

Betreft: zorgpunten over de positie van het kind in GEAS

Leiden, 15 november 2016

Geachte Tweede Kamerleden,

Voor het Algemeen Overleg over het Gemeenschappelijk Europees Asielstelsel (GEAS) op 17 november 2016 brengt Defence for Children met deze brief een aantal zorgpunten over de positie van het kind onder uw aandacht. Zo wordt ingegaan op de voorstellen van de Europese Commissie tot omzetting van de Procedurerichtlijn en de Kwalificatierichtlijn in verordeningen en het voorstel tot herschikking van de Opvangrichtlijn. Defence for Children is van mening dat deze voorstellen op bepaalde onderdelen geen recht doen aan de kwetsbare positie van kinderen en pleit er daarom voor om deze onderdelen aan te passen.

1. Maak het onderzoek naar het belang van het kind concreet

Defence for Children verwelkomt de verwijzingen naar het belang van het kind in de Procedureverordening (overweging 20 uit de preambule en artikel 21 lid 1) en de Kwalificatieverordening (overweging 15 uit de Preambule). In de Kwalificatieverordening dient echter verduidelijkt te worden dat het belang van het kind een eerste overweging van de lidstaten moet zijn, overeenkomstig artikel 24 van het Handvest van de EU en het Internationaal Verdrag inzake de rechten van het kind (IVRK). Ook pleit Defence for Children voor een verwijzing naar General Comment no. 14 van het VN-Kinderrechtencomité omdat dit voor de lidstaten een belangrijk interpretatiemiddel vormt.¹

De verankering in de Procedureverordening van het recht van het kind om zijn of haar mening te geven, tenzij dit niet in zijn of haar belang is (overweging 20 uit de Preambule en artikel 21 lid 2), is positief. Het is echter opvallend dat een verankering van dit recht in de Kwalificatieverordening ontbreekt. Er zou een verwijzing opgenomen dienen te worden naar artikel 12 IVRK (het recht op participatie). Daarbij is Defence for Children van mening dat het duidelijk moet zijn hoe en door wie wordt beoordeeld of het horen van het kind in zijn of haar belang is. Daarnaast moet verduidelijkt worden dat aan de mening van het kind passend belang moet worden gehecht in overeenstemming met zijn leeftijd en ontwikkeling.

2. Individueel onderzoek naar kindspecifieke vervolgingsgronden

In de Kwalificatieverordening is bepaald dat daden van vervolging onder meer de vorm kunnen aannemen van daden van kindspecifieke aard (artikel 9, lid 2, sub f). Het is echter onduidelijk op welke wijze en op basis van welke informatie beoordeeld wordt of er sprake is van daden van kindspecifieke aard.

¹ Zie de antwoorden van de heer Avramopoulos (E-000345-16) namens de Europese Commissie op de vragen van Europarlementariër Sargentini over General Comment 14 van het VN-Kinderrechtencomité als interpretatiemiddel, beschikbaar via:
<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=WQ&reference=E-2016-000345&language=NL>.

Naast de alleenstaande kinderen kunnen ook kinderen in gezinnen zelfstandige asielmotieven hebben. Rekrutering, gedwongen huwelijk en vrouwenbesnijdenis (FGM) zijn bekende voorbeelden van daden van kindspecifieke aard. Kinderen kunnen echter ook op andere gronden asiel aanvragen, bijvoorbeeld op grond van religie, seksuele geaardheid, etniciteit, nationaliteit of verwestering. In sommige gevallen kunnen de zelfstandige asielgronden van het kind binnen een gezin tot complexe situaties leiden, bijvoorbeeld wanneer een kind als enige een andere religie aanneemt of een geaardheid heeft die binnen het eigen gezin niet wordt geaccepteerd. Het moet verduidelijkt worden dat het verzoek om internationale bescherming van een minderjarige een kind-specifieke interpretatie van het Vluchtelingenverdrag en artikel 3 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM) vereist.² Het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) heeft diverse keren geoordeeld dat de toets aan artikel 3 EVRM relatief is en onder andere kan worden beïnvloed door de leeftijd van de betrokkene of de bijzondere kwetsbaarheid van de minderjarige asielzoeker.³

Defence for Children beveelt aan om bij de beoordeling van een verzoek om internationale bescherming van een kind gebruik te maken van kindspecifieke landeninformatie. De Child Notices van UNICEF⁴ verschaffen informatie over de rechten van kinderen in een specifiek land. Dergelijke informatie is essentieel om te kunnen beoordelen of er sprake is van daden van kindspecifieke aard en of het in het belang van het kind is om terug te keren naar het land van herkomst.

3. Alleenstaande minderjarigen: het recht op een voogd en de kwaliteitsstandaarden

In de toelichting behorend bij de Procedureverordening stelt de Europese Commissie voor om de voogdijpraktijken te standaardiseren met het oog op een snel en doeltreffend voogdijschap in de gehele Unie. Defence for Children ondersteunt de gedachte dat harmonisatie van het recht op passende zorg en begeleiding voor alleenstaande minderjarigen noodzakelijk is. Om de bescherming van alleenstaande minderjarigen en de samenwerking in Europa te verbeteren, beveelt Defence for Children aan om te voorzien in de implementatie van de kwaliteitsstandaarden voor voogden. In samenwerking met 127 alleenstaande kinderen, 68 voogden en 39 andere experts in negen Europese landen, zijn de tien kwaliteitsstandaarden voor voogden ontwikkeld.⁵ In het rapport *'Harmonising the protection of unaccompanied minors in Europe'* noemt de Raad van Europa deze standaarden een *'good example of a workable model for guardianship'*.⁶ Deze kwaliteitsstandaarden voor voogden zijn

² UNHCR, *Guidelines on International Protection: Child Asylum Claims under Articles 1(A)2 and 1(F) of the 1951 Convention and/or 1967 Protocol relating to the Status of Refugees*, p. 8.

³ Zie hiervoor onder andere: *Ierland v. Verenigd Koninkrijk* (Case no. [5310/71](#)), 18 januari 1978, para. 162, *Raininen v. Finland* (Case No. 152/1996/771/972), 16 december 1997, para 5, *Kudla v. Polen* (Case no. 30210/96), 26 oktober 2000, para 91 en *M.S.S. v. België* (Case no. [30696/09](#)), 21 januari 2011, para 219, EHRM, *Tarakhel v. Switzerland*, 4 november 2014.

⁴ <https://www.unicef.nl/wat-doet-unicef/kinderrechten-in-nl/child-notices/english/>

⁵ De tien kwaliteitsstandaarden voor voogden zijn beschikbaar via: www.corestandardsforguardians.com.

⁶ Raad van Europa, "Harmonising the protection of unaccompanied minors of Europe", 26 januari 2015, beschikbaar via: <http://website-pace.net/documents/19863/2057396/20160922-MinorsHarmonisation-EN.pdf/404fac91-721a-429d-b236-ba769e833de3>. In de resolutie die volgde op het rapport roept de Raad van Europa lidstaten tevens op om duurzame oplossingen voor niet-begeleide minderjarigen te identificeren en te implementeren, gebaseerd op een onderzoek naar de belangen van het kind, hun recht op veiligheid, bescherming en ontwikkeling (Resolutie 2136 (2016), beschikbaar via: <https://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-EN.asp?fileid=23179&lang=en>). Ook zou er monitoring plaats moeten vinden wanneer het kind terugkeert naar het land van herkomst.

een middel om voogdijsystemen te monitoren. Het wiel hoeft dus niet opnieuw uitgevonden te worden.

Het is zorgelijk dat de Procedureverordening lidstaten de ruimte biedt om uiterlijk binnen vijf werkdagen na het moment waarop een alleenstaande minderjarige een verzoek doet een voogd toe te wijzen (artikel 22, lid 1, van de Procedureverordening). Deze termijn is te lang gelet op de kwetsbaarheid van deze kinderen voor uitbuiting en hun recht op extra bescherming. Defence for Children pleit dan ook voor sterkere waarborgen voor niet-begeleide minderjarigen wat betreft de snelle aanstelling van gekwalificeerde voogden.

Daarnaast wordt in de Procedureverordening bepaald dat een voogd niet verantwoordelijk mag worden gesteld voor een buitenproportioneel aantal kinderen (artikel 22, lid 4, eerste alinea). De Commissie vindt het noodzakelijk dat het aantal kinderen dat aan elke voogd wordt toegewezen redelijk is en dat het voorstel ook voorziet in de invoering van een passend systeem om de prestaties van elke voogd te monitoren (artikel 22, lid 4, tweede alinea). Defence for Children verwelkomt het voorstel om een limiet te zetten op de caseload van voogden, maar tegelijkertijd wijst Defence for Children erop dat het volstrekt onduidelijk is wat er precies wordt verstaan onder een 'redelijk aantal' en dat het aantal minderjarigen waarvoor een voogd verantwoordelijk is in de lidstaten momenteel zeer sterk uiteenloopt.⁷

4. Geen detentie en versnelde procedures

Defence for Children is zeer bezorgd over het feit dat de Procedureverordening aan lidstaten de ruimte biedt om verzoeken om internationale bescherming van niet-begeleide minderjarigen in de grensprocedure (met grensdetentie) te behandelen (art. 41, lid 5). Defence for Children pleit ervoor om artikel 41, lid 5, te schrappen aangezien het in bewaring stellen van kinderen schadelijk voor hen is.⁸ De huidige praktijk in Nederland laat bovendien zien dat het gebruik van grensdetentie ingeval van kinderen niet nodig is.

Daarnaast voorziet de Procedureverordening in de mogelijkheid om een versnelde procedure toe te passen wanneer de niet-begeleide minderjarige afkomstig is uit een veilig derde land of een gevaar voor de openbare orde vormt (artikel 40, lid 5). De kwetsbare positie van alleenstaande minderjarigen vereist echter onderzoek naar het belang van het kind en een zorgvuldige besluitvorming. Dit leent zich niet voor een versnelde procedure. Daarom beveelt Defence for Children aan om artikel 40, lid 5 te schrappen.

5. Beperking van het toepassingsgebied van de richtlijn Opvangvoorzieningen

Defence for Children vindt het zorgelijk dat het voorstel voor een herschikking van de Opvangrichtlijn (Richtlijn 2013/33/EU) de mogelijkheid introduceert om asielzoekers die zich irregulier in een andere lidstaat bevinden, uit te sluiten van het recht op materiële opvangvoorzieningen en het recht op onderwijs voor minderjarigen. Defence for Children is bezorgd dat met het voorstel het belang van

⁷ Zie voor verschillende landenrapporten: www.corestandardsforguardians.com.

⁸ Zie onder meer International Detention Coalition, *There are alternatives: A handbook for preventing unnecessary immigration detention (revised edition)*, IDC 2015, beschikbaar via: <http://www.idcoalition.org> en Coalitie Geen Kind in de Cel, *Papa, hebben we iets ergs gedaan?*, januari 2014, beschikbaar via: <http://www.geenkindindeccl.nl/?ac=Publicaties>.

het kind uit het oog wordt verloren. Artikel 17bis bepaalt dat de minderjarige die zich irregulier in een lidstaat bevindt slechts recht heeft op geschikte educatieve activiteiten in afwachting van de overbrenging van de minderjarige naar de verantwoordelijke lidstaat. Het is onduidelijk wat er met 'geschikte educatieve activiteiten' wordt bedoeld: verschilt dit van het recht op onderwijs onder vergelijkbare omstandigheden als de eigen onderdanen van een lidstaat?

Defence for Children zou een dergelijk onderscheid zeer onwenselijk vinden en in strijd met artikel 2 (non-discriminatiebeginsel) en artikel 28 (recht op onderwijs) IVRK. Om ervoor te zorgen dat de rechten van ieder kind worden gerespecteerd en gewaarborgd, pleit Defence for Children voor volledige toepassing van de richtlijn Opvangvoorzieningen.

Met vriendelijke groeten,

Martine Goeman en Machteld van Werven
Programmamanager en Juridisch medewerker Kinderrechten & Migratie
Defence for Children