK van 20 mei 2003, 19 637, nr. 738.
- 127 De 'kopjes' komen niet in de originele tekst voor.
- 128 Het in mei 2001 van kracht geworden amabeleid gaat er van uit dat alleenstaande minderjarige asielzoekers, die niet in aanmerking komen voor een verblijfsvergunning op asielgronden, zo snel mogelijk moeten terugkeren naar het land van herkomst. Zolang de afgewezen minderjarige asielzoeker in Nederland woont, moet de opvang in het teken staan van terugkeer. Andere doelstellingen van het beleid zijn beperking van de instroom van ama's en verbetering van de informatie over mensensmokkel en mensenhandel.
Het amabeleid voorziet onder meer in onderstaande concrete uitgangspunten:
- snelle beslissingen in asielaanvragen;
 - een zichtbare splitsing in opvangmogelijkheden voor ama's: één opvangmodel gericht op terugkeer en één gericht op integratie;
 - plaatsing van afgewezen ama's of ama's die verkeerde of geen informatie verstrekken over hun identiteit en afkomst, in opvangcentra die gericht zijn op terugkeer;
 - onderzoek naar opvangmogelijkheden in de landen van herkomst;
 - verdubbeling van het aantal gatecontroles op luchthavens;
 - aanpak van smokkel en handel in ama's;

- 129 Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State, 12 februari 2003, nr. 200206781/1, Jurisprudentie Vreemdelingenrecht 2003, nr. 135. Daarin wordt verwezen naar de uitspraak van 5 februari 2002 in de zaak nr. 200106218/1.
- 130 Vindplaats vonnis: JV 2003, 274.
- 131 Zie ook het antwoord van de Minister op kamervragen 2020310860.
- 132 Deze ‘quick scan’ is in zijn geheel opgenomen in de bijlagen bij dit advies. Voor details wordt naar die bijlage verwezen. Een versie van juni 2003 van de quick scan vormde achtergrondmateriaal voor de expertmeeting van 25 juni 2003. Zie ook onder 5.10 in dit advies en in de bijlagen.
- 133 Deze term is door de auteur van de Quick Scan omschreven als: alle categorieën kinderen die naar Nederland zijn gekomen om asiel aan te vragen, dus zowel zij die zich in de procedure bevinden, zij die als vluchteling erkend zijn, zij wa wie de aanvraag is afgewezen, de kinderen van gezinnen, de alleenstaande kinderen, de kindgezinnen, de legaal verblijvende alsmede de illegaal verblijvende kinderen.
- 134 TK, 1999-2000, 19 637, Nr. 518 (Brief Minister VWS van 21 maart 2000).
- 135 Brief Minister OCenW van 23 april 2003 en brief Minister OCenW van 15 januari 2003
- 136 Brief Staatssecretaris VWS dd 3 juni 2003 aan de TK; kenmerk DJB/JZ-2384101
- 138 Maloney meldt over deze zogenaamde ankertheorie (Journal of Refugee Studies 2002 (13, 1): 102 – 119, op p.104): “Many observers believe that the anchor theory is not a major reason for this migration.”
- 139 Zulks zou impliceren dat wanneer de asielzoeker niet direct uit het land van vervolging komt en/of zich niet direct meldt, sprake is van niet verschoonbare illegale binnenkomst. Artikel 31.1 van het Vluchtelingenverdrag van 1951 luidt: *The Contracting States shall not impose penalties, on account of their illegal entry or presence, on refugees who, coming directly from a territory where their life or freedom was threatened in the sense of article 1, enter or are present in their territory without authorization, provided they present themselves without delay to the authorities and show good cause for their illegal entry or presence.*
Nederlandse tekst (Illegale vluchtelingen in het land van toevlucht):
“De Verdragsluitende Staten zullen geen strafsancities, op grond van onrechtmatige binnenkomst of onrechtmatig verblijf, toepassen op vluchtelingen die, rechtstreeks komend van een grondgebied waar hun leven of vrijheid in de zin van artikel 1 werd bedreigd, zonder toestemming hun grondgebied binnenkomen of zich aldaar bevinden, mits zij zich onverwijld bij de autoriteiten melden en deze overtuigen, dat zij geldige redenen hebben voor hun onrechtmatige binnenkomst of onrechtmatige aanwezigheid.”
- 140 De regering is voornemens medio 2004 ‘aanvullende wetgeving waarin een verbreding van het begrip mensenhandel wordt nagestreefd en welke is gebaseerd op het protocol van Palermo en het EU kaderbesluit mensenhandel’ van kracht te doen worden (antwoord MvJ op kamervragen van 19 juni 2003 nr. 2020313490). Voor details over ‘Palermo’ en het EU-kaderbesluit, zie het hoofdstuk ‘trafficking’ in: Van Krieken, *The Migration Acquis Handbook*, Den Haag, 2001, pp. 96-115
- 141 Een van de bij de totstandkoming van dit ACVZ advies betrokken experts meldt: “Het misdrijf mensenhandel is wél een verschijnsel dat schijnbaar moeiteloos in de prostitutie-sector voorkomt. Ook minderjarigen zijn in Nederland slachtoffers van mensenhandel, dat een lucratief misdrijf is en weinig strafrechtelijk risico met zich mee blijkt te dragen. Het rond krijgen van de bewijslast is een groot probleem in het strafrechtelijk proces. In de in de bijlage opgenomen ‘Quick Scan’ wordt gesteld dat verschillende handelaars zijn veroordeeld. De strafmaat voor mensenhandel is echter veel hoger dan de tenuitvoerlegging van de uiteindelijke straffen. Handelaren beschikken veelal over goede advocaten die de slachtoffers het vuur aan de schenen leggen; men kon toch ontsnappen achter het raam/op straat/uit het bedrijf?
Nadat het Europese sekstoerisme in de jaren zeventig naar o.m. Azië tot ontwikkeling kwam, zijn prostituees (m/v) geronseld voor sekswerk in Europa. Er zijn vervolgens verschillende ‘generaties’ prostituees naar Europa gehaald, waar bij Nederland dit eenvoudig faciliteerde door hen te gedogen. Na de Aziatische vrouwen en mannen werden de Latijns-Amerikaanse, Oost-Europese en Afrikaanse arbeidsmigranten voor de seksindustrie geworven.
Naarmate het vreemdelingenbeleid aan strengere regels werd onderworpen (en deze werden uitgevoerd) bedachten mensenhandelaren allerlei constructies om toch de poort naar Europa binnen te komen. Schijnrelaties en -huwelijken kwamen en komen hierbij het meeste voor bij volwassenen. Minderjarige asielzoekers meldden zich sinds eind jaren negentig in relatief grote aantallen aan, om snel na aankomst uit de opvang te verdwijnen. Hierbij was sprake van een klassiek patroon waarbij *voodoo* c.q. *juju* een cruciaal element was om de met name West-Afrikanen aan de handelaar te binden. Ook minderjarigen uit Oost-Europa zijn via de ama-constructie Nederland binnengekomen ten behoeve van de seksindustrie. Vanuit met name Afrikaanse en Oost-Europese herkomstlanden zijn nog steeds ingenieus georganiseerde netwerken van mensenhandelaren actief, die ons inziens nog te weinig zijn aangepakt door justitie in de betrokken transit- en bestemmingslanden.
Met de invoering van de nieuwe Vreemdelingenwet is de asielprocedure als ‘wegzet-plek’ voor handelaren minder aantrekkelijk geworden. De praktijk van de hulpverlening en contacten met andere organisaties die hulp bieden aan slachtoffers van mensenhandel geven een beeld waarbij voor nieuwe immigranten valse paspoorten en andere transit-routes worden geregeld. De Afrikaanse vrouwen zeggen uit Sierra Leone, Liberia, Angola, Democr. Rep. Congo, Sudan of andere landen in conflict te komen, maar zijn vaak inwoner van Groot-Brittannië of Jamaica. Dit lijkt vaak een geïnstrueerd verhaal, maar zij geven tegelijk aan de ama- of asielprocedure doorlopen te hebben. Ze willen in Nederland blijven en hebben –eenmaal meerderjarig- vaak een verblijf ‘op partner’. Zij zijn vriendelijk, maar tegelijk afstandelijk en wantrouwend. Hoewel zij soms aangeven hulp te willen, houden zij zich niet altijd aan een afspraak. Deze uitgedeelde of afgewezen ama’s/asielzoekers willen om uiteenlopende redenen niet terugkeren naar het herkomstland.”
- 142 Zie www.acvz.com.
- 143 De VS heeft, hoewel het niet toegetreden is tot het VRK, op 24 december 2002 de beide protocollen tot het VRK geratificeerd. Dit is volkenrechtelijk mogelijk.

- Het gaat hier om: two Optional Protocols die door de VN AV op 25 mei 2000 aangenomen zijn (General Assembly Resolution A/Res/54/263): Optional Protocol to the Convention on the Rights of the Child on the involvement of children in armed conflict en Optional Protocol to the Convention on the Rights of the Child on the sale of children, child prostitution and child pornography.
- 144 Zie bijvoorbeeld Van Krieken: *Artikla 38:n kauhut. Lapsisotilaat ja aseistakieltäytyminen*, in *Oikeus* (Helsinki) 3/1991 pp. 232-243.
- 145 Het VRK zelf stelt geen leeftijdsgrens, wel dat een minimumleeftijd moet worden overeengekomen (artikel 40). In Nederland is die grens op 12 jaar gesteld.
- 146 Unicef's regionale adviseur 'child protection' west en centraal Afrika stelt (in een e-mail van 9 juli 2003: "...people tend to confuse psychological support and psychosocial support. We consider that 5% of the child soldiers need psychological support when all of them need psychosocial support (developing again the capacity to interact with others and their communities + self-esteem + a personal project + access to sexuality by non-violent means). ..." Over de culturele context wijst hij op het belang van een 'Afrikaanse omgeving': "...everything is related to religious symbolism and issues of guilt and accountability with the group, the ancestors, the parental group, etc. So for Africans the action must always be in relation to the individual AND the group and relate to social issues...".
- In de internationale literatuur wordt ten aanzien van de gevolgen van traumatische ervaringen bij kinderen geschat dat 10-25% posttraumatische stoornissen op vroege dan wel latere leeftijd vertoont. Niet elk kind heeft behandeling nodig; gemeenschapsgerichte interventies – ook als preventie – zijn dan te verkiezen boven individuele therapie. Dit kan van kind tot kind verschillen.
- 147 The Oxford Refugee Study Centre heeft een module over psychosociale programma's ontwikkeld; SCF (USA) publiceert binnenkort *Children in crisis: good practices in evaluating psychosocial programming*; IRC doet research over dit onderwerp voor de Mellon Foundation.
- 148 Het gaat daarbij om *A Survey of Programs on the Reintegration of Former Child Soldiers*, door William Deng Deng, 30 maart 2001 (gesponserd door de Japanse regering: <http://www.mofa.go.jp/policy/human/child/survey/index.html>, van 27 juni 2003). In deze studie valt onder meer te lezen: "International efforts to curb child soldiering have focused either on establishing the minimum age for participation in combat, or on exerting pressure on parties to armed conflict to release child soldiers. Beyond transitional arrangements such as trauma counseling and refugee camps, there is little understanding of the steps required in order to enable former child soldiers to resume productive lives. While volumes of literature exist on the legal rights of children, and the various psychological afflictions that their suffering might give rise to, there is little understanding of the actual strategies that children and their communities might employ in specific conflict situations in order to bring some degree of normalcy to their lives. In order to enable this understanding, donor support needs to move from a primary emphasis on efforts to curb soldiering to an equal emphasis on a better understanding of, and support for, the efforts of those engaged on the ground relief and development workers, local NGO's, local leaderships for the rehabilitation of children. In particular, donors should efforts to establish "DDR timelines" [DDR stands for: Disarmament, Demobilization and Reintegration of ex-combatants] whereby researchers and practitioners clearly delineate steps from the time of the disarming of a child soldier to his/her sustainable rehabilitation in a manner that no longer requires international support or involvement. There is a growing consensus among the majority of those actually engaged on the ground on behalf of children that the locus for the sustainable rehabilitation of former child soldiers are not international aid workers or experts, but the communities from which these children have originated. An assessment of the needs of the communities that these children are to be rehabilitated into should therefore take greater priority over assessing the needs of those agencies and workers providing short-term relief to war-affected children. The latter's needs because of the short-term nature of their activity remain relatively constant over various conflict situations. There is a greater necessity now for shifting more resources to helping communities develop the resources that will enable the lasting rehabilitation of children. These resources could range from the local norms and values that have traditionally protected children and that may facilitate forgiveness and reconciliation to micro-enterprises through which former child soldiers too could participate in the revival of the economic life of their communities. The first step in supporting communities, however, involves an understanding of their needs. Clearly, more research will be an important first step in this area".
- 149 UNICEF is the lead partner in supporting these programs for former child soldiers. Under the Child Protection Network (CPN), chiefdom and districts divide areas of operation. UNICEF also assists International NGO's in the field of child protection to implement programs and to provide technical support to national NGO's and Government in the fields of psychosocial support, data management, interim care centre and demobilization camp management, and youth programs. International NGO partners include COOPI, International Rescue Committee (IRC) and Save the Children (SCF-UK). (bron: rapport Deng, op.cit.)
- 150 De Vreemdelingencirculaire (C1/5.13.3.3.1) is recentelijk aangepast: de Minister heeft besloten kindsoldaten jonger dan 15 jaar niet verantwoordelijk te houden voor zulke handelingen (TBV 2003/17, 1 juli 2003). Binnen afzienbare tijd hoopt de ACVZ hierop te kunnen reageren, mede in het licht van de leeftijdsgrens (15) zoals die in het Nederlands strafrecht is gesteld.
- 151 Nederland is de grootste donator voor dit tribunaal.
- 152 VRK, artikel 22.2 gebruikt de term 'shall': dit betekent in het volkenrecht dat het om een allen verbindende verplichting gaat.
- 153 Zoals in hoofdstuk 1 uiteengezet, maakt de begroting 2004 ook nadrukkelijk melding van terugkeer: Terugkeer en vertrek (...) *Daarnaast wordt ingezet op de terugkeer van ama's door waar mogelijk in samenwerking met de Minister van Ontwikkelingssamenwerking de programma's van internationale instellingen als IOM en UNICEF te ondersteunen. Evenals in 2003 worden ambtelijke missies ondernomen naar landen van herkomst om de autoriteiten aldaar te bewegen hun alleenstaande minderjarige onderdanen terug te nemen, zonedig met steun van Nederland bij de opvang in hun eigen land. Ook hierbij wordt nauw samengewerkt met het IOM. Naar verwachting zal de opvangvoorziening in Angola, die*

- met Nederlandse steun is gebouwd en in 2003 is geopend, in 2004 volledig worden gebruikt. Deze missies passen in het beleid dat gericht is op het bevorderen van opvang in landen van herkomst.
- 154 TK 2002-2003, 19 637, p. 42.
- 155 Met name het Rode Kruis (ICRC) heeft in vrijwel alle landen zogenaamde tracing sections. Zo ook het Nederlandse Rode Kruis: tracing@redcross.nl; voor een complete lijst (van Afghanistan tot Zimbabwe): http://www.icrc.org/en/tracing_offices_ns; zie ook familylinks.icrc.org.
- 156 Zo stelt Fernhout (1999): "...Taking the Rights of the Child seriously, the return of unaccompanied children should be considered as a multilateral responsibility..." (Roel Fernhout, *Asylum-Seeking Children: How To Implement Their Right To Family Life*; in: Doek, van Loon en Vlaardingebroek: *Children on the Move*, Nijhoff, 1999, pp. 113-121).
- 157 In een aantal gevallen hebben NGO's gebruik gemaakt van de mogelijkheden tot 'tracing' middels het ISS (International Social Services, gebaseerd in Genève), bijvoorbeeld in een geval van heimwee.
- 158 Het ICMPD staat voor: International Centre for Migration Policy Development (Wenen). Middels haar 'KIP'-programma (Kosovo Information Programme) kon zeer snel zeer veel informatie boven water komen. De ICMPD is voornemens iets dergelijks voor o.m. Angola op te zetten. Binnen de ICMPD wordt dit gedaan door de SCIS: Source Country Information Systems (<http://www.scis.info>): "Current SCIS Extension Projects in Afghanistan, in co-operation with the International Organization for Migration, and in Sri Lanka, in co-operation with the Consortium of Humanitarian Agencies, are scheduled to commence operations in [November] 2003. Preliminary planning is ongoing regarding various African states and other potential countries of interest to the SCIS participating states".
- 159 In juni 2003 werd bericht (<http://allafrica.com/stories/200306250170.html>, van 26 juni 2003): "...Over 45,000 orphan children, that were living out of their families, were socially reinserted by the National Institute of Children (Inac) this year (...). [T]his move comes in the framework of the institution's programme of reunification, which expects to reinsert 100,000 Angolan children. The infants are now living in houses and with families in the Provinces of Huila, Luanda, Malanje, Moxico, Kuando-Kubango, Lunda-Norte, Bengo and Kuanza-Norte..."
Natuurlijk hangt een en ander samen met de algehele verbetering in dat land:
"... about 250,000 Angolan children went back to school as a result of the country's biggest-ever education campaign. A further 250,000 children also benefited from teacher training. The Ministry of Education recently also announced an allocation of US \$40 million to employ 29,000 new teachers. UNICEF said the funds would mean one million more school places for children in 2004..." (bron: <http://allafrica.com/stories/200306240242.html>, van 26 juni 2003.)
- 160 Het Nederlandse SOS-kinderdorpen is gelieerd aan SOS children villages international (met een hoofdkantoor in Oostenrijk); SOS heeft kinderdorpen in Angola, China, Guinea, Liberia, Sierra Leone, enzovoorts. Overigens gebruikt SOS die kinderdorpen al in de context van 'tracing'. Over een project in Noord Oeganda (Gulu) viel op de website 'sos-childrenvillages' (<http://www.sos-childrenvillages.org/cgi-bin/sos/jsp/retrieve.do>, van 27 juni 2003) het volgende te lezen: A number of NGO's and local groups (e.g. World Vision, Caritas, GUSCO - Gulu Support the Children Organisation, KICWA - Kitgum Children's Welfare Organisation) have now set up reception centres and are providing medical, psychosocial and material help in the short-term while they try to reunite the children with their families. After a certain time, however, the children have to leave the transit camps and, with the orphanages already full to bursting, those whose families have not been traced suddenly find themselves with nothing but the shirt on their backs and no-one to turn to. In a country where the village community and extended family would normally step in, the traditional social safety nets for orphaned children have collapsed in the wake of the AIDS epidemic. That leaves SOS Children's Villages as the only organisation with the infrastructure to take in and offer continuous care to those children - whatever their age, origins or past - who are left over, who are nobody's children. As a new departure, SOS Children's Villages will also provide places for underage mothers and their babies in an SOS Children's Village. In close co-operation with other NGO's, local authorities and action groups, and the traditional tribal chiefs, the first fifty children have already been registered.
- 161 Elke Wilsch, Unicef's Head of Child Protection in Afghanistan; Unicef/SCF perbericht 1 juli 2003.
- 162 Zo hebben Unicef en SCF mede naar aanleiding van het rapport *The Children of Kabul* het initiatief genomen tot een 'training manual for teachers and health care workers who provide psychosocial support for children (...):[it] is in use throughout Afghanistan'. (op.cit.)
- 163 De aanbevelingen/aandachtspunten behorende bij de hoofdstukken 2 en 3 zijn aldaar opgenomen. Voor een goed overzicht zij verwezen naar het slot van deel 1, Het Kort Bestek. Daar zijn alle aanbevelingen en aandachtspunten apart gegroepeerd.
- 164 Een nieuwe IND-werkinstructie (2003/10) ziet toe op horen voor de categorie 12 jaar en ouder.
- 165 Zie boven, hoofdstuk 5.6.
- 166 Dit schrijven is gebaseerd op een onderzoeksrapport inzake de veiligheid in de asielopvang; het betreffend onderzoek is uitgevoerd door Pharos en Transact naar aanleiding van de motie Albayrak/Hoeksma over incidenten in de asielzoekerscentra en vrouwenhandel.
- 167 Over het niveau van het onderwijs op de campus laat de ACVZ zich, gezien een te verwachten onderzoek door de onderwijsinspectie, niet uit. Overigens heeft de ACVZ begrip voor het principe van het bieden van onderwijs op de campus. In het geval van een jongere met universitaire ambities zou gedacht kunnen worden aan (a) een internaat in het land of regio van herkomst; en/of (b) schriftelijk studeren, bijvoorbeeld voor het Amerikaanse international baccalaureate (IB): er bestaan al vele 'on-line schools'.
- 168 De ACVZ spreekt haar verbazing uit over het feit dat het IOM, de terugkeer-organisatie bij uitstek, haar aanwezigheid en beschikbaarheid op de campus Vught zou willen beperken tot 2 uur per week. Zo'n beperkte aanwezigheid geeft, naar de mening van de ACVZ, een verkeerd signaal.
- 169 Vergelijk ICMPD's KIP-project.

Lijst van afkortingen

AC	- Aanmeldcentrum
ACV	- Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken (oud)
ACVZ	- Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken
AGZ	- Algemene Gezondheidszorg
AIV	- Adviesraad voor Internationale Vraagstukken
AMA	- Alleenstaande Minderjarige Asielzoeker
AMV	- Alleenstaande Minderjarige Vreemdeling
AMVB	- Algemene Maatregel van Bestuur
AMW	- Algemeen Maatschappelijk Werk
AO	- Algemeen Overleg 2 ^e Kamer
AZC	- Asielzoekerscentrum
BAMA	- Begeleide Minderjarige Asielzoeker
BBL	- Beroepsbegeleidende Leerweg
BHV	- Begeleiding Huisvesting minderjarige Vluchtelingen
BOL	- Beroepsopleidende leerweg
BPV	- Beroepspraktijkvorming
BuPo	- Internationaal Verdrag inzake de Burgerrechten en Politieke rechten (New York, 1966)
COA	- Centraal Orgaan opvang Asielzoekers
CRC	- Committee on the Rights of the Child
DJI	- Dienst Justitiële Inrichtingen
DSM	- Diagnostic and Statistical Manual
DVB	- Directie Vreemdelingen Beleid
EC	- Europese Commissie
ECRE	- European Council on Refugees and Exiles
EG	- Europese Gemeenschap
EHRM	- Europees Hof van de Rechten van de Mens
EU	- Europese Unie
EVRM	- Europees Verdrag tot bescherming van de Rechten van de Mens en Fundamentele Vrijheden
GGD	- Geneeskundige Gezondheids Dienst
GGZ	- Geestelijke Gezondheidszorg
GUSCO	- Gulu Support the Children Organisation
GVO	- Gezondheidsvoorlichting en Opvoeding
HAVO	- Hoger algemeen vormend onderwijs
HBO	- Hoger Beroepsonderwijs
HLW(G)	- High Level Working Group
HRW	- Human Rights Watch
IB	- International Baccalaureate
ICCPR	- International Convention on Civil and Political Rights
ICESCR	- International Convention on Economic, Social and Cultural Rights
ICMPD	- International Centre for Migration Policy Development
ICR	- Instituut voor Criminaliteitsbeheersing en Recherchekunde, onderdeel van het Landelijk Selectiecentrum Opleidingen Politie
ICRC	- Internationale Rode Kruis
ILO	- Internationale Arbeidsorganisatie
IND	- Immigratie en Naturalisatie Dienst
INDIAC	- Informatie- en Analysecentrum van de IND
INLIA	- Internationaal Netwerk van Lokale Initiatieven ten behoeve van Asielzoekers

IOM	- Internationale Organisatie voor Migratie
IRC	- International Rescue Committee
ISK	- Internationale Schakelklassen
ISS	- International Social Services
IVBPR	- Internationaal Verdrag inzake de Burgerrechten en Politieke rechten (New York, 1966)
IVRK	- Internationaal Verdrag inzake de Rechten van het Kind
JBZ-Raad	- Raad voor Justitie en Binnenlandse Zaken
JGZ	- Jeugdgezondheidszorg
JV	- Jurisprudentie Vreemdelingenrecht
KCO	- Kleinschalige Centrale Opvang
KICWA	- Kitgum Children's Welfare organisation
KIP	- Kosovo Information Programme
KRC	- KinderRechtenCollectief
KWE	- Kleinschalige Woon Eenheid
KWG	- Kleinschalige Woon Groep
LJN	- Landelijk Justitie Nummer
MOA	- Medische Opvang Asielzoekers
MBO	- Middelbaar Beroepsonderwijs
MOB	- Met Onbekende Bestemming
MvT	- Memorie van Toelichting
MV en I	- Ministerie voor Vreemdelingenzaken en Integratie
NAV	- Nieuwsbrief Asiel- en Vluchtelingenrecht
NIBUD	- Nationaal Instituut voor Budgetvoorlichting
NGO's	- Non-gouvernementele organisaties
OC	- Opvang en Onderzoekcentrum
OCenW	- Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen
OGZ	- Openbare Gezondheidszorg
OVSE	- Organisatie voor Veiligheid en Samenwerking in Europa
PbEG	- Publicatieblad Europese Gemeenschap
PTSS	- Post Traumatische Stress Stoornis
RDC	- Regionaal Diagnostisch Centrum
Riagg	- Regionale Instelling voor Ambulante Gezondheidszorg
RSJ	- Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming
RVA	- Regeling verstrekkingen asielzoekers en andere bepaalde categorieën
SAMAH	- Stichting Alleenstaande Minderjarige Asielzoekers Humanitas
SCEP	- Separated Children in Europe Programme
SCF	- Save the Children Alliance
SCIS	- Source Country Information Systems
SRA	- Stichting Rechtsbijstand Asielzoekers
STP	- Scholings- en trainingsprogramma
SZW	- Sociale Zaken en Werkgelegenheid
TBC	- Tuberculose
TBV	- Tussentijds bericht vreemdelingencirculaire
TK	- Tweede Kamer
TNV	- Tijdelijke noodvoorziening
TPO	- Transcultural Psychosocial Organization
TWV	- Tewerkstellingsvergunning
ULA	- Unit Landelijke AMA taken
UNHCR	- United Nations High Commissioner for Refugees
UNICEF	- United Nations Children's Fund
Vb 2000	- Vreemdelingenbesluit 2000
Vc 2000	- Vreemdelingencirculaire 2000

VEG	- Europees Gemeenschapsverdrag
VEU	- Europees Unieverdrag
VK	- Verenigd Koninkrijk
VMBO	- Voorbereidend Middelbaar Beroepsonderwijs
VN	- Verenigde Naties
VON	- Vluchtelingen Organisaties Nederland
VoVo	- Voorlopige voorziening
VTV	- Vergunning tot verblijf
VTV- AMA	- Vergunning tot verblijf voor Alleenstaande Minderjarige Asielzoekers
VTVBR	- Vergunning tot verblijf voor bepaalde tijd regulier
VTV-HUM	- Vergunning tot verblijf op humanitaire gronden
VRK	- Internationaal Verdrag inzake de Rechten van het Kind
VTV	- Voorwaardelijke Vergunning Tot Verblijf
VV 2000	- Voorschrift Vreemdelingen 2000
Vw 2000	- Vreemdelingenwet 2000
VWO	- Voorbereidend Wetenschappelijk onderwijs
VWS	- Volksgezondheid, Welzijn en Sport
W-document	- Identiteitsbewijs voor asielzoekers
WAV	- Wet Arbeid Vreemdelingen
WODC	- Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatie Centrum van het Ministerie van Justitie
ZBO	- Zelfstandig Bestuursorgaan
ZRA	- Ziektekosten Regeling Asielzoekers
ZZA	- Zelfzorg Arrangement