

Aanbiedingsbrief van ambassadeur aan de Commissaris voor de Mensenrechten

Geachte heer Muižnieks,

Hierbij heb ik het genoegen u de reactie van de Nederlandse regering op uw rapport n.a.v. uw bezoek aan Nederland te doen toekomen. In deze reactie wordt per hoofdstuk op hoofdlijnen de visie van de regering op uw rapport weergegeven.

Hoogachtend,

Onno Elderenbosch etc.

Bijlage bij aanbiedings brief aan Commissaris voor de Mensenrechten en tevens bij kamerbrief

Deze brief bevat de reactie van de regering op het rapport van Nils Muižnieks, Mensenrechtencommissaris van de Raad van Europa, over zijn bezoek aan Nederland van 20 tot en met 22 mei 2014. Het rapport maakt deel uit van de rapporten over de mensenrechtensituatie in de lidstaten van de Raad van Europa, die de heer Muižnieks sinds zijn aantreden op 1 april 2012 heeft gepubliceerd.

De heer Muižnieks had bij zijn bezoek gesprekken met de Nederlandse overheid, op politiek en op hoog ambtelijk niveau, vertegenwoordigers van het maatschappelijke middenveld en van nationale en internationale organisaties.

De regering beschouwt het rapport als een nuttig instrument voor de beoordeling van het Nederlandse mensenrechtenbeleid en als een aansporing om door te gaan met het werken aan een hoge standaard voor mensenrechten in Nederland en daarbuiten.

De regering neemt met genoegen kennis van de waardering die de Commissaris in zijn algemeenheid uitspreekt over het Nederlandse beleid maar constateert ook dat de heer Muižnieks op een aantal punten kritiek heeft.

Een aantal aanbevelingen van de Commissaris wordt opgevolgd. Op een aantal punten komt de Commissaris met aanbevelingen die al in het Nederlandse beleid zijn opgenomen of waarvan de beleidsmaatregelen worden voorbereid. Verder zijn er aanbevelingen die de Nederlandse regering vermoedelijk niet zal opvolgen omdat het bezwaren heeft tegen bepaalde aspecten van de inhoud ervan.

Ten overvloede zij opgemerkt dat een aanzienlijk aantal van de aan de orde gestelde onderwerpen ook deel uitmaakt van het Nationaal Actieplan Mensenrechten en het jaarrapport van het College voor de Rechten van de Mens. Ten aanzien daarvan zal de regering respectievelijk een tussenrapportage en een reactie sturen aan de Tweede Kamer aan het einde van 2014.

Het huidige rapport is gericht op de volgende onderwerpen:

Hoofdstuk 1: Juridisch en institutioneel raamwerk betreffende de bescherming en promotie van mensenrechten;

Hoofdstuk 2: De mensenrechten van asielzoekers en immigranten;

Hoofdstuk 3: De mensenrechten van kinderen.

Hieronder zal per hoofdstuk in hoofdlijnen op de belangrijkste aanbevelingen worden ingegaan.

Hoofdstuk 1

De regering neemt met genoeg kennis van de waardering die de Commissaris uitspreekt voor de robuuste wettelijke en institutionele infrastructuur die er in Nederland bestaat voor de bevordering en bescherming van mensenrechten in Nederland. Voor wat betreft het Nationaal Actieplan Mensenrechten (NAM) heeft de regering mede inspiratie geput uit de aanbeveling waarnaar de Commissaris verwijst. Het zal deze ook benutten ten behoeve van de doorontwikkeling van het NAM. Ten behoeve van de implementatie en de doorontwikkeling van het NAM wordt het maatschappelijk middenveld betrokken waarbij aandacht wordt besteed aan de mogelijkheden tot versterking van de deelname en consultatie daarvan. Voorts wordt verkend wanneer en op welke wijze een evaluatie kan plaatsvinden ten aanzien van de implementatie van het NAM. Onder andere wordt er een tussenrapportage ten aanzien van de implementatie van het NAM naar de Tweede Kamer gestuurd. Dit gebeurt eind 2014 tezamen met een reactie van de regering op het jaarrapport van het College voor de Rechten van de Mens.

De Commissaris spreekt waardering uit voor de ratificatie door Nederland van een groot aantal mensenrechtenverdragen en dringt erop aan andere verdragen te ratificeren. Het VN-Verdrag betreffende de rechten van personen met een handicap en het Verdrag van de Raad van Europa ter voorkoming en bestrijding van geweld tegen vrouwen en huiselijk geweld, die beide zijn ondertekend door Nederland, liggen ter goedkeuring bij de Tweede Kamer. Ratificatie wordt verwacht in 2015. Nederland overweegt echter niet om het Internationaal Verdrag betreffende de rechten van migrerende werknemers en hun familieleden te ratificeren, aangezien dit verdrag onvoldoende rekening houdt met het onderscheid tussen migrerende werknemers die zich rechtmatig in Nederland bevinden en hen voor wie dat niet geldt. Ratificatie van de respectievelijke Facultatieve Protocollen bij het Verdrag betreffende de rechten van personen met een handicap, het Verdrag inzake de rechten van het kind en het Internationaal Verdrag inzake economische, sociale en culturele rechten, waarvan de laatste is ondertekend door Nederland, wordt thans door de regering bezien. Hetzelfde geldt voor het Verdrag van Oviedo inzake mensenrechten en biogeneeskunde van de Raad van Europa, dat door Nederland is ondertekend. De regering beschouwt de oproep van de Commissaris als een stimulans om deze openstaande kwesties te bespoedigen.

Bovendien roept de commissaris op het doorwerken van mensenrechten verdragen via de artikelen 93 en 94 te waarborgen. De regering heeft geen voornemen of

wens deze grondwetsartikelen te wijzigen. Niettemin ligt er een voorstel tot wijziging van artikel 94. Dit is echter een voorstel vanuit de Tweede Kamer. In het geval dat dit voorstel plenair wordt behandeld in de Tweede Kamer, zal de regering bij die gelegenheid een standpunt ten aanzien daarvan bepalen. Het heeft in ieder geval niet zelf de intentie om artikel 94 te wijzigen.

De Commissaris roept Nederland op zijn positie te herzien betreffende de status van economische, sociale en culturele rechten. De regering wenst allereerst te verduidelijken dat zij niet van oordeel is, zoals de Commissaris impliceert, dat economische, sociale en culturele rechten slechts algemeen richting geven. De regering onderkent volledig dat de betreffende verdragen en verdragsbepalingen verplichtingen inhouden die bindend zijn voor de Staat. Of dergelijke verplichtingen zich lenen voor rechterlijke afdwingbaarheid in individuele gevallen is een andere vraag. Cruciaal in dit verband is de manier waarop de verplichtingen zijn geformuleerd, wat meer programmatisch is dan bij burgerrechten en politieke rechten. In tegenstelling tot laatstgenoemde categorieën zal er hier in de meeste gevallen een keuze zijn aan maatregelen ter tenuitvoerlegging van de rechten. De regering acht het van belang dat deze keuze niet onnodig wordt ingeperkt door rechterlijke interventie in individuele gevallen, gelet op de onvermijdelijke gevolgen van een dergelijke interventie voor het democratische wetgevingsproces. Wat daarvan ook zij, het laatste woord in deze kwestie ligt altijd bij de nationale rechter, wanneer deze wordt geconfronteerd met een toepasselijke zaak.

Met de Commissaris kan worden onderkend dat decentralisatie van overheidstaken soms mede gepaard gaat met mensenrechtelijke vraagstukken en dat daar bijzondere aandacht voor dient te bestaan bij de overheid, onder andere wat betreft bewustwording en kennisoverdracht. Hiervoor bestaat aandacht in het NAM en in diverse overleggremia en bijeenkomsten die worden georganiseerd met lokale overheden en maatschappelijke organisaties, zoals in het kader van de jaarlijkse terugkerende Decentralisatiedag en het Netwerk Mensenrechten Lokaal.

De Commissaris benadrukt de aanbeveling dat mensenrechten stevig in het curriculum van het lagere en voortgezet onderwijs wordt vastgelegd. De staatssecretaris van onderwijs stuurt dit najaar een brief naar de Tweede Kamer waarin hij een integrale reflectie op het curriculum van het funderend onderwijs aankondigt. Deze verkenning zal ook ingaan op de vraag of burgerschap, waaronder de aandacht voor mensenrechten en kinderrechten, sterker moet worden verankerd in het formele curriculum.

De Commissaris doet een aantal aanbevelingen voor de Nederlandse wetgeving op het terrein van de inlichtingen- en veiligheidsdiensten. In 2013 is de Wet op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten 2002 (Wiv 2002) op verzoek van de Tweede Kamer geëvalueerd door de commissie Dessens. Op 2 december 2013 is het evaluatierapport uitgebracht, met als (hoofd)conclusie dat de Wiv 2002 aanpassing behoeft, met name door de voortschrijdende technologische ontwikkelingen. De implementatie van de regeringsreactie van 11 maart 2014 op het rapport alsmede andere naar aanleiding van rapporten van de Commissie van toezicht betreffende de inlichtingen- en veiligheidsdiensten (CTIVD) aangekondigde wijzigingen, vergen aanpassing van de Wiv 2002. Deze herziening wordt op dit moment voorbereid. De

minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties heeft in dat kader onder meer aangekondigd dat er een specifieke, met waarborgen omklede, regeling voor de verwerking van metagegevens zal worden opgenomen in de wet. Daarnaast beraadt de kabinet zich over de wijze waarop wordt omgegaan met het advies van de commissie Dessens om ook via de kabel ongerichte interceptie mogelijk te maken. Over dit onderwerp zal binnenkort, nog voordat het wetsvoorstel in internetconsultatie wordt gegeven, een regeringsstandpunt richting de Tweede Kamer gaan. Ook is aangekondigd dat de rol van de CTIVD zal worden versterkt.

Hoofdstuk 2

2.1 (Administratieve detentie asielzoekers en migranten)

De Commissaris doet in het kader van detentie van uitgeprocedeerde vreemdelingen een beroep op het terughoudend aanwenden van deze maatregel. Als een vreemdeling niet (langer) in Nederland mag blijven, dan is terugkeer aan de orde. Bij voorkeur een zelfstandige terugkeer, waarbij alle mogelijke ondersteuning wordt geboden. Voor gezinnen met minderjarige kinderen is er gedurende het vertrekproces onderdak in de gezinslocatie. De alleenstaande vreemdeling die actief werkt aan zijn terugkeer kan gebruik maken van een voor hem/haar passend alternatief.

Bewaring is het laatste middel om te voorkomen dat een vreemdeling die niet (langer) in Nederland mag blijven zich aan het toezicht onttrekt en daarmee te zorgen dat de vreemdeling aantoonbaar vertrekt. Dat is nogmaals benadrukt in de brief betreffende de toezeggingen op rapporten en adviezen vreemdelingenbeleid die op 13 september 2013 is aangeboden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal. Dit uitgangspunt is vastgelegd in het wetsvoorstel 'Wet Terugkeer en Vreemdelingenbewaring'. Het voorstel van wet volgt het gebruikelijk wetgevingstraject, waarin diverse maatschappelijke organisaties advies hebben uitgebracht. Het wetsvoorstel heeft verder vorm gekregen naar aanleiding van deze adviezen. In het wetsvoorstel worden tevens alternatieve toezichtmaatregelen verankerd, te weten de borgsom, de meldplicht bij de politie, onderdak in een vrijheid beperkende locatie, onderdak bij familie of vrienden of een combinatie van de mogelijkheden. Al deze maatregelen kunnen worden opgelegd al dan niet met terugkeerbegeleiding door de Dienst Terugkeer en Vertrek (DT&V). Verder wordt structureel een subsidiefonds van € 1 miljoen beschikbaar gesteld voor lokale terugkeerprojecten.

In 2013 zijn 15.720 vreemdelingen geregistreerd als vertrokken. Ruim driekwart vertrok zelfstandig en nog geen kwart daarvan vanuit bewaring. Anders dan de Commissaris aangeeft blijkt uit het rapport van de Adviescommissie Vreemdelingenzaken (ACVZ) dat het vertrek vanuit bewaring bijna 70% is. Driekwart van de vreemdelingen zit korter dan drie maanden in bewaring. De gemiddelde duur van bewaring in 2013 was 72 dagen.

De regering bestrijdt dat Nederland "extensief" het middel van vreemdelingenbewaring toepast. Iedere inbewaringstelling wordt getoetst door de rechter die het daadwerkelijk zicht op uitzetting meeneemt. De vreemdeling kan te

allen tijde - samen met de hem ter beschikking gestelde gespecialiseerde advocaat - het zicht op uitzetting opnieuw voor de rechter brengen. Als de bewaring na zes maanden wordt voortgezet, wordt dit in alle gevallen eveneens weer door de rechter getoetst.

Bewaring voor kwetsbare groepen, zoals minderjarige kinderen en kwetsbare personen, wordt zo terughoudend mogelijk toegepast, in overeenstemming met de Terugkeerrichtlijn en de herziene Opvangrichtlijn. In het wetsvoorstel wordt ingegaan op bewaring als ultimatum remedium. De toepassing van bewaring in geval van kwetsbare groepen zal verder worden uitgewerkt in lagere regelgeving.

Ook nu is er al extra aandacht voor kwetsbare groepen. Zo is er een extra zorgafdeling in bewaring voor personen met fysieke of psychische problemen. Verder wordt voor gezinnen met minderjarige kinderen en 'alleenstaande minderjarige asielzoekers een nieuwe locatie, de gesloten gezinsvoorziening, ontwikkeld die 1 oktober 2014 in gebruik is genomen.

Het huidige regime van vreemdelingenbewaring zal met het komende wetsvoorstel 'Wet Terugkeer en Vreemdelingenbewaring' een eigen aparte wettelijke grondslag krijgen en niet langer in de Penitentiare beginselenwet opgenomen zijn. Het regime differentiatie van het wetsvoorstel is een noodzakelijke voorwaarde voor de vrijheden en autonomie die de meeste vreemdelingen in bewaring zullen krijgen. Het beheersregime is nodig om een prettig klimaat en een goede leefomgeving in de inrichting te kunnen waarborgen. Plaatsing van een vreemdeling in het beheersregime, anders dan na eerste binnenkomst, betreft bovendien altijd een individuele afweging en een besluit voor bepaalde tijd.

Grensdetentie vindt uitsluitend plaats als een asielzoeker zonder geldig reisdocument of zonder voldoende financiële middelen het land binnenkomt, dan wel als er grond voor detentie is vanwege redenen van openbare orde of nationale veiligheid. Hoewel in de praktijk blijkt dat bijna alle asielzoekers die zich aan de buitengrens melden niet aan de criteria voor toelating voldoen, neemt dat niet weg dat er steeds een individuele beoordeling plaatsvindt met de waarborg van een rechterlijke toetsing.

De toepassing van het gesloten, verlengde asielprocedure is met de inwerkingtreding van de aangepaste Dublinverordening op 1 januari 2014 aangepast; Dublin-claimanten worden niet in de gesloten verlengde asielprocedure geplaatst. Jaarlijks gaat het nog om zo'n tien vreemdelingen die in de gesloten verlengde asielprocedure worden geplaatst.

Verder geldt per 1 september 2014 voor gezinnen met minderjarige kinderen die niet voldoen aan de toegangsvereisten en aan de buitengrens asiel aanvragen een screening. Met deze screening wordt gericht gekeken naar redenen om de toegang te weigeren, waaronder een ongeloofwaardige familieband, dan wel vermoedens van kindersmokkel en mensenhandel en signalen van schending van de openbare orde. Indien de uitkomst van deze screening is dat er geen aantoonbare redenen zijn om de toegang tot Nederland te weigeren, dan kan het gezin de open

asielprocedure doorlopen. Zijn die redenen er wel, dan wordt de toegang geweigerd. Als sprake is van een sterke aanwijzing van kinderhandel of mensensmokkel, dan wordt aan de volwassene de toegang geweigerd en wordt hij in grensdetentie geplaatst, waarna nader onderzoek zal plaatsvinden. Het kind zal dan (tijdelijk) onder voogdij worden gesteld. Indien om andere redenen nader onderzoek nodig is, dan wordt het hele gezin de toegang tot Nederland geweigerd en wordt het in de nieuwe locatie, de gesloten gezinslocatie, geplaatst.

2.2 (Mensenrechten van irreguliere migranten)

De Commissaris toont zich bezorgd over het juridische niemandsland waarin sommige niet reguliere immigranten terecht komen. Hij is van oordeel dat wanneer terugkeer niet mogelijk is de Nederlandse autoriteiten betrokkenen toestemming moet geven in Nederland te blijven. De Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND), en vaak nadien ook nog een rechter, beoordeelt zorgvuldig of een vreemdeling die asiel aanvraagt, bescherming in Nederland nodig heeft. Als de conclusie luidt dat er geen aanleiding is om aan te nemen dat een persoon bij terugkeer naar zijn land van herkomst gevaar loopt, dient hij Nederland te verlaten. De vreemdeling is hiervoor zelf verantwoordelijk. Na de negatieve beslissing over zijn asielaanvraag, krijgt hij nog een periode opvang (28 dagen) om zijn terugkeer te organiseren. Als hij er niet in is geslaagd binnen die tijd terug te keren, kan hij aansluitend nog gedurende een beperkte periode onderdak krijgen om verder aan zijn terugkeer te werken. Dat is een redelijk uitgangspunt.

Het bieden van ondersteuning aan uitgeprocedeerde vreemdelingen moet het goed functioneren van het asiel- en vreemdelingenbeleid niet in de weg staan. Hiermee sluit Nederland aan bij de jurisprudentie van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM).¹ Over de vraag of een overheid ondersteuning moet bieden, zegt het EHRM dat er sprake moet zijn van een redelijke balans tussen de eisen die voortvloeien uit de bescherming van de fundamentele mensenrechten van de betrokken vreemdeling en de algemene belangen van de Staat en samenleving. De mening van de Mensenrechtencommissaris dat iedereen, ongeacht zijn verblijfstatus, recht heeft op onderdak op basis van internationale verdragen, miskent deze legitieme afweging.

Nederland heeft aan de redelijke balans die het EHRM voorstaat, invulling gegeven door in het beleid rekening te houden met de mogelijke kwetsbaarheid van sommige asielzoekers van wie de asielaanvraag is afgewezen. Daar wordt in het rapport van de Commissaris ook aan gerefereerd. Zo kunnen uitgeprocedeerde gezinnen met minderjarige kinderen onderdak krijgen in gezinslocaties totdat ze zijn teruggekeerd of totdat alle kinderen meerderjarig zijn geworden.

De Mensenrechtencommissaris roept op om bij elke uitgeprocedeerde vreemdeling grondig na te gaan of iemand wel in staat is terug te keren naar zijn land van herkomst. Die individuele beoordeling vindt nu al plaats. Het kunnen maken van die beoordeling vereist dan wel dat een vreemdeling bereid is aan zijn terugkeer te werken. Anders is de Nederlandse overheid niet in de gelegenheid om vast te

¹ EHRM, *N. t. Verenigd Koninkrijk* van 27 mei 2008, appl. no. 26565/05.

stellen of iemand al dan niet kan terugkeren. Waar terugkeer buiten de schuld van de vreemdeling niet mogelijk is, komt hij in aanmerking voor een buitenschuldvergunning.

Een deel van de uitgeprocedeerde vreemdelingen weigert echter terug te keren en verkiest een leven in de illegaliteit boven de terugkeer naar het land van herkomst, getuige de protestactie van een groep vreemdelingen in onder andere Amsterdam, waarnaar in het rapport ook wordt verwezen. Voor deze groep was tijdelijk onderdak gecreëerd in een voormalige gevangenis. Dit was erop gericht om de groep vreemdelingen vanuit een stabiele omgeving, onder begeleiding van vrijwilligers en professionals, te laten werken aan een oplossing voor hun situatie. Uit de evaluatie van dit initiatief bleek echter dat een grote groep van deze vreemdelingen, zonder zicht op verblijf in Nederland, geen gebruik maakte van de geboden kansen en niet bereid was te werken aan terugkeer.

Tot slot uit de Mensenrechtencommissaris zorgen over de toegang tot de medische zorg voor illegale vreemdelingen. Hij refereert aan het rapport van de Nationale Ombudsman van 3 oktober 2013 over de medische zorg voor illegale vreemdelingen. Zoals ook al is geschreven aan de Tweede Kamer in reactie op dat rapport, heeft iedere uitgeprocedeerde vreemdeling recht op medische noodzakelijke zorg. Het is aan de zorgverlener om te bepalen welke zorg medisch noodzakelijk is. Aanvullend heeft de Nederlandse overheid in de Zorgverzekeringswet opgenomen dat indien een patiënt niet verzekerd is of de medische kosten niet kan betalen, de zorgverlener in de kosten tegemoet gekomen kan worden. Voor illegale vreemdelingen geldt dat de genoten medische zorg in veel gevallen door de Nederlandse overheid wordt vergoed.

In reactie op de passages ten aanzien van het kinderpardon kan worden gesteld dat het stellen van grenzen maakt dat er ook mensen buiten die grenzen vallen. Het verplaatsen van die grenzen maakt dat niet anders. De vraag is of de gestelde grenzen redelijk zijn. Naar het oordeel van de regering is dat inderdaad het geval met het tot stand komen van de regeling langdurig verblijvende kinderen. Deze regeling komt voort uit het regeerakkoord 'Bruggen Bouwen' van oktober 2012. Daarin staat dat er een regeling komt voor asielkinderen die lange tijd in Nederland verblijven. Deze afspraak is vervat en uitgewerkt in objectieve en duidelijke criteria. Ook de voorwaarde dat iemand zich niet onttrokken dient te hebben aan het toezicht van de Rijksoverheid is opgenomen in het Regeerakkoord. De regeling is niet bedoeld om alsnog een vergunning te verlenen aan vreemdelingen die zich hebben onttrokken aan het toezicht van de Rijksoverheid, en een leven in de illegaliteit hebben verkozen. De voorwaarde van Rijkstoezicht is dus een weloverwogen keuze aangezien gemeenten niet gezien kunnen worden als een toezichthoudende instantie voor de uitvoering van het vreemdelingenbeleid. Gemeenten hebben immers geen taak op het gebied van vreemdelingentoezicht. De in de regeling opgenomen instanties - IND, DT&V, Centraal Orgaan opvang Asielzoekers (COA), Vreemdelingenpolitie en de Stichting Nidos (jeugdbescherming voor vluchtelingen) - zijn bij uitstek opgericht en ingericht om toezicht op vreemdelingen te houden. Dit is hun primaire taak. Daarbij dient te worden opgemerkt dat scholen of sportverenigingen geen verlengstuk van de overheid zijn.

Van scholen wordt in Nederland niet verwacht dat zij illegale kinderen melden bij de Rijksoverheid, omdat dit een drempel zou kunnen opwerpen en we het recht op onderwijs in Nederland juist zo belangrijk vinden. Kinderen kunnen in Nederland tot hun 18e naar school, ook als zij illegaal in Nederland verblijven.

De Mensenrechtencommissaris stelt dat een vreemdeling vrijwel niet aan de voorwaarde van Rijkstoezicht kan voldoen als hij niet in de centrale opvang verbleef. De regering is het daarmee niet eens. Een vreemdeling die buiten de Rijksopvang verblijft, kan nog steeds in beeld zijn bij de Rijksoverheid. Bijvoorbeeld bij de IND wanneer er een procedure loopt, of bij de DT&V wanneer iemand werkt aan zijn vertrek. Als een vreemdeling zich wendde tot de DT&V om te werken aan zijn vertrek, dan was de vreemdeling in beeld van de Rijksoverheid en werd ook vaak onderdak geboden.

Tot slot reageert de regering op de passage ten aanzien van artikel 3 van het Internationaal Verdrag betreffende de Rechten van het Kind (IVRK). Uit deze verdragsbepaling volgt niet dat het belang van het kind het enige belang is, maar dat er een afweging moet plaatsvinden tussen het belang van het kind en overige belangen. Dit dient door verdragsstaten steeds geconcretiseerd te worden in beleid en regelgeving. De regeling langdurig verblijvende kinderen houdt rekening met de bijzondere belangen van kinderen. Met de definitieve regeling is er zelfs een doorlopende regeling gekomen die primair is gericht op het kind. Maar daarnaast spelen ook andere factoren een rol. Dit komt tot uitdrukking in de voorwaarden van de regeling. De regering ziet hierin geen strijdigheid met het IVRK. Overigens hecht De regering eraan te benadrukken dat de primaire verantwoordelijkheid voor kinderen bij hun ouder(s) ligt. Hoewel in een aantal gevallen het lange verblijf van deze kinderen te wijten is aan procedures die in het verleden lang duurden, is zeker voor de gezinnen die in de toetsperiode niet in beeld waren van de Rijksoverheid duidelijk dat het niet-rechtmatige verblijf in deze periode is toe te schrijven aan de keuze van de ouders. Zij hebben niet willen werken aan vertrek, terwijl duidelijk was dat er geen zicht was op een verblijfsvergunning. Met de overgangsregeling is er voor een aanzienlijke groep jongeren alsnog een oplossing gekomen. Met de definitieve regeling is er beleid gekomen waaraan de verantwoordelijkheid van de overheid, evenals de verantwoordelijkheid van de ouders, objectief kan worden getoetst.

Zoals de regering ook in de Tweede Kamer heeft aangegeven, veranderen de voorwaarden van de regeling niet. Deze regeling wordt tevens ruimhartig uitgevoerd. In de afgelopen maanden zijn de zaken die zijn afgewezen op het Rijkstoezichtcriterium nader beoordeeld, onder meer op eventueel schrijnende situaties. Bij deze nadere beoordeling is de door burgemeesters aangeleverde informatie betrokken. Op 24 september jl. is de Tweede Kamer over de uitkomst hiervan per brief geïnformeerd.

Hoeveel kinderen en gezinsleden er uiteindelijk een vergunning hebben gekregen op grond van deze regeling, blijkt na afronding van alle zaken in beroep en hoger beroep. Er geldt uiteraard geen bovengrens, mocht die indruk zijn ontstaan.

2.3 (Staatloze personen en personen met onbekende nationaliteiten)

In reactie op de zorgen van de Commissaris over de wetgeving en praktijk van de staatloosheid van migranten en uitgeprocedeerde asielzoekers kan worden vermeld dat op 10 september jl. de regering de Tweede Kamer heeft geïnformeerd dat Nederland een vaststellingsprocedure voor staatloosheid gaat inrichten. Daarmee wordt gehoor gegeven aan de aanbeveling van UNHCR, het College voor de Rechten van de Mens en de ACVZ.

Illegaal verblijvende migranten kunnen in aanmerking komen voor een verblijfsvergunning "buiten schuld" wanneer vastgesteld kan worden dat het buiten hun schuld niet mogelijk is om terug te keren naar het land van herkomst. Dit geldt ook voor staatloze vreemdelingen die buiten hun schuld niet kunnen terugkeren. Staatlozen die rechtmatig in Nederland verblijven hebben dezelfde rechten en aanspraken als andere legaal verblijvende vreemdelingen en komen in aanmerking voor een versoepelde verlening van de Nederlandse nationaliteit.

Momenteel wordt, naar aanleiding van het advies van de ACVZ, nagedacht over de mogelijkheid van een uitbreiding van het optierecht voor staatloos in Nederland geboren kinderen van 'rechtmatig verblijvende kinderen' naar 'gewoon verblijvende kinderen'. De regering staat in beginsel positief tegenover de gedachte en werkt aan de invulling van de voorwaarden. Als gevolg van het feit dat de nationaliteit alleen in de Basisregistratie Personen kan worden ingeschreven op basis van geldige documenten kunnen kinderen van ouders die deze documenten niet hebben alleen worden ingeschreven met een onbekende nationaliteit. Het verkrijgen van geldige documenten dan wel het verkrijgen van de Nederlandse nationaliteit kan hier een eind aan maken. De vaststellingsprocedure kan een oplossing bieden voor kinderen die nu staan geregistreerd met "nationality unknown", maar die in feite geen nationaliteit hebben.

Hoofdstuk 3

3.1 (Kinderen in conflict met het recht)

De Commissaris roept op de huidige minimumleeftijd van het jeugdstrafrecht te verhogen. Het jeugdstrafrecht in Nederland is van toepassing op 12- tot 18-jarigen. De regering is van mening dat het vanwege het pedagogische karakter van het jeugdstrafrecht niet nodig is om de minimumleeftijd te verhogen. De rechter houdt bij het opleggen van de straf rekening met de leeftijd en persoonlijke omstandigheden van de minderjarige. Bij de tenuitvoerlegging van de straf staat de opvoeding van de jeugdige centraal.

De rechter kan in uitzonderlijke gevallen afwijken van de toepassing van het jeugdstrafrecht en het volwassenenstrafrecht toepassen op 16- en 17-jarigen. Daarvoor dient hij krachtens het Wetboek van Strafrecht grondslag te vinden in de ernst van het begane feit, de persoonlijkheid van de dader of de omstandigheden waaronder het feit is begaan. Bij de toepassing van het volwassenenstrafrecht op minderjarigen wordt uitgegaan van de leeftijd ten tijde van het delict en ten tijde van berechting blijkt het merendeel van deze daders is meerderjarig. De kinderrechter in Nederland is bijzonder terughoudend in het gebruik van deze

mogelijkheid. Overigens is bij Wijzigingswet Wet op de jeugdzorg van 20 december 2007 de mogelijkheid om aan minderjarigen een levenslange gevangenisstraf op te leggen, expliciet uitgesloten.

De Commissaris doet de aanbeveling om het voorbehoud bij het IVRK in te trekken. De regering is van mening dat door de mogelijkheid te handhaven om jeugdigen in uitzonderlijke gevallen volgens het commune strafrecht te berechten, beter invulling wordt gegeven aan de eisen die het IVRK stelt. Immers, door de uitwijkmogelijkheid naar het commune strafrecht wordt voorkomen dat de jeugdsancties disproportioneel moeten worden verzwaard om voldoende mogelijkheden te hebben om jeugdigen die zeer ernstige delicten plegen adequaat te kunnen straffen. Hierdoor zouden alle kinderen die onder het jeugdstrafrecht vallen te maken kunnen krijgen met veel zwaardere bestraffing. Nederland heeft derhalve bij aanvaarding van het IVRK een voorbehoud gemaakt bij artikel 37, onderdeel c.

Recentelijk is daarbij in de wet vastgelegd dat wanneer terbeschikkingstelling (TBS) – een behandelmaatregel uit het volwassenenstrafrecht - door de kinderrechter aan een minderjarige is opgelegd, de executie daarvan tot het 21ste levensjaar zal plaatsvinden in een justitiële jeugdinrichting, derhalve buiten het volwassenencircuit. In 2013 zijn er geen minderjarigen opgenomen in een penitentiaire inrichting.

Het principe dat vrijheidsbeneming van jeugdigen een ultimum remedium is, komt onder andere tot uitdrukking in artikel 493 van het Wetboek van Strafvordering. Daarin is vastgelegd dat de rechter moet toetsen of de voorlopige hechtenis van de jeugdige kan worden geschorst. Deze regeling geldt expliciet voor jeugdigen. Met artikel 37, onderdeel b, van het IVRK is de praktijk geheel in lijn. In 2012 en 2013 werden respectievelijk 65,0% en 63,6% van de minderjarigen in preventieve hechtenis geschorst. De gemiddelde verblijfsduur preventieve hechtenis minderjarigen was in die jaren respectievelijk 38 en 34 dagen.

Voor wat betreft de termijnen van de voorlopige hechtenis gelden voor jeugdigen geen bijzondere wettelijke bepalingen. In de praktijk wordt echter bij jeugdzaken de (verlenging van de) gevangenhouding in beginsel per dertig dagen gevorderd in plaats van direct voor negentig dagen, zoals bij volwassenen regelmatig het geval is. Voor een nadere wettelijke verankering van de maximale duur van de voorlopige hechtenis voor minderjarige verdachten ziet de regering geen aanleiding.

Aan de schorsing van de voorlopige hechtenis is in alle gevallen verplichte begeleiding door de jeugdreclassering verbonden. Daarnaast kunnen voorwaarden aan de schorsing worden verbonden, zoals contactverboden en leertrajecten.

In 2012 en 2013 werd voorlopige hechtenis bij jeugdigen respectievelijk 6,9% en 6,4% ten opzichte van het totaal aantal vervolgde jeugdigen toegepast. In de meeste gevallen werd jeugdigen een niet-vrijheidsbenemende straf, namelijk een taakstraf, opgelegd.

De Commissaris is van oordeel dat de omstandigheden waarin minderjarigen in politiecellen worden geplaatst, moet worden verbeterd. De politie heeft medio 2013 intern een aantal maatregelen ingevoerd om het beleid en de praktijk voor minderjarigen in politiecellen te verbeteren.² Zo wordt er onder meer in de bejegening van minderjarigen rekening gehouden met hun leeftijd, verblijven minderjarige arrestanten niet samen met volwassenen in dezelfde cel en worden ze niet tegelijkertijd gelucht, mag er per kindgerichte cel slechts één minderjarige arrestant worden ingesloten, is er jeugdlectuur beschikbaar voor de minderjarige in de politiecel en krijgt de minderjarige de huisregels van het politiebureau in begrijpelijke taal. Daarnaast registreert de politie het aantal minderjarigen dat in verzekering wordt gesteld. Het genereren op landelijk niveau van leeftijdsgedifferentieerde cijfers over het aantal minderjarigen dat in verzekering is gesteld is op dit moment niet mogelijk.

3.2 (Kinderen die in armoede leven)

De mensenrechtencommissaris vraagt om aandacht voor kinderen die opgroeien in armoede. De regering vindt het van groot belang dat kinderen zich kunnen ontwikkelen en mee kunnen doen in de samenleving, ook wanneer zij opgroeien in een huishouden met een laag inkomen of problematische schulden. Bij het armoede- en schuldenbeleid heeft de regering dan ook speciale aandacht voor de positie van kinderen. Omdat werk de snelste weg uit armoede is, zet de regering fors in op het stimuleren van werkgelegenheid en het financieel aantrekkelijk maken voor gezinnen met een bijstandsuitkering om te gaan werken (onder meer via de hervorming kind regelingen).

Ook heeft de regering extra geld beschikbaar gesteld voor het bestrijden van armoede en schulden. In 2014 gaat het om 80 miljoen euro en vanaf 2015 om 100 miljoen euro per jaar. Het grootste deel van deze middelen komt ter beschikking van gemeenten. Zij staan het dichtst bij de burger en zijn het beste in staat om de lokale problematiek te overzien en passende maatregelen te treffen. De Staatssecretaris van SZW vraagt gemeenten hierbij om specifieke aandacht te hebben voor de positie van kinderen en heeft ook de aanbevelingen van de kinderombudsman onder de aandacht van gemeenten gebracht. Het monitoren en verantwoorden van de inzet van de extra middelen vindt plaats op lokaal niveau. De staatssecretaris van SZW inventariseert de manier waarop gemeenten hun armoede- en schuldenbeleid vormgeven, waarbij ook in kaart gebracht wordt op welke wijze gemeenten aandacht geven aan kinderen in armoede. De Tweede Kamer wordt hierover in het najaar van 2014 geïnformeerd.

3.3 (Kindermisbruik)

De Commissaris roept Nederland op de toegang tot re-integratie van slachtoffers te verbeteren en adequate middelen beschikbaar te stellen. De afgelopen jaren is veel geïnvesteerd in het signaleren en melden van kindermishandeling. Dit is gedaan door het wettelijk verplicht stellen van het werken met een meld-code (m.i.v. juli 2013), deskundigheidsbevordering en publiekscampagnes. Een meld-code bevat een stappenplan die het professionals duidelijk maakt wat zij moeten doen bij

² Kamerstukken II 2011/12, 24 587, nr. 471

signalen van huiselijk geweld en kindermishandeling. De investeringen hebben ertoe geleid dat het aantal contacten met het Advies Meldpunt Kindermishandeling over de afgelopen tien jaar is verdubbeld. Cijfers worden jaarlijks gepubliceerd. Hulp aan slachtoffers wordt veelal via vrijwillig kader verleend en systeemgericht. Zo nodig wordt gedwongen hulp ingezet door de ouders onder toezicht te stellen of een kind uit huis te plaatsen. Dit ter beoordeling aan de rechter. Kinderen in Caribisch Nederland worden zoveel mogelijk in hun eigen omgeving, geholpen. Indien nodig kan een voorziening in Nederland ingezet worden.

3.4 (Toegang tot onderwijs van kinderen met beperkingen)

Sinds 2010 is er gelukkig veel verbeterd. Op 1 augustus 2013 is de wet Kwaliteit (v)so ((voortgezet) speciaal onderwijs) ingevoerd. Scholen hebben op de invoering van die wet geanticipeerd en in 2013 is het percentage (zeer) zwakke scholen dan ook drastisch gedaald van 25% in 2010 tot 9% in 2013. Deze wetswijziging wordt niet genoemd in de door de commissaris aangehaalde tekst van het Nederlands Jeugd Instituut (NJI) over inclusief onderwijs.

Met de invoering van de Wet Passend Onderwijs op 1 augustus 2014 en de bijbehorende zorgplicht zijn het niet de ouders zelf die een passende plek voor het kind moeten vinden, maar de school waar de leerling wordt aangemeld.

Bovendien staat in in het rapport vande Commissaris ook dat het College voor de Rechten van de Mens heel duidelijk richting samenwerkingsverbanden heeft gecommuniceerd over de verplichting voor scholen om doeltreffende aanpassingen te doen voor leerlingen die dat nodig hebben. Als ouders en/of leerlingen zich gediscrimineerd voelen, kunnen zij een zaak aanhangig maken bij het College.

De regering stelt zich binnen de discussie betreffende de inclusie van leerlingen op het standpunt dat elk kind het recht heeft op onderwijs, passend bij wat hij of zij nodig heeft. In sommige gevallen is dat speciaal onderwijs. Ook ouders vinden het overigens belangrijk dat het speciaal onderwijs er is.

De regering erkent dat er inderdaad een zeer kleine groep is waarvan de zorgbehoefte dusdanig groot is dat zij niet naar school gaan, maar naar een zorginstelling. Dit betekent echter niet dat er minder aandacht is voor hun ontwikkeling. De zorg die hieraan besteedt wordt gebeurd niet meer in het kader van een school maar in de context van een zorginstelling. De aanbevelingen van de mensenrechtencommissaris om goed te monitoren worden erkend en zullen worden overgenomen. Er is door het Nationaal Regieorgaan Onderwijsonderzoek een uitgebreid programma ontwikkeld voor monitoring en evaluatie.

De aanbeveling om een doel, met bijbehorende planning, te stellen om het speciaal onderwijs aanzienlijk terug te dringen, past niet bij de ruimte die samenwerkingsverbanden en scholen hebben om zelf zorg te dragen voor een dekkend onderwijsaanbod in de regio en hierin eigen keuzes en afwegingen te maken. Overigens zou een dergelijk doel in Nederland ook politiek onaanvaardbaar zijn gezien de politieke discussies die juist neigen naar instandhouding van de huidige capaciteit van het speciaal onderwijs.

Bij de invoering van passend onderwijs is veel tijd en geld gestoken in de informatievoorziening richting ouders, leraren en bestuurders. Niet alleen via brochures, websites en steunpunten, maar ook heel laagdrempelig via een telefonische helpdesk. Er blijft echter altijd een groep die niet goed kan worden bereikt. In het kader van de initiatieven van de Ministerie van Onderwijs "lerarenagenda" en "school-aan-zet" wordt geïnvesteerd in het vergroten van de complexe vaardigheden van leraren die nodig zijn om beter om te kunnen gaan met verschillen in de klas. De regering deelt niet de mening van de Commissaris over het "ontbreken van passende leermiddelen". Er zijn juist voor de door de Commissaris genoemde groepen veel materialen ontwikkeld, zelfs aangepaste toetsen.