

Chinese minderjarige asielzoekers

Mr. M.A. Collet(*)

1.1 algemeen

Nederland heeft al enige tijd een bijzonder beleid voor alleenstaande minderjarige asielzoekers. Indien zij in de asielprocedure worden afgewezen, wat overigens vaak geschiedt al is het maar omdat menig minderjarige niet in staat is een consistent en gedetailleerd asielrelaas te geven, komen zij alsnog in aanmerking voor bescherming op basis van het feit dat zij minderjarig zijn. Voorwaarde is dan wel dat er geen adequate opvang voor hen beschikbaar mag zijn, indien dit wel aantoonbaar aanwezig is, mogen zij worden teruggestuurd.

Voor de invoering van de Vreemdelingenwet 2000 werd een minderjarige bij het bereiken van de leeftijd van 18 jaar in het bezit gesteld van een verblijfsvergunning zonder beperkingen. Sinds 1 april 2001 kan alleen nog de aanvraag die ingediend wordt voor het bereiken van de 15-jarige leeftijd leiden tot definitief verblijf in Nederland. Anderen die nu de 18-jarige leeftijd bereiken, worden alsnog op straat gezet, met de aanzegging Nederland te verlaten.

Middels TBV 2001/34 is er een overgangsbeleid gemaakt zodat zij die voor 4 januari 2001 een aanvraag hebben ingediend wel hun verblijfsvergunning behouden indien zij op het moment van beslissen al 18 jaar oud zijn. Zij die nog minderjarig zijn, kunnen indien blijkt dat er adequate opvang is van de IND een intrekking verwachten, ook als zij hun aanvraag reeds voor 4 januari 2001 hebben ingediend.

1.2 chinese minderjarigen

In de Nederlandse asielprocedure nemen de minderjarige asielzoekers vanuit China een bijzondere positie in. De laatste tijd is er dan ook steeds meer kritiek ontstaan en ook de jurisprudentie is hierover niet eenduidig. Dit ondanks pogingen van de IND om hierin een duidelijke lijn te trekken: Chinese alleenstaande minderjarige asielzoekers hoeven in Nederland op geen bescherming in welke zin dan ook te rekenen, en in ieder geval niet op basis van hun minderjarigheid, en dat met terugwerkende kracht, gelet op TBV 2001/34. Daarbij wordt beroep gedaan op enkele wettelijke bepalingen (Vw 2000 en Vb2000) en een stuk (uitvoerings)beleid (Vc2000, en TBV's).

De problematiek van minderjarige asielzoekers moet echter worden gezien in een ruimere context. Het Verdrag inzake de Rechten van het Kind (VRK) legt diverse internationale criteria op aan staten. Gelet op onze Grondwet gaan die internationale bepalingen voor op de nationale, derhalve dient ten volle getoetst te worden aan die internationale bepalingen.

Definitie van "kind = jonger dan 18 jaar" (artikel 1 VRK)

In China kent men een tweetal wijzen van tellen van de leeftijd.

- De traditionele wijze houdt in dat men bij het eerstvolgende Chinees nieuwjaar na de geboorte twee jaar oud wordt. In het eerste levensjaar wordt de leeftijd in dagen en maanden uitgedrukt tot het Chinees Nieuwjaar, waarna men twee jaar wordt. Bij het Chinees Nieuwjaar wordt er voor eenieder een jaar bij geteld.

- In de General Principles of Civil Law (GPCL) wordt in artikel 11 vastgelegd dat men meerderjarig wordt bij het bereiken van de leeftijd van 18 jaar. In artikel 154 GPCL wordt bepaald dat men de Gregoriaanse kalender dient te gebruiken, derhalve wordt hiermee de officiële telling gelijk gelegd met die van Nederland. Er is derhalve geen verschil tussen Nederland en China wat betreft het bereiken van de meerderjarigheid.

* mr. M.A. Collet is advocaat bij MR Advocaten en Procureurs te Waalwijk en specialiseert zich in Chinees-Nederlandse aangelegenheden.

Artikel 2 VRK maakt dat er geen discriminatie op basis van nationaliteit mag plaatsvinden voor wat betreft de waarborgen voor het eerbiedigen van de rechten zoals in het verdrag vastgelegd. Op het moment dat voor een bepaald land een afwijkend beleid wordt gevoerd, enkel en alleen omdat men meent dat men over dat land zoveel informatie bezit dat het voeren van een afwijkend beleid voor dat land geen inbreuk oplevert van die rechten, zal die informatie voldoende degelijk en feitelijk onderbouwd moeten zijn. Ieder gebrek aan die informatie zal er toe moeten leiden dat er onvoldoende waarborgen zijn en dat er derhalve geen rechtvaardiging is voor een afwijking op basis van nationaliteit, als het aankomt op het beschermen van de rechten van kinderen.

Gelet op artikel 14 lid 1 sub e Vw2000, artikel 3.6 Vb2000 en artikel 3.56 Vb2000 kan een AMV-vergunning ambtshalve worden verleend indien de asielaanvraag is afgewezen en de minderjarige zich niet zelfstandig kan handhaven en voor wie naar het oordeel van de Minister, naar plaatselijke maatstaven gemeten, adequate opvang ontbreekt. Dit oordeel van de Minister mag echter niet in strijd zijn met artikel 2 VRK, noch met enig andere bepaling van het VRK (zoals 3, 6, 16, 18, 19, 20, 24, 26, 27, 28, 31, 32, 34, 35, 36, 37 en 39) (zie ook ABRS 27-3-2002, nr. 200300875/1). Daarenboven is de toevoeging “naar plaatselijke maatstaven” uitermate dubieus, al is het maar omdat het VRK absolute minimumcriteria aangeeft.

1.3 korte inhoudsopgave

In het hiernavolgende zal ik eerst de informatie waarop het beleid gebaseerd is aan een kritisch licht onderwerpen en vervolgens zal ik het beleid zelf nog aan de kaak stellen, om tot slot ook nog een enkel woord te wijden aan de begeleiding, uitvoering en handhaving van dit alles door advocaten en juristen, rechters en staatslieden.

Doel van deze notitie is dan ook met name erop te wijzen dat het verkopen van gebakken lucht bij uitstek een taak is van politici en diplomaten, althans als het over China gaat en dat het aan de juristen is om kritisch om te gaan met dit probleem en daarbij een meer wetenschappelijke en juridisch meer verantwoorde benadering te gaan kiezen.

Ik geef in deze notitie niet aan of er adequate opvang voor minderjarige afgewezen asielzoekers in China beschikbaar is. Dat is niet mijn taak, noch ligt dat binnen mijn mogelijkheden. Wat ik na enkele jaren studie wel weet, is (wat ik hierna ook probeer te verhelderen) namelijk dat de situatie in Nederland is gewijzigd zonder dat daarvoor in China afdoende aanleiding is gegeven.

2. Eerdere kritiek op de ambtsberichten

Reeds bij eerdere reacties dezerzijds is aangegeven dat de berichtgeving over China onjuist en onvolledig is. Deze reacties zijn terug te vinden op mijn website: www.collet.nu/china.htm

2.1 reactie 16 november 2001

Op 16 november 2001 (zijnde een aangepaste versie van 23 juli 2001) is onderbouwde kritiek gegeven op de stellingen omtrent de identificatieplicht en de positie van de 16- en 17-jarigen in China. Daarbij is met name gebruik gemaakt van bestaande Chinese wet- en regelgeving en reeds vergaarde persoonlijke ervaring en kennis ter zake. De bedoeling van die reactie was met name om het schijnbaar absolute karakter van het ambtsbericht van april 2001 aan de kaak te stellen en de wijze waarop dit ambtsbericht vervolgens in de aanpassing van het beleid werd toegepast / gebruikt. Er werd toen gewezen op het sterk in de Chinese maatschappij heersende beginsel van “loosing face” (mianzi=gezicht, aanzien, respect).

2.2 reactie 5 mei 2003

Vervolgens is er op 5 mei 2003 door mij betoogd dat de conclusie dat er nu in China adequate opvang is, te kort door de bocht is. Daarbij is door mij aangegeven dat alles er zo anders is, dat een vergelijking moeilijk te maken is. Verder is opgemerkt dat er in China weinig vertrouwen is in de overheid en (met een verwijzing naar de SARS-epidemie) welke invloed overheid en de houding van de burgers op elkaar hebben. Wederom is gewezen op het beginsel “loosing face” en de verschillende benadering die wordt ingenomen bij Nederlandse economische belangen en die bij het Immigratiebeleid, het ambtsbericht. In deze reactie wordt verder gewezen op het groeiende aantal straatkinderen en de problematiek daaromheen. Ook wordt de vinger gelegd op het feit dat er de nodige vragen te stellen zijn bij de representativiteit van het door Buitenlandse Zaken gedane onderzoek. Verder maak ik melding van het feit dat meerdere tehuizen geen kindertehuizen blijken, maar eerder een kinderdagverblijf of internaat. Tot slot wijs ik nogmaals op het verschil tussen theorie en praktijk.

2.3 reactie 13 mei 2003

Op 13 mei 2003 lever ik puntsgewijs commentaar op het net uitgekomen ambtsbericht van 2003. Nog steeds is er zeer weinig aandacht voor het beginsel “loosing face”, het onvolledige karakter van diverse beschrijvingen, het selectief weglaten van minder gunstige informatie, met name de wijze waarop gecommuniceerd wordt en op welke wijze belangrijke informatie kan worden verkregen (terwijl Buiza die informatie wel aan Nederlandse handelsdelegaties verstrekt via haar websites van de ambassade en consulaten in China, zoals in Beijing met http://www.nlembassypek.org/01_informatie_onderhandelen.html en in Shanghai met http://www.cgshanghai.org/pages/EA/c_anderhan.html) en het juist helemaal niet benadrukken van de knelpunten zoals ondermeer de hoge boetes, de juridische onbestaanbaarheid van (te jonge) kind-ouders, en het ontbreken van enige informatie omtrent de vele straatkinderen.

2.4 reactie 2 juni 2003

Ten behoeve van de zitting van 3 juni 2003 bij de Rechtbank Arnhem, heb ik op 2 juni 2003 een pleitnotitie gemaakt, in de welke ik naast kritiek op het door de IND gevoerde beleid ook wederom kritiek lever op de vermeende deskundigheid van het ambtsbericht en het niet representatieve karakter van de bezochte “weeshuizen”. Van de vier provincies waar volgens het ambtsbericht van 2001 de meeste AMA's komen, zijn er in twee één “weeshuis” bezocht en in één, zelfs twee. Uiterekend die vier weeshuizen, althans afleidend uit de beschrijving in datzelfde ambtsbericht, kunnen niet als representatief worden aangemerkt, al is het “weeshuis” in Wenzhou dan wat voller. De uitspraak is tot op heden nog niet bekend.

2.5 reactie IND

Bij monde van haar gemachtigde heeft de IND zich deels uitgelaten over de bovenstaande reacties. Het commentaar is kort gezegd dat de eerste notitie een “inschatting is van vigerende culturele factoren” en geen afbreuk doet aan de conclusie dat die hulp wel beschikbaar is, ook al doet men er geen beroep op. De kritiek is nu juist dat de minderjarige afhankelijk is van diverse mensen en instanties die geen beroep doen of zullen doen op die centrale overheid, waardoor uiteindelijk de opvang feitelijk niet beschikbaar is voor de minderjarige.

Ten aanzien van de tweede notitie wordt mij verweten verzuimd te hebben om aan te geven om welke kindertehuizen het precies gaat en op grond waarvan ik tot die stelling kom, terwijl de beschrijvingen in het ambtsbericht daar geen enkel aanknopingspunt voor geven. In mijn postscriptum heb ik aangegeven waarop ik mijn kennis en conclusies heb gebaseerd. Ondanks dat volgens het Ministerie van Buitenlandse Zaken gesprekken met hoge ambtenaren slechts voorbehouden is voor regeringsleiders, heb ik toch kunnen praten met onder meer de gouverneur van de Yunnan provincie, na eerst de vice-gouverneur, Chen Xunzu, te hebben gesproken. Bij een later volgend lunchgesprek met de vice-gouverneur schoof ook de burgemeester van Kunming, de heer Guo Zheng Ming, aan en allerlei andere ambtenaren, inclusief de chauffeur. In andere steden heb ik wel veel Chinezen op allerlei posities in de maatschappij gesproken, maar geen officiële gezagsdragers.

2.6 indirecte bewijzen en aanwijzingen

In geen van die gesprekken was de positie van wezen het gespreksonderwerp, iedere poging mijnerzijds om het gesprek die kant op te draaien, werd afgewend. Eerdere toezeggingen om een “Children’s Welfare Institute” te mogen bezoeken werden met allerlei excuses weer afgeblazen.

Het is juist door andere opmerkingen dat ik alert werd gemaakt op feitjes die mijn conclusies rechtvaardigen. Op het moment dat een burgemeester uitlegt dat zijn kind op dat moment in een “Children’s Welfare Institute” verblijft en dat hij dat op vrijdag weer gaat ophalen, is dat voor mij een aanwijzing dat er een ruimere taak ligt bij die “Children’s Welfare Institute” en dat er kwaliteit beschikbaar is voor een kind van een politiek belangrijke ouder om daar te verblijven. Ongevraagd gaf hij aan dat er weinig andere kinderen waren en dat er daarom goed voor zijn kind gezorgd kon worden, alsof hij zich verontschuldigde voor het feit dat hij niet zelf voor zijn kind zorgde.

Die lage bezettingsgraad komt overeen met hetgeen in de uitgebreidere beschrijvingen van het ambtsbericht van april 2001 valt te lezen. In Beijing 81 kinderen op 300 plaatsen en 26 medewerkers. In Shanghai is er plaats voor 400 tot 600 kinderen, er wordt niet aangegeven hoeveel kinderen er zijn, maar met 310 medewerkers waaronder 17 leraren, is dat zeker geen slechte bezetting. Over Wenzhou worden nog minder feiten gegeven, behalve dan dat er “voldoende” personeel aanwezig was en dat de meeste oudere kinderen naar school waren... In Qingtian werden slechts drie kinderen aangetroffen. Over Ningbo wordt gemeld dat het bezoek tijdens de zomervakantie werd gedaan en dat van de kinderen die een school bezoeken buiten het instituut er slechts twee aanwezig waren, terwijl het vakantie is! Wel wordt aangegeven dat het de bedoeling is dat kinderen zo zelfstandig mogelijk functioneren, indien een kind de capaciteiten en de belangstelling vertoont het naar de universiteit kan (gelet op de strenge toelatingseisen van de universiteiten in China een bevreedende opmerking), maar wederom blijkt niet of men gecheckt heeft of de aanwezigen wel allemaal wezen waren. Integendeel, vaak blijkt uit de beschrijving wel dat het gaat om invaliden of anderszins hulpbehoevenden.

2.7 zwerfkinderen

Naast de contacten met de Chinese autoriteiten en gesprekken die ik met de Nederlandse vertegenwoordiging in Beijing, maar ook die van Shanghai en Kunming heb gevoerd, en de gesprekken met diverse leden van de Chinese Ambassade alhier in Nederland, heb ik ook nog goede gesprekken gevoerd en contact gelegd met Save the Children (in bijlage 4 van het ambtsbericht van april 2001 ook genoemd als internationale niet-gouvernementele instelling, en zeer actief in China). Andy West, was voornamelijk mijn gesprekspartner en hij coördineerde op dat moment de activiteiten in het zuiden en zuidwesten van China. Met hem besprak ik met name het probleem van de zogenaamde straatkinderen, zwerfkinderen, die vaak al het slachtoffer zijn geweest of telkens weer worden van kinderhandel en allerlei vormen van moderne slavernij (dat dit veelvuldig voorkomt is terug te vinden in paragraaf 3.3.5 van het algemene ambtsbericht van augustus 2000 en dat er 150.000 tot 200.000 straatkinderen geschat worden, staat in het ambtsbericht van 2001 laatste alinea punt 2.3).

2.8 dat weet niemand

Daarnaast onderhoud ik nog zeer goed contact met twee advocatenkantoren in China. Op vele vragen (zoals “Hoe kan een wees dat destijds zonder toestemming van de overheid is geboren, alsnog worden geregistreerd in het hukou-systeem?”, ”Hoe kan een kind dat niet in het hukou-register staat naar school gaan, of medische hulp krijgen?”, “Hoe kan iemand die jonger is dan de huwbare leeftijd, dat een kind krijgt of heeft, dit kind in het hukou-register laten opnemen?”) die ik aan hen stelde kreeg ik vaak het antwoord: “dat weet niemand”.

2.9 gebrek aan verifieerbare data

De harde informatiestop die de Chinese overheid heeft ingevoerd sinds het vernietigende Human Rights Watch report in 1996 en het simpelweg negeren van bepaalde (potentiële) problemen al dan niet omdat zulks niet zou mogen kunnen, maakt dat de praktijk nagenoeg niet te verifiëren en te vergelijken is met de theorie. Door alle gevoerde gesprekken kom ik telkens maar tot één conclusie: de algemene ambtsberichten over China geven, al bevatten ze wel veel feiten en theoretische benaderingen die juist zijn, geen objectief, immer correct noch volledig beeld van de situatie in China.

In hetzelfde postscriptum geef ik aan nog bezig te zijn met een werkstuk (“Who is Who”) over de (on)mogelijkheden voor identificatie van rechtspersonen en natuurlijke personen. Ook dit stuk is inmiddels beschikbaar voor derden via mijn eerder genoemde website. Dit is van belang omdat in het ambtsbericht van 2000 nog wel wordt aangegeven dat persoonsgegevens kunnen worden nagegaan, maar dat dit nogal omslachtig is. Probleem is juist de grote groep “illegalen” (80 tot 130 miljoen), zij die zonder toestemming van het platteland naar de steden aan de westkust zijn getrokken om hun geluk te beproeven en daardoor aan registratie niet toekomen. De verifieerbaarheid van hun identiteit wordt hierdoor dan ook bemoeilijkt en het is dus niet per definitie aan hun te wijten als op basis van de door hen verstrekte informatie geen bevestiging voor bijvoorbeeld een laissez-passer kan worden verkregen.

2.10 commissie Wijnholt

Op 30 oktober 1998 is het eindadvies van de tijdelijke adviescommissie algemene ambtsberichten uitgebracht. In dat advies wordt een flink aantal aanbevelingen gedaan, welke aanbevelingen voor zover bekend, grotendeels nog niet zijn opgevolgd. Als gevolg hiervan blijft het kritiekpunt dat er geen sprake is van een onafhankelijk en verifieerbaar onderzoek, deels door het ontbreken van de bronvermelding, deels doordat feiten en oordeelsvorming door elkaar lopen, onverkort van kracht. Dat de kwaliteit nog steeds niet goed is, blijkt ook uit het boek “spijkers in het water” van mr. M.H.C.H. Leenders (Amsterdam, 2001).

In het eindadvies van de commissie Wijnholt wordt (in punt 4) tevens gewezen op de spagaat die het Ministerie van Buitenlandse Zaken noodgedwongen moet maken. Aan de ene zijde dienen zij de “goede” relaties tussen beide landen te onderhouden en te verzorgen en aan de andere zijde zou zij middels de ambtsberichten een kritische blik moeten werpen op alle zaken die (mogelijk) niet goed verlopen in een land. Zeker voor een land als China is dat van belang, aangezien het niet alleen een kwestie is om geen gezichtsverlies te leiden, je zorgt ook dat de andere geen gezichtsverlies hoeft te leiden. Het is ook algemeen bekend hoe men in veel landen met al te kritische (potten)kijkers omgaat.

In punt 6.1 van het eindadvies wordt aangegeven dat de informatievoorziening mede beïnvloed wordt door de behoefte aan dergelijke informatie. Dit is mede van belang omdat uit de opeenvolgende beleidswijzigingen kan worden afgeleid dat het beleid aangaande alleenstaande minderjarige asielzoekers mede gewijzigd is onder invloed van de Chinese minderjarigen die in Nederland asiel aanvragen. Dit werd ook met zoveel woorden toegegeven tijdens de mondelinge behandeling bij de Rechtbank te Arnhem op 3 juni jl.

In punt 9.1 van het eindadvies wordt al aangegeven dat door het ontbreken van richtlijnen, de betrouwbaarheid van de geraadpleegde bronnen discutabel is. De commissie betwijfelt ernstig of de gehanteerde wijze van informatie vergaren voldoende professioneel is, waarbij expliciet China wordt genoemd als één van de risicolanden waar het risico van “verbloemen” van problemen uitermate groot is, mede vanwege die tegenstrijdige belangen, overigens van alle betrokkenen (ook Chinese bronnen hebben er belang bij een goed beeld te schetsen). Als er dan geen kritische en meer wetenschappelijke benadering is, is het nagenoeg onmogelijk om zulks een informatie te onderscheiden van propaganda.

In punt 10.1, 10.2 en 10.3 van het eindadvies wordt aangegeven hoe men die manco's kan proberen op te heffen. De ambtsberichten aangaande China voldoen geen van allen aan die criteria. Algemeen wordt echter aanbevolen die ambtsberichten door een onafhankelijke, bij voorkeur Europese instelling, te laten opstellen en voortaan te zien als een zuivere bron van informatievoorziening, naar Canadees voorbeeld (punt 10.4). Het is dan verder aan de IND om daaraan (beleids)conclusies te verbinden.

2.11 UK Home Office onder vuur

Op 1 september 2003 verscheen er een persbericht waaruit blijkt dat er ernstige vragen worden gesteld aan de “UK Home Office country information”. Naar aanleiding van een kritische analyse door de “Immigration Advisory Service” komt men tot de conclusie dat er sprake is van een hoogst selectief gebruik van bronmateriaal, dat informatie die voor asielzoekers van belang kan zijn, wordt weggelaten en dat de meer kritische rapporten van Non-gouvernementele organisatie een positieve wending wordt gegeven.

Als het beeld van de Engelse tegenhanger van de ambtsberichten ook geldt voor de Nederlandse ambtsberichten, dan kan er nagenoeg geen waarde meer worden gehecht aan de ambtsberichten. Uit de analyse blijkt immers dat de gegeven informatie slordig en misleidend is, hetgeen niet kan en mag worden gebruikt als een deskundigen rapport of advies.

Gelet op de gelijkaardige werkwijze van Nederland en het Verenigd Koninkrijk en de eerdere bevindingen van de Wijnholt, is het minstens raadzaam om de huidige Nederlandse ambtsberichten aan een deskundig en kritisch oordeel te onderwerpen.

3. Kritiek op de ambtsberichten China

Er zijn meerdere ambtsberichten over China verschenen.

Op 23 januari 1998 werd in een algemeen ambtsbericht geconcludeerd dat er geen opvang voor minderjarige asielzoekers beschikbaar was.

Op 28 augustus 2000 werd in een algemeen ambtsbericht aangegeven dat toegang tot weeshuizen niet mogelijk is, in verband met het beginsel “loosing face”.

Op 9 april 2001 komt er een beperkt algemeen ambtsbericht uit waarin verder geconcludeerd wordt dat er nu wel opvang beschikbaar is en dat de Chinese overheid daar op een adequate wijze voor zorgt. Ter ondersteuning van die conclusie zijn diverse weeshuizen bezocht.

In mei 2003 komt het algemeen ambtsbericht van maart 2003 uit in de welke is aangegeven dat opvang nog steeds beschikbaar is en dat in 2002 wederom diverse weeshuizen zijn bezocht.

Voor de huidige problematiek is het dus van belang te kijken wat er veranderd is tussen 1998, 2000, 2001, 2003. Met name de ambtsberichten 2000 en 2001 is van belang omdat hier een omslag plaatsvindt, tussen wel beschikbaar en niet beschikbaar zijn van adequate opvang. Een nadere analyse van feiten die zulks een omslag rechtvaardigen is dan ook op zijn plaats. Daarbij zal dan tevens moeten worden bekeken of de ambtsberichten van 2001 en 2003 als volledig en correct moeten en kunnen worden bestempeld.

3.1 Het oude standpunt, van voor 2001

Tot 1996 was er in China volop informatie beschikbaar over het wel en wee over de kinderen en de vele weeskinderen. Het is mede uit die cijfers dat bleek dat het sterftecijfer in “weeshuizen” wel erg hoog lag en waardoor op eenvoudige wijze aangetoond kon worden dat er iets mis was. Dit was voor China een grote blamage en om dit voor de toekomst te vermijden is eerst alle informatie ontoegankelijk gemaakt en daarna zijn allerlei maatregelen genomen om ook aan de situatie zelf iets te doen. Dat blijkt ook wel uit reacties van diverse non-gouvernementele organisatie, zoals “Save the Children”. Door de ontoegankelijkheid van die informatie is thans oncontroleerbaar of en vooral in hoeverre de situatie nu verbeterd is.

Vanaf 1996 doet China er alles aan om het imago weer te herstellen. Allerlei voorbeeldprojecten zijn gestart en aan buitenlandse delegaties worden ook regelmatig speciale trips aangeboden. Daarnaast is China ook begonnen met een uitgebreid programma om iets te doen aan het straatkinderen probleem, hetgeen ook volgt uit meer recente informatie van Amnesty International die zich dan weer zorgen maakt over de hardheid waarmee straatkinderen worden aangepakt, welke aanpak ook door andere non-gouvernementele organisaties als hard en vaak niet erg effectief wordt aangemerkt, want niet gericht op de oorzaak van het probleem (zie ook Country Reports on Human Rights Practices 2002 van het US Department of State).

Tot 2000 was het gebrek aan informatie voldoende voor de conclusie dat er geen adequate opvang voor handen was. In 2001 worden de rollen zelfs omgedraaid. Wat is er nu veranderd? Een eerste analyse leert immers dat de wijziging van het standpunt in 2000 is gebaseerd op diverse wetten en regels, alsmede in 2001 dat tevens is gebaseerd op het bezoek aan een zestal “weeshuizen”, waarvan drie ook al bezocht waren in de periode waarover het ambtsbericht van augustus 2000 strekt (Shanghai 1997 en mei 2000, Qingtian april 2000, Ningbo 1997).

3.2 april 2001: wetten en regels

De wetten en regels waarop in het ambtsbericht een beroep wordt gedaan:

- Het Chinees Burgerlijk Wetboek, de General Principles of Civil Law, is op 1 januari 1987 in werking getreden;
- De arbeidswetgeving dateert van 5 juli 1994 op welke datum de Labour Law in werking is getreden en daags erna gepubliceerd;
- De leerplicht is in twee wetten vastgelegd, de Compulsory Education Law van 1 juli 1986 en de Education Law van 1 september 1995;
- De rechten van minderjarigen in de Law on Protection of Minors, 1 januari 1992;
- Criminal Law, 1 juli 1979, gewijzigd op 14 maart 1997 en 25 december 1999;
- Regulations concerning resident identity card, 6 september 1985;
- Implementation rules of the ID law, 28 november 1986;
- Adoptiewet, 1 april 1992, aangepast in 1998;
- Working regulations on the Protection of Minors, 4 september 1991;
- Law on the entry and exit of citizens, 1 oktober 1985;
- Implementationrules on the entry and exit of citizens, 1 januari 1986;
- Guidelines on the application on exit of citizens for personal affairs, juni 1999;

De bovenstaande wetten en regels waren nagenoeg allen ook in 1998 en in 1996 van kracht, derhalve kunnen deze nimmer op zich een verantwoording vormen voor de conclusie zoals die in de samenvatting (hoofdstuk 6) van dit ambtsbericht is weergegeven, nu deze in tegenstelling is met het ambtsbericht van 1998, toen nog werd geconcludeerd dat er geen opvang beschikbaar was.

De conclusie dat minderjarigen die alleen komen te staan, in China in eerste instantie worden opgevangen door familieleden of naaste bekenden, volgt uit de GPCL. In het ambtsbericht is geen ander materiaal aangetroffen dat eveneens tot deze conclusie zou moeten leiden, behalve dan de sociale structuur die een diepgewortelde plicht jegens familieleden kent (punt 3.1), of het gezichtsverlies (ambtsbericht 2000, punt 3.3.5). Er heeft op geen enkele wijze enig onderzoek plaatsgevonden (door bijvoorbeeld in de Chinese maatschappij gelijkaardige zaken te bestuderen), noch is anderszins aangegeven op basis waarvan deze conclusie is genomen, buiten dan de genoemde sociale structuur. Ook in Nederland is er een diepgewortelde plicht jegens familieleden, zoals nagenoeg over de hele wereld, maar dit heeft nimmer tot het oordeel geleid dat er steeds adequate opvang is, tenzij aangetoond is dat familieleden er zijn en of die bekenden ook daadwerkelijk in staat zijn (en willen zijn) om voor adequate opvang te zorgen. Het is de praktijk die telt.

Verder is hierbij geen rekening gehouden met de enorme toename in het verschil arm en rijk in China en de sterk toegenomen werkloosheid en armoede in het oosten, het platteland, waardoor een enorme migratie naar de steden is ontstaan. Zowel op het platteland als in die steden is vervolgens een subcultuur ontstaan van illegaliteit (80 tot 130 miljoen), waardoor de normale voorzieningen nagenoeg niet meer beschikbaar zijn en bij geldgebrek, dat schering en inslag is in deze groep, de kinderen juist wel sneller worden losgelaten.

De aldus ontstane groep aan straatkinderen wordt vervolgens als een probleem ervaren. Deze kinderen worden streng aangepakt, wat ook blijkt uit berichten van ondermeer Amnesty International, september 2002. Amnesty International is bezorgd over het systeem van "custody and repatriation" waardoor kinderen worden gevangen gezet, vaak voor lange tijd en gedwongen arbeid moeten verrichten, terwijl de verblijfsomstandigheden als wreed, inhumain en vernederend worden ervaren (zie ook US Department of State 2002).

3.3 april 2001: overheidsopvang

In punt 3.2 van dit ambtsbericht wordt gesteld dat indien opvang in eigen kring (zoals hierboven bedoeld) ontbreekt, het Ministerie van Burgerzaken verantwoordelijk is voor de opvang van weeskinderen en straatkinderen.

Er wordt aangegeven dat er drie soorten opvang zijn: de 128 weeshuizen: “children welfare institutes”, de 1300 verzorgingshuizen: “social welfare institutes” en de 71 opvangcentra voor straatkinderen: Street Children Protection Centres.

Alleen al het feit dat er 71 aparte centra zijn voor straatkinderen, zou toch al aan het denken moeten zetten. Wordt in het ambtsbericht nog aangegeven dat er 150.000 tot 200.000 zwervkinderen zijn, volgens “Save the Children” zijn het in ZuidWest-China al meer dan een miljoen.

De verhouding tussen de straatkinderen centra en de “weeshuizen” geeft ook te denken. Daarnaast blijkt uit het reeds eerder aangehaalde bericht van Amnesty International dat de Street Children Protection Centra een uitermate repressief karakter hebben en dat deze slechts 15% van de bewoners ook daadwerkelijk de oorspronkelijke doelgroep betreft. Het zijn dit soort signalen die zeer kritisch bekeken moeten worden, omdat andere objectief verifieerbare informatie niet beschikbaar is. Wellicht daarom niets meer hierover in het ambtsbericht 2003?

In de brief van 26 juli 2002, van Robin Munro (mede-auteur van het HRW-report uit 1996) aan Y. Coenders wordt duidelijk gemaakt dat bezoek, op welke wijze dan ook, aan een klein aantal van zes of zeven “weeshuizen”, nimmer een representatief beeld kan opleveren van de kwaliteit en adequaatheid van de opvangcentra in China. Juist de ontoegankelijkheid moet worden gezien als een signaal dat (nog) niet wordt voldaan aan de minimale vereisten voor opvang van minderjarigen.

3.4 april 2001: criteria voor het oordeel

In punt 3.4 van het ambtsbericht wordt aangegeven dat in het verleden slechts werd gekeken naar het fysieke welzijn van het kind (en toch gingen ze dood?), maar nu meer naar het algehele welzijn en dat er extra aandacht is besteed aan het management van “weeshuizen” en verzorgingshuizen. In de algehele Chinese maatschappij is meer aandacht besteed aan management en particulier initiatief, alleen bij kinderen is er weinig winst te halen. In een maatschappij waar de overheid zich steeds meer terugtrekt, er steeds meer geprivatiseerd wordt, is een verbetering van het management dus geen enkele garantie dat de kwaliteit van de opvang van “wezen” (een bij uitstek overheidstaak) wordt verbeterd.

De bezoeken afgelegd aan de diverse weeshuizen, kunnen zeker ook niet als representatief worden gezien. Al stelt het ambtsbericht dat de zeven opvanghuizen in de regio's liggen waar de meeste Chinese minderjarigen vandaan komen, zijn er in de drie genoemde provincies (Jiangxi met 7% is niet genoemd) slechts welgeteld vier “weeshuizen” bezocht. Beijing, Shanghai, behoren nu juist niet tot de genoemde regio's. Daarenboven blijkt dat in Guangdong er geen weeshuis is bezocht, er wordt immers geconstateerd dat er in Guangzhou geen weeshuizen bestaan (einde bijlage 3).

De bezochte “weeshuizen” liggen verder nagenoeg allen in zeer grote en vaak welvarende steden in China. Is er voor de afkomst van de Chinese minderjarige asielzoekers nog een spreiding in provincies die liggen met name ten zuiden van Shanghai en zo het binnenland in, de bezochte weeshuizen liggen op Beijing na, allen aan de kust (zie ook kaart pagina 12).

Daarenboven kan uit de beschrijving niet echt worden afgeleid dat er sprake is van adequate opvangfaciliteiten, noch wat betreft capaciteit als kwaliteit. Er is niets vermeld over de wijze van toegang tot de weeshuizen, er is nagenoeg niets verteld over de achtergrond van de aanwezige kinderen, kwantitatieve gegevens ontbreken. Terminologie als “voldoende personeel”, “het zag er schoon uit”, “ruim opgezet”, “speelgoed aanwezig”, zegt voor wat betreft het Children Welfare Institute in Wenzhou evenveel als niets. Nu geen referentiekader is gegeven, noch een nadere onderbouwing of zelfs enige indicatie van de criteria die zijn aangemeten voor dit oordeel, kan aan zulks een beschrijving verder weinig waarde worden gehecht dan de simpele constatering dat er geen wantoestanden zijn gesignaleerd.

In Qingtian werden drie kinderen aangetroffen, in Ningbo bleek het overgrote deel gehandicapt en in Fuzhou is behalve van het personeel geen beschrijving te vinden. Dat houdt in dat enig oordeel over de bewuste regio alleen een oordeel geveld zou kunnen worden aan de hand van de beschrijving van het “weeshuis” in Wenzhou, maar daar was de beschrijving ook al mager en weinig zeggend.

3.5 aanvulling ambtsbericht 2003

In de reactie van 13 mei 2003 geef ik reeds aan waarom dit ambtsbericht ook niet zonder kritiek kan blijven. Net zoals het ambtsbericht van 2001 wordt er geen aandacht besteed aan aspecten die wel van belang zijn, in ieder geval voor een algehele beoordeling. Het grootste deel daarvan is hiervoor al besproken.

In dit ambtsbericht wordt wat meer ingegaan op de positie van minderjarigen, althans jonge vrouwen die voor de huwbare leeftijd een kind krijgen of hebben gekregen. Aangezien de jurisprudentie al wel duidelijk had gemaakt dat hier onvoldoende informatie was, is de aanvulling in dit ambtsbericht dus niet zo vreemd. Er wordt thans gesteld dat vrouwen die in Nederland een kind krijgen alsnog in de Chinese maatschappij kunnen terugkeren (punt 3.4.1 pg. 48-49, van het ambtsbericht 2003). Daarbij wordt aangegeven dat zij hulp kunnen vragen bij het buurtcomité en zonodig kan het kind van de ongehuwde moeder ook terecht in een kindertehuis. Indien het kind is geboren zonder vereiste toestemming kan er een social compensation fee worden verlangd (punt 3.3.5, pg. 38, i.t.t. ambtsbericht 2000, punt 4.3)

Wederom wordt vergeten naar de gehele context te kijken en wetten en regels los te koppelen van de praktijk. Er wordt niet aangegeven waarop deze passage is gebaseerd en derhalve is de onderbouwing niet te verifiëren. Volgens de letter van de wet, maar dat was vroeger ook al zo, zou het zo in grote lijnen wel moeten lopen. Aan Chinese advocaten gevraagd hoe dit in de praktijk moet, krijg ik slechts het antwoord dat niemand dat weet. Niet alleen hebben deze ouders geen toestemming gevraagd, laat staan gekregen om een kind te krijgen, ze konden die toestemming ook niet krijgen aangezien ze ongehuwd zijn en zelfs niet konden huwen (zie ook punt 3.3.4 ambtsbericht 2000).

Terecht wordt gewezen op de social compensation fee, die overigens erg hoog kan oplopen, tot drie jaarsalarissen in Shanghai (ambtsbericht 2000, punt 3.3.4 onder “sancties”). In het ambtsbericht wordt op pagina 21 (punt 3.1.2) slechts opgemerkt dat die boete aan het salaris is gerelateerd, kennelijk suggererend dat hiermee dus voldoende draagkracht overblijft. Wat er gebeurt met zij die geen inkomen hebben is verder onduidelijk, want de boete wordt niet kwijtgescholden, het blijft een social compensation fee, om de rest van de maatschappij die de kosten moet dragen, enigszins te compenseren voor de misstap, het zich niet houden aan de voor eenieder geldende geboortebeperkingsmaatregelen.

In paragraaf 3.4.3 wordt een belangrijke opmerking gemaakt. Er wordt namelijk erkend dat ouders kunnen besluiten hun kind niet te registreren, met alle gevolgen van dien.

Zulks houdt in dat welk kind dan ook pas naar school kan gaan als de hukou-registratie geregeld is. Registratie achteraf kan, maar hierbij gaat minstens een boete gepaard. Het naar school gaan wordt mede geregeld via zogenaamde migrantenscholen. Als er in 2001 en 2002 honderden migrantenscholen zijn gesloten, betekent dat tevens dat er dus zeer veel van dit soort scholen zijn, die in een duidelijk bestaande behoefte voorzien. Er zijn dus veel personen kennelijk niet of niet op de juiste plaats geregistreerd, waardoor kinderen wederom het dupe worden. Aan die migrantenproblematiek (80 tot 130 miljoen) wordt feitelijk te weinig aandacht besteed, terwijl dat wel zo belangrijk is omdat de asielzoekers alhier in Nederland, juist afkomstig blijken uit die groep (hetgeen steeds weer blijkt uit hun levensverhaal).

3.6 aanvulling 2003: weeshuizen

In het ambtsbericht wordt vervolgens gesteld dat er in 2002 weer diverse weeshuizen zijn bezocht. Leshan, Tianjin en Urumqi liggen niet binnen het gebied waar de meeste minderjarige asielzoekers vandaan komen.

Guangzhou wel, het zou nu zelfs bezocht zijn in 2001 en in 2002, maar in het ambtsbericht 2001 werd nog geconstateerd dat er geen weeshuizen in Guangzhou zijn. Nu in het ambtsbericht 2003 geen enkele nadere beschrijving wordt gegeven van de “weeshuizen”, kan ook niet worden achterhaald wat er mogelijk wel bedoeld is. Er is in ieder geval sprake van een fout. Mogelijk dat een Social Welfare Institute wordt bedoeld, maar die vangen volgens het ambtsbericht 2001 slechts kinderen op vanaf 16 jaar. Omdat er geen nieuwe “weeshuizen” zijn gebouwd, kan het ook niet gaan om een nieuw “weeshuis” (par. 3.4.3 ambtsbericht 2003, kopje opvang, 2^e alinea).

Uit de voetnoot (nr. 200) blijkt dat er in 2001, kennelijk na het verschijnen van het ambtsbericht van dat jaar nog meer “weeshuizen” en Social Welfare Institutes zijn bezocht. Dit was mij bij de eerste lezing (en reactie van mei/juni 2003) niet opgevallen, zo verscholen staat die informatie verwerkt in het ambtsbericht. Naast de reeds eerder bezochte plaatsen zoals Beijing, Fuzhou, Ningbo, Qingtian, Wenzhou en Shanghai, zijn nu ook bezocht: Chongqing, Nanchang en Wuhan. Gesteld wordt dat van al die bezoeken, sommige meerdere malen, verslagen zijn opgesteld en bijgevoegd bij het ambtsbericht van 2001, maar voor die drie laatste steden geldt dat dus niet

In dit ambtsbericht blijkt verder dat een uitgebreid aantal weeshuizen telefonisch is onderzocht. Als er slordig wordt omgegaan met de definitie van “weeshuis”, kan ook moeilijk worden geverifieerd wat men precies bedoeld en onderzocht heeft, er wordt wel aangegeven dat er ook Social Welfare Institutes zijn onderzocht. Nu iedere verdere omschrijving ontbreekt en men enkel een conclusie trekt, kan deze informatie niet als basis worden gehanteerd voor het beleid om af te wijken van de verbindende bepalingen van het Kinderrechtenverdrag.

In het ambtsbericht wordt tot slot nog teruggerepen op UNICEF, die het beeld zou bevestigen dat er in China de afgelopen vijf jaar veel aandacht is besteed aan de opvang van weeskinderen. Verzuimd wordt wederom te vermelden waar die conclusie te lezen is, met name nu van diverse non-gouvernementele organisaties juist kritische geluiden worden gehoord. Veel aandacht besteden zal op zich niet worden ontkend, maar leidt dat ook tot goede resultaten? Wellicht dat Unicef hier ook iets over zegt in de niet aangehaalde bron.

De analyse en ligging van de bezochte weeshuizen:**Ambtsbericht 2001**

Beijing (6,6 miljoen inwoners), in 2000 bezocht
 Shanghai (9 miljoen inwoners), in 1997 en 2000 bezocht
 Wenzhou (0,5 miljoen inwoners), in 2000 bezocht, één weeshuis
 Wenzhou (0,5 miljoen inwoners), in 2000 bezocht, één opvanghuis voor ouderen
 Qingtian, in 2000 bezocht, één meisje en twee babies, de rest ouderen
 Ningbo (0,5 miljoen inwoners), in 1997 bezocht, 80-90% gehandicapt
 Fuzhou (1 miljoen inwoners), in 2000 bezocht
 Guangzhou (3,5 miljoen inwoners), geen weeshuizen

Ambtsbericht 2003

Guangzhou, in 2001 en 2002 bezocht, hoe zit dat met het vorig ambtsbericht?
 Leshan (160 duizend inwoners), in 2002 bezocht
 Tianjin (4,5 miljoen inwoners), in 2002 bezocht
 Urumqi (1 miljoen inwoners), in 2002 bezocht
 Chongqing (2,3 miljoen inwoners), in 2001 bezocht
 Nanchang (1 miljoen inwoners), in 2001 bezocht
 Wuhan (3,9 miljoen inwoners), in 2001 bezocht



3.7 echte fouten?

Naast het feit dat in de ambtsberichten weinig of geen aandacht wordt besteed aan de cultuurverschillen, terwijl dat voor handelsdelegaties juist wel wordt gedaan, zijn er ook duidelijk fouten in het ambtsbericht, de ene wat groter dan de andere.

Van een deskundigenbericht mag je naast volledigheid en objectiviteit in ieder geval verwachten dat het de feiten juist weergeeft. Zodra er aantoonbaar fouten worden gemaakt, al is het op kleinere punten, geeft dat ruimte voor betwisting van de deskundigheid. Met name indien uit het land zelf moeilijk alle informatie te verkrijgen is, kan het niet worden geaccepteerd dat die informatie die wel verkrijgbaar en verifieerbaar is, deels onjuist blijkt te zijn.

Slordigheden aangaande de bezochte weeshuizen kunnen juist als het gaat om de vraag of er wel of niet adequate opvang is, van doorslaggevend belang zijn. De indruk kan dan ook niet worden weggenomen dat er geen open kaart wordt gespeeld. Het onjuist refereren aan instanties zoals de ILO is (zie reactie ILO van 7 oktober 2002), hoort niet in een deskundigenbericht thuis, wat ook wordt toegegeven in een brief aan de SRA Amsterdam van 14 november 2002, in welke brief net als die aan de SRA Arnhem van 31 oktober 2002 wordt aangegeven dat er in 2002 meerdere “weeshuizen” zijn bezocht en dat een nadere beschrijving zal volgen in het nieuwe nog uit te brengen ambtsbericht. Waarom dit ambtsbericht vervolgens eerst twee maanden na de oorspronkelijke datum wordt vrijgegeven is eveneens ook bevreemdend. Dat vervolgens iedere beschrijving zoals destijds in 2001 nu ontbreekt, maakt dat de verifieerbaarheid met 100% is afgenomen, in ieder geval voor dit onderdeel.

3.8 het ID-bewijs

Reeds in de eerste reactie gaf ik aan dat de stelling dat eenieder vanaf de leeftijd van 16 jaar een ID-bewijs heeft, omdat zulks verplicht is, niet juist is. In het ambtsbericht van 2001 wordt dit gebaseerd op een lezing van de wetten en regels. Ook in het ambtsbericht van 2003 wordt die stelling weer gehandhaafd, met nu een nauwkeurigere verwijzing naar enkele nadere regels. De identificatieplicht is niet zo sluitend dat dit enkel kan met een ID-bewijs.

Aangezien een ID-bewijs alleen kan worden verkregen daar waar men in het hukou-register staat ingeschreven, is het ambtsbericht 2003 reeds alleen al om die reden intern tegenstrijdig. In paragraaf 3.4.3 wordt immers aangegeven dat er sprake is van ongeregistreerde personen en kinderen, derhalve kan in die gevallen ook niet worden verwacht dat zij ondanks hetgeen in de wet is opgenomen, alsnog in het bezit komen van een ID-bewijs. Nu er volgens het ambtsbericht van 2000 (punt 2.2.3) tussen de 80 en 130 miljoen migranten zijn die een floating population vormen, is de groep die ongeregistreerd is, erg groot te noemen.

In het ambtsbericht van 2003 wordt in paragraaf 3.3.5 (pg. 39) na het kopje “identiteitskaart” gesteld dat een Chinees staatsburger zijn identiteitskaart te allen tijde bij zich dient te dragen. Er wordt hierbij verwezen naar de Chinese wet- en regelgeving, met in de voetnoot een verwijzing naar artikel 33 van de Implementationrules van de ID-Regulation.

Artikel 33 Implementationrules ID-regulation

Een burger dient het identiteitsbewijs voor bewoners bij zich te dragen en er zorgvuldig mee om te gaan.

(vertaling tolkencentrum)

In dit artikel staat geen te allen tijde, derhalve betreft dit dus een toevoeging van de auteur van het ambtsbericht, zonder dat hiervan melding is gemaakt. Voor de discussie of personen, in het bijzonder minderjarigen vanaf hun 16^e een ID-bewijs hebben, is dat wel van belang.

De geloofwaardigheid van de asielzoeker wordt maar al te vaak opgehangen aan de mededeling dat deze liegt omdat hij/zij stelt geen ID-bewijs te hebben gehad, terwijl de wet dit wel voorschrijft. Wordt het niet gebruikt om het asielrelaas tegen te werken, dan wel weer om te stellen dat iemand zijn terugkeer frustreert, of anderszins niet meewerkt. Het moge duidelijk zijn uit het voorgaande dat die conclusies niet alleen voorbarig zijn, maar in de hand worden gewerkt door de wijze van bericht geven.

3.9 geboorteakte en hukou

Reeds in mijn eerste reactie van 2001 heb ik al aangegeven dat de verstrekte informatie omtrent het hukou veel te eenvoudig is. Het leek er ook meer op dat het hukou werd vergeleken met een familieboekje, een boekje dat zoals in veel moslimlanden vanaf de geboorte wordt bijgedragen en zo de levensgeschiedenis bijhoudt. Zulks is onjuist.

Het hukou is in 1958 ingevoerd ten einde de bevolking aan hun plaatsen te binden, de migratie te controleren. Er is een plattelandshukou en een stadshukou, eenvoudig gezegd. Er is geen centraal register, maar het is ook niet een kopie dat wordt bijgehouden (zie ambtsbericht 2001, punt 5.1). Het wordt op wijkniveau bijgehouden, min of meer chronologisch door de PSB, Public Security Bureau, oftewel het lokale politiebureau. Inschrijving in de stad kan alleen indien men aantoonde de juiste papieren te hebben, waaronder een werkvergunning. Naast de stads- en plattelandshukou is er nog een onderscheid.

Het hukou (voluit hukou ben) is namelijk een huishoudregistratieboekje. In mijn eerste reactie gebruikte ik zelf ook nog de term familieboekje, maar ik heb nu geleerd dat dit een onjuiste nuancering is. Het is meer te vergelijken met het voormalige Sovjet systeem van propieska, maar dan anders opgezet. Binnen ieder huishouden, in de praktijk dus een fysiek adres, is er een hukou waarin wordt bijgehouden wie er allemaal op dat adres wonen. Het hoofd van dat huishouden, meestal de oudste of de huiseigenaar of hoofdbewoner, heeft het hukou ben onder zich. Indien iemand elders gaat wonen om te studeren of te werken, wordt hij daar ingeschreven. Iemand op een internaat of universiteit, wordt aldaar geregistreerd en dan is het instituut waar die iemand verblijf houdt, degene die het hukou ben beheert. Dat geldt ook voor een bedrijf, waar vroeger toch vaak de mensen ook binnen het bedrijf woonruimte kregen (let op ambtsbericht 2001, paragraaf 4.3, gezinshoofd bezit hukou...).

In een hukou worden niet steeds alle familieleden geregistreerd, enkel als die ook daadwerkelijk daar woonachtig zijn geschiedt dat, maar ook andere niet familieleden die wel inwonen, zoals bijvoorbeeld een huishoudster, worden op dat adres in het hukou-register geregistreerd.

Bij de geboorte worden door het ziekenhuis, met name de arts die bij de geboorte aanwezig was een geboortebewijsje meegegeven in drievoud (doordruk). Dat bewijs wordt vervolgens gebruikt voor inschrijving in het hukou-register. De handtekening van verpleegkundige en arts zijn obligaat. Er zijn echter geen geboorteaktes zoals wel wordt gesteld in de ambtsberichten (noot 117 ambtsbericht 2003, punt 2.3.1 ambtsbericht 2000). Zelfs indien hetzelfde geboortebewijs wordt bedoeld, is de term geboorteakte misleidend, want het heeft helemaal niet dezelfde functie als een geboorteakte alhier in Nederland.

3.10 wantrouwen als uitgangspunt

Verder is mij uit de handelwijze van de Nederlandse ambassade en het Nederlandse consulaat niet alleen gebleken, maar heeft men mij dat ook tijdens een gesprek in Beijing met zoveel woorden medegedeeld, dat men de Chinezen niet vertrouwt, "zij liegen" (24 januari 2003).

Onduidelijk is of dit gebaseerd is op instructies vanuit Nederland, maar het best wordt dit zichtbaar in de eisen die worden gesteld aan de te overleggen (bron)documenten. In China is er de wet op de notaris. Die legt grote bevoegdheden en verantwoordelijkheden bij de notaris, voor alles wat betreft het vastleggen van feiten en daarvan een akte op te maken naar de waarheid. Die bevoegdheid gaat verder dan die van de notaris in Nederland. Feitelijk is de notaris degene die zowel de rol van de notaris als de rol van de ambtenaar van de burgerlijke stand vervult. Desondanks worden die verklaringen door de Nederlandse autoriteiten niet vertrouwd, ondanks legalisatie door de Chinese autoriteiten. Als dit wantrouwen uitgangspunt is in het verkrijgen van een visum, waarom wordt er dan kennelijk zonder enige schroom gebruik gemaakt van zelfs telefonisch verkregen informatie om beleid op vast te stellen?

Uit paragraaf 5.1 van het ambtsbericht van 2001, blijkt nogmaals dat wantrouwen wanneer men stelt dat indien iemands gegevens niet kan terugvinden in de hukou registratie, dat men dan moet veronderstellen dat onjuiste personalia of persoonsgegevens opgegeven werden. Juist nu men weet dat er een floating population is (punt 2.3) met een omvang van 80 tot 130 miljoen (tot 10 % van de totale bevolking), dat men weet dat juist hier de grootste groep van asielzoekers vandaan komt, is het dus niet vreemd dat in slechts 20% van de gevallen de gegevens niet traceerbaar zijn. Zonder betere onderbouwing zijn conclusies als de onderhavige niet alleen niet gerechtvaardigd, zij zijn ronduit beledigend.

3.11 overige opmerkingen / een kritische lezing

In het ambtsbericht van 2000 wordt opgemerkt dat het gezag van de partij wordt aangetast door de corruptie (punt 2.2.1). Volgens dit ambtsbericht is de ID-kaart ingevoerd (1985) omdat de hukou-registratie niet meer zou voldoen als identificatie (punt 2.3.1). Een ID-bewijs kan kennelijk worden verkregen via een aanvraagformulier dat door de PSB aan de 16-jarige wordt verstrekt, meestal via de school (als je dus niet geregistreerd staat waar je daadwerkelijk verblijft, heb je geen aanvraagformulier ontvangen).

Het foreign affairs-paspoort, punt 2.3.2 van het ambtsbericht van 2000, diende na de reis weer te worden teruggegeven aan de politie. Overigens kreeg je zo'n paspoort alleen als je door de staat werd gestuurd. Sinds er persoonlijke paspoorten zijn, wil niemand meet een foreign affairs paspoort.

In punt 3.3.4 is aangegeven dat ondanks regels ter zake, vanwege de blamage die een overschrijding van de geboortequota veroorzaakt, nog steeds dwangmaatregelen worden uitgeoefend. Die blamage is van belang, want het is de mianzi, het gezichtsverlies dat wel degelijk zeer bepalend is voor de praktijk tegenover de wet. De suggestie dat er steeds meer positieve maatregelen worden genomen, verbloemt dat er ook meer negatieve maatregelen werden genomen, zoals het onthouden van alle voorzieningen aan illegaal geboren kinderen (immers afhankelijk van de hukou-registratie).

Ook met getallen wordt gegoocheld. Als er sprake is van 2% illegale geboortes, dan is dat, indien representatief voor China, 22 miljoen op de totale Chinese populatie. De term "slechts" is dan misleidend (kopje beleid in Jiangsu).

Tot slot wordt in deze paragraaf nog gemeld dat de verhouding jongens meisjes 112:100 is. In november 2000 blijkt dit volgens officiële cijfers inmiddels 116,9:100 te zijn en voor het tweede kind zelfs 151,9:100 (US department of State, maart 2003). Het raadsel van de missing girls is derhalve nog steeds niet opgelost.

Een probleem dat naar boven kwam uit de gesprekken zoals ik die met Andy West van Save the Children heb gevoerd, is dat er wel regelmatig razzia's worden gehouden waarbij de straatkinderen worden opgepakt, maar dat het maar al te vaak voorkwam dat na repatriëring, dezelfde kinderen enkele dagen later al weer gesignaleerd werden in de regio waar ze waren opgepakt, meestal met hun "koppelbaas" in de buurt. Dit is van belang omdat in punt 3.3.5 gesuggereerd wordt dat de politie de slachtoffers in eerste instantie opvangt. De straatkinderen worden niet als slachtoffer gezien, ook niet als zij voor een dergelijke "koppelbaas" allerlei werkzaamheden uitvoeren (zie ook punt 2.3 ambtsbericht 2001).

In punt 4.2.5 wordt het standpunt van de UNHCR medegedeeld. In die brief van 21 juni 2000 wordt erop gewezen dat het geven van openbare kritiek op het regime in China als misdaad tegen de natie kan worden vervolgd. Het te schande maken van China, is wederom gebaseerd op het beginsel van "mianzi".

In punt 2.4 van het ambtsbericht van 2001 wordt gemeld dat men in de provincie Zhejiang de indruk had dat het vrijwel onmogelijk is om voor Nederland een visum te krijgen. Gelet op de reeds eerder gesignaleerde wantrouwigheid is dat wellicht nog niet zo vreemd. In het ambtsbericht staan er verder geen cijfers ter onderbouwing dat die conclusie niet zou kloppen. Uit cijfers afkomstig van de Chinese Ambassade in Nederland, blijkt dat Nederlanders in 2001 circa 40.000 visumaanvragen hebben ingediend, die nagenoeg allen zijn gehonoreerd, en dat er ongeveer evenveel Chinezen een visumaanvraag hebben ingediend, maar dat er daarvan maar 10% is geaccepteerd. Het zit er gelet op het feit dat dit inclusief de meer belangrijke personen is, dus dik in dat in Zhejiang bijna niemand, althans niet een gewone sterveling, een visum kan krijgen.

3.12 Conclusie

Concluderend kan ik alleen maar afsluiten door te constateren dat de ambtsberichten ondanks alles een niet volledig beeld geven. Belangrijke zaken die een ander beeld zouden kunnen geven, een verklaring voor sommige ongerijmdheden zouden kunnen geven, ontbreken. Daarnaast worden diverse belangrijke details verkeerd weergegeven, met alle gevolgen van dien. Ik voel er veel voor om te zeggen dat de ambtsberichten wellicht net zo inaccuraat en misleidend zijn als geconcludeerd werd in het persbericht ten aanzien van de UK Home Office country information.

4.1 Het gebruik van de ambtsberichten door de IND

Wellicht laten de ambtsberichten het toe, maar een kritische lezing van de ambtsberichten had er toe moeten leiden dat niet alle conclusies waren gevolgd die tot op heden zijn genomen bij het nemen van beslissingen op de asielaanvragen van Chinese minderjarige asielzoekers.

De IND was op de hoogte van de kritieken en is toch verder doorgegaan. Ook nu er enkele uitspraken liggen van rechters, wordt er niet afgeweken van het ingeslagen pad. De voor de IND “ongunstige” trend, dat jonge moeders, niet naar China konden worden teruggestuurd, leek door het nieuwste ambtsbericht wellicht ook te kunnen worden gekeerd. Het was wel erg toevallig dat die informatie op deze wijze beschikbaar kwam, nadat die trend vastere vorm begon te krijgen. Inmiddels is die breuk bevestigd in TBV 2003/30.

4.2 de eigen invulling en rol van de IND

Daarenboven gaan de conclusies van de IND veel verder dan die van de ambtsberichten zelf. Zijn er in de ambtsberichten nog de nodige kritische noten, in de besluitvorming van de IND vindt men daar niets van terug. Hierbij moet worden opgemerkt dat feitelijk een ambtsbericht zou moeten worden gelezen als informatiebron. De conclusies dienen derhalve te worden genomen door de IND, wat ze ook doen, maar die conclusies dienen vervolgens ook goed te worden gemotiveerd. Thans nemen zij echter enkel de voor hun gunstige conclusies over uit het ambtsbericht (los van hun context), met de stelling dat het een deskundigenbericht is en om die reden voldoende onderbouwing is van hun beleidsconclusie.

Zoals reeds eerderesignaleerd en ook weer ten aanzien van de ongehuwde jonge moeders, blijkt dat het beleid en de ambtsberichten wel erg toevallig op elkaar inhaakt. Ondanks het feit dat er in een rechterlijke uitspraak wordt gesteld dat er nader onderzoek moet worden gedaan, blijkt niet dat er nader onderzoek is gedaan. Er wordt nu in het ambtsbericht 2003 in paragraaf 3.4.1 op het einde gesteld dat zelfs de vrouwen met in het buitenland (Nederland) geboren kinderen kunnen terugkeren. In de enkele zinnen er vlak voor wordt echter nog gesteld dat ongehuwde moeders een vrijwel onbekend fenomeen zijn in China en dat er zoiets bestaat zoals een social compensation fee. Hoe dit samen met de sociale druk dan kan leiden tot een onbezorgd leven als moeder en kind had toch wel minstens nader gemotiveerd mogen worden. Enkel een herschrijving van enkele passages, zonder bronvermelding, doet de indruk ontstaan dat er op basis van reeds bestaande informatie een aangepaste weergave wordt geschapen, zodat dit het door verweerder gevoerde beleid beter dient.

Tijdens de Rechtbankzitting op 3 juni 2003 in Arnhem werd toegegeven dat het beleid ten aanzien van de minderjarige asielzoekers in het algemeen was aangescherpt omwille van de grote instroom uit China. Men stelde echter dat in tegenstelling tot hetgeen dezerzijds was betoogd, dat er geen sprake was van détournement de pouvoir.

De lijn van het voeren van beleid en het beschikbaar komen van bepaalde informatie doet echter wel anders vermoeden. Als men daarnaast nog eens plaatst de momenten waarop het daadwerkelijke (uitgevoerde) beleid werd aangepast, het feit dat al voor het officieel bekende beleid werd aangepast, de beslissingen in primo werden uitgesteld, daarna slecht onderbouwd werden afgegeven en later ook in diverse zaken dat werd toegegeven, dat er intussen ook diverse beslissingen de rechterlijke toets niet doorstaan en dat vervolgens weer het beleid wordt aangepast op die “zwakke” punten... kan de indruk van détournement de pouvoir (en willekeur) niet worden weggenomen. Er blijkt immers ook een gunstige beslissing van de IND te kunnen komen, op 4 juni 2002 werd een net 18-jarige met een aanvraag van eind 1999 in het bezit gesteld van een verblijfsvergunning “voortgezet verblijf” (conform 18+ beleid).

<u>Een overzicht:</u>	
23 januari 1998:	Algemeen ambtsbericht China, geen opvang mogelijk.
28 augustus 2000:	Algemeen ambtsbericht China, opsporen ouders mogelijk maar omslachtig, opvang via familie, kennissen of weeshuizen (mianzi).
29 december 2000:	TBV 2000/30: intrekken vtv AMA, indien meerderjarig of aantoonbaar adequate opvang voor aanvragen vanaf 4-1-2001, met 18+ beleid; invoering van het locale maatstaf criterium.
9 april 2001:	Ambtsbericht AMA's, wel opvang beschikbaar, overheid zorgt ervoor.
7 november 2001:	TBV 2001/33 punt 7.4.3, indien in landgebonden asielbeleid is vastgelegd dat de autoriteiten ervoor zorgen dat er aanvaardbare opvang is, hoeft er geen individueel onderzoek meer te volgen.
8 november 2001:	TBV 2001/34, in China is opvang beschikbaar, dus terugkeer mogelijk, verblijfsvergunning worden ingetrokken indien nog geen 18 jaar (ivm 18+ beleid).
24 april 2002:	TBV 2002/13, bundeling werkinstructie 245A en TBV 2002/34.
13 mei 2003:	Algemeen ambtsbericht China, opvang is ook beschikbaar voor jonge moeders, daarnaast is er een lokaal netwerk voor opvang.
29 augustus 2003:	TBV 2003/30, explicietere vermelding van de eindverantwoordelijkheid van het wijkcomité, alsmede voor minderjarige vrouw met kind.

TBV 2001/33 en 2001/34 volgen elkaar simpelweg op. Aangezien op basis van het ambtsbericht van april 2001 er nog onvoldoende ruimte was, heeft men ook het beleid feitelijk verruimd, althans zodanig aangepast dat de IND zelf makkelijker kan afwijzen. Kan TBV 2001/33 de toets der kritiek echter doorstaan? Bij de invoering van de Vw2000 ontstond er grote vertraging in het afhandelen van het voorstel Vb2000. De uiteindelijke tekst was erg laat beschikbaar, de Vc2000 nog later, nadat deze al van toepassing was.

In de tekst van Vb2000 zijn daardoor stukken opgenomen die achteraf gezien duidelijk voor meerderlei uitleg vatbaar zijn. De vraag of artikel 3.56, lid 1 sub c niet kritischer had moeten worden bekeken, wordt steeds prangender. Ten eerste is daar opgenomen dat het oordeel van de Minister of een minderjarige zich zelfstandig kan handhaven mede beschouwd mag worden naar de plaatselijke maatstaven. Zoals reeds eerder betoogd, lijkt dit in strijd te zijn met het Verdrag voor de Rechten van het Kind. Nergens is nader ingevuld hoe die plaatselijke maatstaven moeten worden beoordeeld.

Ten tweede de verruiming van dit artikel middels de TBV 2002/33, namelijk in punt 7.4.3 tot de gedachte dat opvang in een (particuliere) opvanginstelling is aan te merken als adequaat, is een verruiming die verder gaat dan de tekst van het Vreemdelingenbesluit. Het enige is dat het Vreemdelingenbesluit de beoordeling aan de Minister laat en dat die kennelijk nu een nadere invulling geeft. Was dat de bedoeling van de wetgever? Als basis voor dit beleid wordt genoemd de brief van 1 mei 2001 inzake "Voortgang implementatie ama-beleidsnota", het algemeen overleg van 12 juni 2001 en kennelijke vragen die in de uitvoeringspraktijk zijn gerezen. Dit kan volgens mij echter niet met terugwerkende kracht worden uitgevoerd, voor zover het al juridisch toelaatbaar wordt geacht.

TBV 2003/30 gaat met die redenering verder en concludeert zonder nadere onderbouwing dat er altijd sprake is van opvang, ook voor minderjarige moeders, desnoods via het wijkcomité.

Ten eerste is in het ambtsbericht voldoende informatie aanwezig waaruit blijkt dat ongehuwde moeders en in het bijzonder hun kinderen, de nodige problemen mogen verwachten. Indien de social compensation fee niet wordt betaald, en dat is meestal het geval want een minderjarige heeft daartoe geen middelen beschikbaar, kan er geen hukou-registratie plaatsvinden. De gevolgen daarvan staan ondermeer weergegeven in paragraaf 3.4.3 onder het kopje onderwijs (geen inschrijving op een school mogelijk) en punt 3.3.5 onder het kopje hukou (vereist voor toegang tot medische en sociale voorzieningen) en het kopje identiteitskaart (geen ID-bewijs zonder hukou, want moet immers via het eigen lokale politiebureau en dus ook geen paspoort) als gevolg daarvan risico voor willekeurige arrestatie en uitbuiting/mishandeling.

Ten tweede is er nog steeds niet voldaan aan de eis aan te tonen waar nu het verschil zit tussen 1998 en nu. In 1998 bestond het systeem van het wijkcomité ook al (op papier). Nergens blijkt dat dit nader onderzocht is en dat aangetoond is dat het nu wel zou werken. Juist uit allerlei andere berichten kan alleen maar worden afgeleid dat de poging van de Chinese overheid om middels het vastleggen in de wet van dit principe geprobeerd is een maatschappelijke trend te keren: de zorg voor de kinderen en familie (dus ook ouderen) werd steeds meer losgelaten van de zijde van de verdienende familieleden en kennissen. Een verdere individualisering van de maatschappij, die als communistisch en socialistisch moet worden aangemerkt, diende te worden voorkomen, maar de economische sneltrein bleek niet meer te stoppen. De redenering van de IND is dan ook onjuist.

4.3 data ingang ter discussie, wel of niet terugwerkende kracht?

Na die verruiming van de regels (TBV 2001/33) legt men in het landgebonden asielbeleid voor China vast dat die opvang er is, op een niet erg kritisch bekeken ambtsbericht. Het is ook niet voor niets dat reeds in juli 2001 dezerzijds werd gereageerd op het ambtsbericht en dat die reactie later werd aangescherpt op 16 november 2001. De besluitvorming in de meeste Chinese zaken was inmiddels wel doorgelopen en nogal wat besluiten worden achteraf door het gewijzigde beleid en de verkregen informatie onderbouwd. Het is dan ook zaak goed te controleren van welke datum een besluit is, want in TBV 2001/33 werd nog bepaald dat het nieuwe beleid enkel van toepassing is op aanvragen vanaf 7 november 2001. Er is tevens een getrappt overgangsrecht, waarbij de periode van aanvragen van voor 4 januari 2001 wederom anders worden behandeld dan die vanaf die datum.

In TBV 2001/34 en in TBV 2002/13 wordt gesteld dat de ratio achter intrekken van oude AMA-VTV's gelegen is in de gedachte dat het enkele feit dat nu er opvang is, dit geen andere intrekingsgrond oplevert dat die al bestond ten tijde van de aanvraag. Het is maar hoe je het noemt, maar adequate opvang betekende voor de TBV 2001/33 simpelweg iets anders. De intrekingsgrond is derhalve wel degelijk nieuw. Een aanpassing van de definitie zoals dat hier geschiedt, door een uitbreiding van het begrip adequate opvang, is uiteindelijk een dusdanige andere grondslag voor intrekking, dat wel degelijk gesproken dient te worden van een andere intrekingsgrond. Dat zulks ook aan de orde is, blijkt natuurlijk wel ook uit de uitgebreide maatregelen die deze definitieaanpassing met zich meebracht.

Het uiteindelijke doel van de IND was kennelijk de lastige boodschap, het ter plaatse verifiëren werd in het ambtsbericht van 2000 als mogelijk maar omslachtig aangemerkt, te omzeilen door de bewijslast om te draaien. Dat lijkt dan met de doorgevoerde beleidsaanpassingen aardig gelukt.

5.1 De rol van de advocatuur

Het is natuurlijk lastig om als advocaat alles aan te vechten. De gang van zaken omtrent de Chinese minderjarige asielzoekers, is in combinatie met de overgangsbepalingen voor minderjarige asielzoekers in het algemeen, de Vw2000 die hiervan ineens een reguliere procedure maakte en de schier onophoudelijke stroom aan andere wijzigingen nagenoeg niet meer de volgen.

Het is betreuenswaardig dat eenvoudige aspecten echter ook vaak niet onderkend zijn. In de statistische wetenschap wordt een steekproef in principe pas als representatief gezien als die een grootte van 30 bereikt. Ook dan gelden er nog bepaalde aanvullende voorwaarden voor de vraag of de steekproef representatief. De vraag of het onderzoek van Buitenlandse Zaken representatief was, diende dus ook veel serieuzer aan de kaak te worden gesteld.

Ik weet natuurlijk niet wat er reeds is aangedragen, maar ik hoop dat de meesten zich niet alleen hebben laten leiden door de reeds beschikbare informatie, maar er ook een stukje eigen inbreng aan toegevoegd hebben. Ikzelf ben pas tot de conclusie gekomen dat er het nodige mis was met die ambtsberichten nadat ik nader kennis maakte met China en haar cultuur (sinds de milleniumwisseling). Daarvoor was China en het AMA-beleid nagenoeg abracadabra voor mij.

Doordat vele van die zaken door de IND nagenoeg met steevast dezelfde argumenten werden beantwoord, ben ik eerst na het doen van diverse zittingen dit jaar tot de conclusie gekomen dat het wellicht ook anders kan. Want wat is er nu het probleem? De IND gebruikt een zogenaamd deskundigenbericht om tot haar conclusie te komen dat er adequate opvang is en vervolgens stemt zij daar haar beleid op af. Men kan dat beleid en dat ambtsbericht betwisten met allerlei tegenargumenten. De Afdeling maakte dat echter uiterst moeilijk door simpelweg te stellen dat de ambtsberichten per definitie als deskundig moeten worden aangemerkt, tenzij zeer concrete weerlegging. Dat laatste is niet eenvoudig. Middels deze notitie tracht ik thans de vergaarde kennis te delen met de anderen zodat voor iedereen duidelijk wordt hoe het zit.

5.2 De rol van de rechterlijke macht

Naar mijn mening gaat deze ook niet vrijuit. Nogal gemakkelijk werd er afwijzend geoordeeld. Enkele positieve beslissingen waren vaak met elkaar tegenstrijdig en gaan nog wel steeds uit van een aantal naar mijn mening verkeerde beginpunten. Gelukkig kwam er de laatste maanden steeds meer kentering in en na de Rechtbank Haarlem lijkt ook de Rechtbank Rotterdam serieuzere bedenkingen te hebben bij het door de IND gevoerde beleid, hetgeen blijkt uit het feit dat zij er een Meervoudige Kamerzitting (MK) aan wijden.

Tegen de MK-uitspraak van de Rechtbank Haarlem (26 juni 2003, AWB 02/59880 en 02/59879) is de IND inmiddels in hoger beroep gegaan. In deze zaak oordeelde de Rechtbank dat het hele beleid volgend uit TBV 2001/34 de toetsing in rechte niet kan doorstaan, omdat onvoldoende representativiteit van de bezochte "weeshuizen" dient te worden aangenomen. De kwaliteit van dat onderzoek is volgens de Rechtbank van belang omdat uit de TBV (2001/34) blijkt dat de vraag of er sprake is van adequate opvang, niet alleen afhangt van de aanwezigheid van opvang door familie of bekenden, maar slechts in samenhang met opvang in weeshuizen kan worden beoordeeld (r.o. 9). Omdat in bezwaar er reeds een gemotiveerde betwisting lag van de feitelijke onderbouwing van het bestreden besluit, is tevens de hoorplicht geschonden, want geen sprake meer van een kennelijk ongegrond bezwaar.

Wellicht mede vanwege deze uitspraak is de IND recentelijk met TBV 2003/30 gekomen, in welk TBV thans explicieter wordt verwezen naar de algemene opvangmogelijkheden (paragraaf 5.3.1.). Er wordt daar verwezen naar de eindverantwoordelijkheid van het wijkcomité, maar zulks is nu juist geen nieuws ten aanzien van 1998 (zie ook punt 3.2 van deze notitie).

In een uitspraak van de Rechtbank Maastricht (15 juli 2003, AWB 02/55591 en 02/86235) is ten aanzien van het AMA-deel op basis van TBV 2000/30 geoordeeld dat het nieuwe beleid enkel van toepassing is op de aanvragen vanaf 4 januari 2001. Verder wordt op basis van het speciale overgangsbeleid (18+) geoordeeld dat in beginsel aanspraak bestaat op een VTV zonder beperkingen (18 jaar op 12 januari 2001). De Rechtbank oordeelt verder ten overvloede dat het oude beleid wel degelijk verschilt van het nieuwe beleid omdat er vroeger een veel verdergaande onderzoeksplicht voor verweerder gold. Ook oordeelt de Rechtbank dat nu zolang gewacht is voordat beslist werd op bezwaar, er niet zomaar nog konden worden uitgegaan van een kennelijk ongegrond bezwaar en dat er had moeten worden gehoord. De IND is tegen deze uitspraak eveneens in hoger beroep gegaan.

In een uitspraak van de Rechtbank Rotterdam (11 augustus 2003, AWB 02/75627) is het verzoek om een voorlopige voorziening toegewezen met deels gelijklopende argumenten als die de Rechtbank Haarlem heeft gehanteerd. Deze zaak wordt nu in beroep behandeld bij de meervoudige kamer op 18 september 2003.

In een uitspraak van de Rechtbank Maastricht (22 februari 2002, AWB 01/37672) werd in een voorlopige voorziening geoordeeld dat onvoldoende gemotiveerd is waarom het zoontje van de Chinese jonge vrouw geen problemen zou hoeven te verwachten. Zo is er onduidelijk of deze wel kan worden geregistreerd en wat daar dan weer de gevolgen van zijn.

In een uitspraak van de Rechtbank Den Haag (31 januari 2002, AWB 01/20577) werd eveneens in voorlopige voorziening het standpunt dat er in zijn algemeenheid sprake is van adequate opvang wel gevolgd, maar dat er geen duidelijkheid is over opvangmogelijkheden voor minderjarigen met een kind. De IND wordt opgedragen in bezwaar nader onderzoek daarnaar te doen. Het is mij onbekend of dat nog is gedaan, want het ambtsbericht 2003 geeft daar verder geen verder uitsluitsel over. Ook de Rechtbank Haarlem oordeelde op 2 september 2002 dat de positie van een illegaal geboren kind (want zonder vereiste toestemming) nader bestudeerd moet worden. De gevolgen van niet kunnen registreren kunnen als mogelijke inbreuk worden gezien op de rechten en vrijheden van het EVRM, zodanig dat toelating als vluchteling op die grond zou kunnen worden overwogen en nu er geen enkele overweging is gewijd en geen onderzoek is gedaan naar dit aspect, werd het beroep "asiel" gegrond verklaard.

De Rechtbank Roermond (23 april 2003, AWB 02/35759 en 02/35761) oordeelde dat nu verweerder onvoldoende informatie meende te hebben voor een onderzoek naar adequate opvang, dat de vreemdeling het onderzoek zou frustreren door te weinig informatie te verschaffen, dit onvoldoende gemotiveerd in het besluit is weergegeven. Verweerder kon immers ook ter zitting niet aangeven wat dan nog aan extra informatie had kunnen worden aangedragen. Nu die motivering ontbrak en de stelling dat er adequate opvang was als een overweging ten overvloede was aangedragen, kwam de Rechtbank niet meer toe aan de vraag of er sprake is van adequate opvang.

Eisen, cq. overwegingen van Rechtbanken in AC-procedures dat een minderjarige in die korte 48 uur maar moet aantonen dat er geen adequate opvang is, zijn zeker gelet op hetgeen hiervoor is aangedragen absurd (zie ook NAV 2002/85 voor nader commentaar op een uitspraak waar de omgekeerde bewijslast is gevolgd).

Indien een Rechtbank nagenoeg kritiekloos de stelling van de IND volgt dat er adequate opvang beschikbaar is, dan is dat wel erg gemakkelijk, zeker als de datum van beslissen ligt voor de invoering van het beleid. In het bestuursrecht mag van de Rechter toch een actievere rol worden verwacht dan in het civiele recht, wat de Afdeling daar verder ook van moge vinden.

Zo werd recentelijk door de Rechtbank Roermond (10 september 2003, AWB 02/83475 en AWB 03/3710) geoordeeld dat het door de IND toegepaste beleid de toetsing in rechte kan doorstaan, waarbij het ambtsbericht, zich baserend op de Afdelingsuitspraak van 12 oktober 2001 (JV 2001/325), als deskundigenadvies wordt aangemerkt. Er zijn immers geen concrete aanknopingspunten aangehaald op basis waarvan aan de juistheid van dat ambtsbericht moet worden getwijfeld. In die zaak was echter de representativiteit van het weeshuizen-onderzoek aangevallen (net als bij de MK-Haarlem) en is tevens verwezen naar de emailberichten van E.B. Vermeer en R. Munro. In deze uitspraak is ook de lijn van het ambtsbericht gevolgd, dat er wijkcomités zijn, zoals ook meer benadrukt in TBV 2003/30 van 29 augustus 2003. De Rechtbank stelt uiteindelijk dat nu juist blijkt van een verbetering ten opzichte van vroeger, dat daaruit kan worden geconcludeerd dat er nu wel sprake is van adequate opvang. De asielaanvraag was overigens van 30 mei 2000.

Een afwijzing van de IND honoreren, omdat de adresgegevens niet geverifieerd kunnen worden, stuit ook al op reeds eerder genoemde bezwaren. Het komt immers veel te vaak voor dat iemand niet geregistreerd staat en derhalve is het enkele feit dat iemand niet in de registers voorkomt, geen garantie dat deze liegt. Daarbij komt dat er betere methoden zijn dan die door Buitenlandse Zaken worden gehanteerd om adresgegevens te verifiëren. Dat het ook anders kan blijkt ook uit de reeds aangehaalde uitspraak van de Rechtbank Roermond van 23 april 2003.

Hopelijk zullen de gehouden en te houden MK-zitting invloed op de eenduidigheid van de Rechtbankuitspraken gaan uitoefenen en zal de Afdeling thans ook oordelen dat de ambtsberichten waar thans beroep op wordt gedaan niet op een onpartijdige, objectieve en inzichtelijke wijze informatie verschaffen, dat er onvoldoende bronnen worden vermeld waarop bepaalde informatie is gebaseerd en dat er onvoldoende onderbouwing is voor de genomen conclusies.

5.3 De rol van de staatslieden

De uitspraak van de Afdeling die we tegenwoordig om onze oren geslagen krijgen in zaken van Chinese AMA's, nr. 200303164/1 is van 4 juli 2003. Volgens de Afdeling mocht de IND gelet op de conclusies van het ambtsbericht, op grond van de informatie in het ambtsbericht, aannemen dat er in China adequate opvang is. Indien de minderjarige afkomstig is uit een plaats waar geen "weeshuizen" zijn, volgt het systeem van de opvang op lokaal niveau.

Hiermee gaat de Afdeling er geheel aan voorbij dat die lokale regeling geheel niet afwijkt van het systeem van voor 2000, en geheel gebaseerd is op regels van voor 1998 toen nog geconcludeerd werd dat er geen adequate opvang beschikbaar was.

Daarenboven heeft de Afdeling in dit stadium al aangenomen dat het ambtsbericht volledig en juist is, want er is geen concrete informatie afkomstig uit objectieve bron naar voren gebracht op grond waarvan de Rechtbank had kunnen oordelen dat de Minister niet van de juistheid van het ambtsbericht had mogen uitgaan.

Doordat de achtergrond van deze zaak verder ontbreekt, is het eveneens onmogelijk om te beoordelen of in die zaak nadere argumenten konden worden aangedragen, of dat met die uitspraak reeds een definitief oordeel is geveld over alle Chinese minderjarige asielzoekers. Het verdient trouwens aanbeveling om indien die uitspraak wordt overgelegd door de IND, de overige stukken, met name die namens de minderjarige zijn aangedragen op te vragen en in de procedure te laten betrekken. Dat biedt de gelegenheid om alsnog hierop nader te reageren.

Het zou de Afdeling sieren als zij ook eens een opsomming gaf van de gehanteerde argumenten die zij in hun besluit hebben gewogen, zeker als het gaat om zaken waarbij zeer wezenlijke zaken uit de vreemdelingenpraktijk ter discussie staan. Hierdoor zouden deze uitspraken wellicht niet alleen begrijpelijker worden, maar tevens wordt dan duidelijk hoe lijdelijk zij is bij haar toetsing. Termen als “aangedragen” geven immers de stellige indruk dat de advocaat nalatig is geweest, terwijl het mogelijk net zo goed de Afdeling kan zijn geweest die bepaalde stukken niet goed heeft gelezen. Vooralsnog ga ik ervan uit dat de Afdeling wel alle argumenten op een rijtje zet voor zij een beslissing neemt, dus het zou verder weinig moeite mogen kosten om die dan ook in de uitspraak te vermelden.

Het één en ander zal hopelijk wel duidelijker worden met het hoger beroep zoals ingesteld tegen de MK-uitspraak van de Rechtbank Haarlem en de enkelvoudige kamer van Maastricht en mogelijk nog enkele andere hoger beroepen die volgen. Hopelijk is men daarna ook bereid om terug te komen op eerdere uitspraken. Want één ding is wel duidelijk. Als uiteindelijk beslist wordt dat het beleid van de IND niet kan worden gedragen door de beschikbare informatie, dan dienen vele duizenden besluiten te worden teruggedraaid en dienen ook zij die reeds (ten onrechte) zijn uitgeprocedeerd alsnog in het bezit kunnen worden gesteld van een verblijfsvergunning. Daarenboven moet er dan ook meteen een streep worden gezet onder de terugwerkende kracht die van beleid zou kunnen mogen uitgaan in dit soort aangelegenheden. Anders zou de IND het kunnen blijven proberen tot de eerste minderjarige vanwege ouderdom komt te overlijden.

6. Conclusie

Er is nog veel dat kan en moet worden uitgezocht. Er is nog dat kan worden geleerd. De vraag is wel of het zinvol is om exercities als de onderhavige te moeten uitvoeren.

Het gaat om de bescherming van minderjarigen, kinderen, waarvan we internationaal hebben afgesproken dat we ze voldoende kansen op een toekomst zouden geven. Wat geeft ons het recht om dit recht voor een bepaalde nationaliteit anders te stellen dan andere nationaliteiten?

Ik hoop dat wat betreft de vraag of er adequate opvang is, weer terug wordt gekeken naar de feitelijk betekenis van opvang in een gezin en dat wezen, om welke reden dan ook, waar ter wereld steeds kunnen rekenen op hulp en bescherming, een kans om op te groeien met een zinvolle toekomst.

Waalwijk, 14 september 2003

M.A. Collet

#

Met dank aan mr. A.J. van Duijne Strobosch, mr. C. Hermans, mr. G.S.S. de Kok, mr. A.M.J.M. Louwerse, mr. K. Ross, mr. A.G. de Vos en mr. T. Wijngaard die mij hun materiaal en opmerkingen hebben doen toekomen ter nadere voorbereiding van deze notitie.