Kind en mensenhandel in het vreemdelingenrecht

Mr. Stefan Kok
Instituut voor Immigratierecht
Universiteit Leiden

Oktober 2015

Inhoudsopgave

Voorwoord

1. **Inleiding**

    1.1. **Aanleiding van het onderzoek**
    1.2. **Vraagstelling**
    1.3. **Methodologie**
    1.4. **Afbakening en begrippen**

2. **De eerste stappen in het proces**

    2.1 **Inleiding**
    2.2 **Aantallen en kenmerken slachtoffers van mensenhandel**
    2.3 **Instroom in de beschermde opvang en vervolgopvang**
    2.4 **Aanmelding strafrecht en eerste afhandeling**
    2.5 **Intakes en eerste stappen**
    2.6 **Tussenconclusies**

3. **De B8/3-B9-Route**

    3.1 **Inleiding**
    3.2 **Het belang van het kind**
    3.3 **Nationaal kader verblijfsvergunning mensenhandel**
        3.3.1 **Algemeen**
        3.3.2 **Bedenktijd, de B8/3-vergunning en B9-vergunning**
    3.4 **Praktijk verblijfsvergunning humanitair niet-tijdelijk meewerkende slachtoffers**
    3.5 **Procedure verblijfsvergunning humanitair niet-tijdelijk**
    3.6 **De Transitiefase – van minderjarig naar meerderjarig**
    3.7 **Verhouding nationaal kader met het internationale recht inzake mensenhandel**
    3.8 **Tussenconclusies**

4. **De asielprocedure**

    4.1. **Inleiding**
    4.2. **Algemeen kader asielprocedure**
    4.3 **De verdragsvluchteling**
        4.3.1. **Relatie Vluchtelingenverdrag, Unierecht en nationaal recht**
        4.3.2 **Het vluchtelingenverdrag kader voor slachtoffers van kinderhandel**
    4.4 **Subsidiaire bescherming**
        4.4.1 **Internationaal kader**
        4.4.2 **Nationaal kader**
    4.5 **De asielprocedure en de vaststelling van de feiten**
        4.5.1. **Inleiding**
        4.5.2 **Nationaal kader en praktijk**
    4.6 **Tussenconclusies**

5. De verhouding tussen asiel en 'B8/3-B9'

5.1 Inleiding
5.2 Keuzes
5.3 Het belang van het kind
5.4 Het 'stapelen van procedures' en de gevolgen
5.5 Tussenconclusies

6. Conclusies en aanbevelingen

Annex I – Korte beschrijving internationaalrechtelijk kader inzake mensenhandel
Annex II- Korte vragenlijst voor interviews

Voorwoord

Kinderhandel is een ernstig misdrijf met een grote impact op de slachtoffers en de maatschappij. Alleenstaande minderjarige buitenlandse slachtoffers zijn extra kwetsbaar. Zij bevinden zich zonder eigen netwerk in een vreemd land. Naast het bieden van veiligheid en ondersteuning moet in hun geval ook een besluit worden genomen over verblijf in Nederland dan wel terugkeer naar eigen land.

De vraag over toelating wordt beheerst door tal van internationale verdragen, Unierecht en nationale regelingen. Het gaat daarbij om specifieke regelingen met betrekking tot mensenhandel, het asielrecht en de rechten van het kind. In de praktijk in Nederland heeft dit geleid tot verschillende vreemdelingrechtelijke trajecten. In dit rapport, Kind en mensenhandel in het vreemdelingenrecht, worden de internationaalrechtelijke, Unierechtelijke en nationale kaders omtrent toelating van de buitenlandse minderjarige slachtoffers beschreven en wordt ingegaan op uitdagingen in de praktijk. In hoeverre voorzien de regelingen, in hun onderlinge samenhang, in een tijdige duurzame oplossing voor het kind en zijn eventueel aanpassingen van het nationale kader nodig?

Het rapport is gebaseerd op een onderzoek dat plaatsvond tussen oktober 2014 en september 2015. Het onderzoek is uitgevoerd door mr. Stefan Kok onder begeleiding van prof.mr. Peter Rodrigues van het Instituut voor Immigratierecht van de Universiteit Leiden. Het onderzoek is tot stand gekomen met financiering van het Gratamafonds te Harlingen en het Leids Universitair Fonds (LUF).

Aan het onderzoek hebben organisaties en advocaten in heel Nederland hun medewerking gegeven. De IND en Defence for Children hebben toestemming gegeven voor dossieronderzoek en geholpen bij de selectie van dossiers. Medewerkers van de IND, Nidos, het OM en advocaten in verschillende regio's hebben meegewerkt aan de interviews. Daarnaast hebben beleidsmedewerkers van de Nationaal Rapporteur Mensenhandel, UNICEF en Defence for Children belangrijke achtergrondinformatie gegeven. Voor het onderzoek is tevens een klankbordgroep samengesteld bestaande uit mr. Elsbeth Faber (Nidos), mr.drs. Frank Noteboom (NMR), prof.mr. Joanne van der Leun (Universiteit Leiden), mr. Richard Sondeijker (IND) en mr. Hanneke Spanjaard (Ministerie van Veiligheid en Justitie).

Wij danken het Gratamafonds en het LUF voor hun ondersteuning en danken de organisaties en hun medewerkers, advocaten en leden van de klankbordgroep die betrokken zijn geweest bij het onderzoek voor de informatie en inzichten die zij hebben gegeven. Uiteraard komen de inhoud van het rapport en de aanbevelingen voor rekening van de onderzoekers van het Instituut voor Immigratierecht.

Leiden, 21 oktober 2015

Stefan Kok
Peter Rodrigues

1. Inleiding

1.1 Aanleiding van het onderzoek

Hoewel jaarlijks slechts een kleine groep alleenstaande buitenlandse kinderen wordt geïdentificeerd als slachtoffer van kinderhandel, wordt kinderhandel als een belangrijk maatschappelijk probleem gezien. Er is relatief veel geschreven over kinderhandel in Nederland.[1] Een aspect met betrekking tot kinderhandel dat nog relatief onderbelicht is in Nederland is de vreemdelingrechtelijke procedure. Dat is het onderwerp van dit rapport.

De aandacht van beleidsmakers en veldwerkers in Nederland met betrekking tot alleenstaande buitenlandse slachtoffers van kinderhandel richt zich voor een belangrijk deel op bestrijding van mensenhandel en fysieke bescherming van kinderen die het slachtoffer zijn. Voor het vinden van een duurzame oplossing voor het buitenlandse kind moet vroeger of later een besluit worden genomen over een verblijfsrechtelijke status of terugkeer. Onder een duurzame oplossing wordt verstaan: terugkeer en re-integratie in het land van herkomst of terugkeer, of integratie in het gastland.[2]

In de vreemdelingrechtelijke procedure wordt beslist of de toekomst van het kind in Nederland ligt. Daartoe moet worden vastgesteld of het kind inderdaad mogelijk slachtoffer is van mensenhandel. Als dit het geval is, is het de vraag of het kind in eigen land nog risico's loopt van de kant mensenhandelaars, familieleden of de directe leefomgeving, en of het in eigen land op bescherming kan rekenen. In sommige gevallen bestaan er geen risico's bij terugkeer van de kant van handelaren, familie of omgeving, maar kunnen er andere, humanitaire, omstandigheden zijn die vergen dat het kind in Nederland blijft.

In het Nederlandse vreemdelingenrecht zijn er twee trajecten die kunnen worden bewandeld als het kind en zijn begeleiders van mening zijn dat bescherming en zorg in Nederland moeten worden geboden:

> *1. De zogenoemde B8/3 en B9-route*. Deze route is nauw verbonden met de strafrechtelijke procedure tegen mensenhandelaars. Eerst wordt een periode bedenktijd gegeven aan mogelijke slachtoffers om aangifte te doen of te getuigen. Als zij dit doen wordt een tijdelijke verblijfsvergunning verleend voor een jaar, die kan worden verlengd voor de duur van het strafrechtelijk proces. Voor slachtoffers die te bang zijn om aangifte te doen of niet in staat zijn verklaringen af te leggen kan ook een tijdelijke vergunning worden verleend. In de hoofdstukken B8/3 en B9 van de Vreemdelingencirculaire is het beleid neergelegd. In hoofdstuk B8/3 wordt de tijdelijke vergunning geregeld. In hoofdstuk B9 wordt de 'niet-tijdelijke' humanitair verblijfsvergunning geregeld, onder meer als sprake is van veroordeling van de mensenhandelaar, risico's vanwege represailles of humanitaire omstandigheden als gevolg van de mensenhandel.

[1] Zie bijvoorbeeld Kaandorp en Blaak, 2013; Rijken, Van Dijk & Klerx-van Mierlo, 2013; UNICEF & Defence for Children 2013; NRM 2014; en NRM 2015.
[2] Zie bijvoorbeeld punt 23 van de considerans van Richtlijn 2011/36/EU.

2. De asielprocedure. In de asielprocedure wordt onderzocht of een vreemdeling in aanmerking komt voor internationale bescherming. Een asielverzoek kan specifiek zijn gegrond op risico's bij terugkeer van het kind naar eigen land die te maken hebben met mensenhandel. In een asielprocedure wordt ook gekeken naar eventuele andere asielgronden. Een bijzondere asielgrond die ook relevant is voor slachtoffers van mensenhandel is die van traumata.

In de praktijk is niet goed duidelijk op grond van welke omstandigheden keuzes worden gemaakt ten aanzien van deze trajecten, welke factoren een rol spelen bij de toelating, en of de keuze voor een bepaald traject invloed heeft op de bescherming en zorg die het kind (of jongvolwassene) na afloop van de vreemdelingrechtelijke procedure krijgt.

1.2 Vraagstelling

In dit rapport wordt nader ingegaan op het huidig vreemdelingrechtelijk kader. De volgende hoofdvraag is geformuleerd:

Welke vreemdelingrechtelijke procedure sluit het best aan bij de noden van alleenstaande minderjarige of jongvolwassen slachtoffers van kinderhandel en welke aanpassingen zijn eventueel nodig in het belang van bescherming van het slachtoffer?

De volgende subvragen zijn gesteld:

1) *Hoe verhouden de procedures in B8/3 en B9 van de Vreemdelingencirculaire voor minderjarige alleenstaande slachtoffers van mensenhandel zich tot de specifieke asielprocedure voor alleenstaande minderjarige vreemdelingen?*
2) *Hoe verhouden de uitkomsten van de procedures zich tot elkaar voor wat betreft de bescherming en zorg die het kind als slachtoffer van mensenhandel ontvangt?*
3) *In hoeverre heeft het slachtoffer de keuze voor de ene of de andere procedure en welke rol spelen Nidos, advocatuur en de uitvoeringsambtenaren van de IND hierbij?*
4) *In welke mate wordt bij de verschillende procedures rekening gehouden met het belang van het kind, zoals in het internationale recht en het Unierecht vastgelegd, en hoe komt dat belang in regelgeving en beleid tot uiting?*
5) *Welke verantwoordelijkheid neemt de Nederlandse overheid voor jongeren die net meerderjarig zijn geworden?*

1.3 Methodologie

Voor dit rapport is literatuuronderzoek verricht en zijn interviews gehouden met sleutelinformanten en is dossieronderzoek uitgevoerd. Beoogd wordt algemene vreemdelingrechtelijke kaders te schetsen en op basis van interviews en dossiers een inzicht te krijgen in de praktijk. In de periode tussen juni en september 2015 zijn interviews afgenomen met vijf advocaten, een IND-medewerker asiel, een Nidos-voogd en een Officier van Justitie. Tevens is dossieronderzoek gedaan bij de IND. Er zijn dossiers bekeken in het IND-registratiesysteem, INDIGO, waarbij is geselecteerd op basis van de parameters 'mensenhandel' en 'alleenstaande minderjarige vreemdeling (amv)'. Het

dossieronderzoek is aangevuld met dossiers in de bestanden van Defence for Children.[3] Het jurisprudentieonderzoek is verricht met gebruik van de databank 'Mensenhandelweb', een publiek toegankelijke databank van Fier Fryslan. Daarnaast is gebruik gemaakt van 'Migratieweb' en 'Vluchtweb' van respectievelijk de Stichting Migratierecht Nederland en VluchtelingenWerk Nederland. De meeste jurisprudentie in deze databanken betrof meerderjarigen. Waar deze mogelijk ook van toepassing is op amv's is deze beschreven.

Bij het onderzoek is ook het relevante internationaalrechtelijk kader en Unierechtelijke kader betrokken. De toegevoegde waarde van het onderzoek is dat zowel asiel (internationale bescherming), het specifieke kader voor slachtoffers van mensenhandel als het kader voor de kinderrechten integraal worden besproken en met elkaar worden vergeleken.

1.4 Afbakening en begrippen

Het rapport richt zich specifiek op vreemdelingrechtelijke procedures van alleenstaande buitenlandse slachtoffers van kinderhandel. Voor de definitie van mensenhandel wordt, net als in het Nederlands vreemdelingenrecht, aangeknoopt bij de delictomschrijving van art. 273f WvSr, dat is gebaseerd op internationale verdragen. Volgens het tweede lid van art. 273f WvSr, dat het begrip uitbuiting nader definieert, gaat het ten minste om uitbuiting van een ander in de prostitutie, andere vormen van seksuele uitbuiting, gedwongen of verplichte arbeid of diensten, met inbegrip van bedelarij, slavernij en met slavernij te vergelijken praktijken, dienstbaarheid en uitbuiting van strafbare activiteiten.

In het rapport wordt de term 'slachtoffers' naast 'mogelijke slachtoffers' gebruikt. Met slachtoffers wordt soms, kortheidshalve, ook gedoeld op kinderen die stellen slachtoffer te zijn of die als mogelijk slachtoffer zijn geïdentificeerd, maar van wie niet in een strafrechtelijk, civielrechtelijk of vreemdelingrechtelijk proces is vastgesteld dat sprake is van juridisch slachtofferschap.

Het gaat in het onderzoek om alleenstaande minderjarige vreemdelingen (amv's): de kinderen hebben geen ouders in Nederland en hebben bij aankomst in Nederland geen verblijfstitel.[4] De

[3] Uiteindelijk zijn 16 dossiers onderzocht. Het ging om kinderen uit Kameroen (3), China, Angola, Vietnam (3), Mongolië, Mauritanië, Eritrea, Ivoorkust, Nigeria, Guinee, Ghana en Oeganda. Het ging om zes jongens en tien meisjes. De meeste kinderen waren in 2014 en 2015 Nederland binnengekomen en drie waren (veel) eerder binnengekomen, al was de vreemdelingrechtelijke procedure recenter afgerond (2012, 2013). De meeste kinderen waren 15, 16 of 17 jaar op het moment van de aanvraag om toelating. Eén kind was 12 jaar. In twee (oudere) zaken was een verblijfsvergunning humanitair (voortgezet verblijf) verleend. Van de nieuwe zaken was in één geval een asielstatus (subsidiaire bescherming) en in één geval een B8/3 status verleend. Twee kinderen werden op hun verzoek geclaimd in het kader van de Dublin-III verordening, en in één geval was de vraag of het kind meerderjarig was en mogelijk kon worden overgedragen aan een andere lidstaat. Drie kinderen hadden geen asielverzoek ingediend en waren met onbekende bestemming vertrokken. Van een kind was het asielverzoek afgewezen en vier kinderen waren in verschillende stadia van de asielprocedure.

[4] De formele definitie van amv die in het rapport wordt gehanteerd is die van niet-begeleide minderjarige in de zin van art. 2 onder h) van richtlijn 2013/32/EU (de herziene Procedurerichtlijn). Het gaat om personen jonger dan 18 jaar die zonder begeleiding van een verantwoordelijke volwassene zijn aangekomen in een EU-lidstaat of die na aankomst zijn achtergelaten door de verantwoordelijke volwassene.

kinderen hebben ten minste enige tijd in de zogenoemde beschermde opvang (BO) verbleven die speciaal voor deze kinderen is bestemd. Daarmee onderscheiden deze kinderen zich van niet-buitenlandse minderjarigen die slachtoffer zijn van binnenlandse mensenhandel. Bij deze groep gaat het om slachtoffers met de Nederlandse nationaliteit of een verblijfstitel die niet in het geding is. De groep niet-buitenlandse slachtoffers is geen onderwerp van deze studie.

Het onderzoek gaat deels in op de positie van buitenlandse alleenstaande jongvolwassenen (tot 23 jaar) die slachtoffer zijn van mensenhandel. Zij vallen als volwassenen niet onder de specifieke regels voor minderjarigen, ook als zij wel als minderjarige Nederland zijn binnengekomen. Echter, in sommige opzichten is hun positie vergelijkbaar met die van minderjarigen. Gezien hun leeftijd zijn ook zij erg kwetsbaar.

2. De eerste stappen in het proces

2.1 Inleiding

In dit hoofdstuk worden kort enkele kenmerken van de buitenlandse alleenstaande slachtoffers van kinderhandel in Nederland beschreven en de eerste stappen in de trajecten die zij doorlopen, ook buiten het vreemdelingenrecht. Daarbij wordt ingegaan op de aantallen slachtoffers van kinderhandel in vreemdelingrechtelijke trajecten; de afkomst en kenmerken; de beschermde opvang waarin zij worden opgevangen; de eerste stappen in de strafrechtelijke procedure en de eerste stappen in de vreemdelingrechtelijke procedure, met name als het kind 'instroomt' in de beschermde opvang.

2.2 Aantallen en kenmerken slachtoffers kinderhandel

Voor de vraag hoeveel amv-slachtoffers in Nederland bekend zijn, is van belang welke definitie wordt gehanteerd. De juridische definities van mensenhandel staan in nationale, Europese en internationale regelgeving. Deze worden in Annex 1 in detail besproken.

Onder de strafbare feiten die gezien worden als mensenhandel noemt de EU-richtlijn-mensenhandel van 2011[5] bijvoorbeeld het werven, vervoeren, overbrengen, huisvesten of opnemen van personen ten behoeve van uitbuiting (art. 2 lid 1). De richtlijn expliciteert in art. 2 lid 3: 'Uitbuiting omvat ten minste uitbuiting van prostitutie van anderen, andere vormen van seksuele uitbuiting, gedwongen arbeid of dienstverlening – bedelarij daaronder begrepen – slavernij en met slavernij vergelijkbare praktijken, dienstbaarheid, uitbuiting van strafbare activiteiten, en de verwijdering van organen.' Organisaties die in de praktijk te maken hebben met mensenhandel houden er echter verschillende werkdefinities op na en soms bestaat er onduidelijkheid over interpretaties.[6]

Een centrale rol in de aanpak ten aanzien van amv-slachtoffers van kinderhandel speelt de beschermde opvang. Deze vorm van opvang is specifiek in het leven geroepen voor deze groep kinderen in 2010, na een pilot in 2008.[7] De beschermde opvang beoogt kinderen bijstand en steun te bieden, hen fysiek te beschermen tegen mensenhandelaars en hen ook los te weken van de invloed van de mensenhandelaars. De cijfers met betrekking tot deze opvang geven een goede indicatie van het aantal kinderen dat wordt geïdentificeerd als mogelijk slachtoffer en van hun achtergrond. Uiteraard is het mogelijk dat er slachtoffer-kinderen in Nederland zijn die niet gesignaleerd worden. Mensenhandelaars verbergen hun activiteiten ook door druk op het slachtoffer en zijn of haar familieleden uit te oefenen.[8]

---

[5] Richtlijn 2011/36/EU van 5 april 2011 inzake de voorkoming en bestrijding van mensenhandel en de bescherming van slachtoffers daarvan, en ter vervanging van Kaderbesluit 2002/629/JBZ van de Raad.

[6] Kaandorp en Blaak constateren bijvoorbeeld onduidelijkheden in de Nederlandse definitie in art. 273f. Kaandorp & Blaak 2013, p. 25.

[7] Voor een uitgebreide beschrijving van de beschermde opvang zie NRM 2015, p. 11 t/m 13, 21 t/m 25 en 43 t/m 58.

[8] Zie bijvoorbeeld: WODC 2015, p. 23.

In 2013 verbleven 40 amv's in de beschermde opvang voor mogelijke slachtoffers van mensenhandel. Het aantal amv's in de beschermde opvang kan fluctueren, zoals bijvoorbeeld in de periode 2008 en 2012.[9] In deze periode zijn 383 amv's geregistreerd in de beschermde opvang. De grootste groepen kwamen uit Guinee, Sierra Leone of Nigeria. Het aantal Nigeriaanse, Indiase en Chinese kinderen daalde echter binnen deze periode.[10] Het aantal nationaliteiten is ook groter geworden. Verklaringen hiervoor kunnen onder andere zijn dat mensenhandelaars andere methodes of routes zoeken of dat anders wordt gesignaleerd.

Volgens de informanten voor dit onderzoek is sprake van een diverse groep kinderen, zowel voor wat betreft de achtergrond als de vorm van mensenhandel. Naast gedwongen prostitutie kan het bijvoorbeeld gaan om kinderen die voor gedwongen arbeid worden 'verhandeld'. Een advocaat noemde ook een geval waarin wellicht orgaanhandel een rol speelde.

Het is niet duidelijk of de kinderen uiteindelijk in Nederland blijven en of de verblijfsgrond uiteindelijk is gerelateerd aan mensenhandel. In de asielstatistieken wordt bijvoorbeeld niet specifiek geregistreerd op mensenhandel.[11]

2.3 Instroom in de beschermde opvang en vervolgopvang[12]

Amv's, dus ook amv-slachtoffers van kinderhandel, die in Nederland aankomen of zich melden bij de autoriteiten, worden verwezen naar AC Ter Apel en daar geregistreerd. De kinderen worden dan doorverwezen naar de beschermde opvang.

Jongeren verblijven ongeveer vijf á zes maanden in de beschermde opvang. De beschermde opvang is een nauwe samenwerking tussen het COA, Stichting Jade Zorggroep en voogdijinstelling Nidos. Het kind krijgt in de opvang zo spoedig mogelijk een Nidos-voogd toegewezen. Het wordt begeleid door een Jade-mentor.[13]

Er wordt in de beschermde opvang gewerkt met een driefasenmodel bestaande uit 'wennen', 'wonen' en 'vertrek'.[14] In de eerste fase wordt aan de jongere de tijd gegund om bij te komen en werkt de mentor, een medewerker van Jade, aan een vertrouwensband met de jongere. In deze fase wordt gesproken over het doen van aangifte van mensenhandel bij de politie. In de tweede fase wordt de jongere bewust gemaakt van de uitbuitingssituatie waarin hij of zij terecht zou kunnen komen. In deze fase wordt gesproken over mogelijke terugkeer naar het land van herkomst. De derde fase staat in het teken van vertrek – ofwel naar vervolgopvang of naar het land van herkomst.

De meeste jongeren hebben bij uitplaatsing nog geen verblijfsvergunning en zijn jonger dan 18. Zij komen terecht in de opvang voor alleenstaande minderjarigen, meestal in kleinschalige opvang. Meerderjarigen worden echter uitgeplaatst naar een AZC (zie ook hoofdstuk 3, de transitiefase).

[9] NRM 2014, p. 86 en 87.
[10] NRM 2015 (2), p. 35 en 36.
[11] Zie bijvoorbeeld *UNICEF & Defence for Children* 2013, p. 16.
[12] Voor deze paragraaf is gebruik gemaakt van NRM 2015 (2), p. 29-78.
[13] Jade Beschermde Opvang biedt opvanglocaties voor mensen die slachtoffer zijn van mensenhandel, waaronder de beschermde opvang. Zie http://www.jadebeschermdeopvang.nl/opvang-slachtoffers-mensenhandel, bezocht oktober 2015.
[14] NRM 2015 (2), p. 45 en 46.

Minder- en meerderjarigen met een verblijfsstatus worden overgeplaatst naar een gespecialiseerde opvang in een begeleid wonentraject of een eigen woning.

2.4 Aanmelding strafrecht en eerste afhandeling

Nadat de kinderen zich in het AC Ter Apel hebben gemeld en in de beschermde opvang zijn opgenomen, speelt al snel de vraag of zij aangifte willen doen tegen de mensenhandelaar.
Ten opzichte van enkele jaren geleden doen recent meer kinderen aangifte van mensenhandel, [15] wellicht omdat hierop meer de aandacht wordt gevestigd door Nidos. In het dossieronderzoek bleek dat de vreemdelingenpolitie bij de intake in AC Ter Apel wijst op de mogelijkheid van aangifte als mensenhandel ter sprake komt en ook in de IND-asielgehoren kwam aangifte ter sprake. Ook vreemdelingrechtelijke advocaten bespreken het doen van aangifte met de kinderen.

Uit een dossier blijkt bijvoorbeeld dat het kind meerdere malen is gewezen op de mogelijkheid van het doen van aangifte. In het rapport van het nader gehoor in de asielprocedure staat:

> *Tijdens het eerste gehoor heb je verklaard over je verblijf bij […]. Je hebt aangegeven dat je geen aangifte wilde doen tegen hem. Is dit nog steeds zo?*
> *…*
> *Nee, dat heb ik niet verklaard. De eerste keer toen ik hier kwam om bescherming te vragen, hebben ze mij ook deze vraag gesteld. Toen heb ik aangegeven dat ik graag aangifte zou willen doen. Ik ben wel bang om hem weer tegen te komen.*
> *…*
> *Als je het goed vindt geef ik dit door aan de politie. Zij kunnen dan een gesprek met jou inplannen.*
>
> *Ik heb dit onderwerp ook besproken met mijn voogd en mentor bij het Nidos, ze zeiden dat zij al bezig waren om een afspraak te regelen.*

Als een kind aangifte wil doen krijgt het een intake en als het inderdaad aangifte wil doen een aangifteverhoor.[16] De aangifte bij de politie vormt geen onderwerp van dit onderzoek. Uiteraard kunnen de ervaringen van kinderen met de Nederlandse overheid, dus ook de politie, van groot belang zijn voor een vertrouwensrelatie met andere overheidsactoren of vertegenwoordigers van het kind. In de gesprekken met advocaten en Officier van Justitie kwam naar voren dat de kwaliteit van de politieverhoren en processen-verbaal zouden wisselen. Sommige politieverhoren zouden kindvriendelijk zijn, maar andere verhoren niet.

Een van de problemen in zaken van kinderhandel is dat als een kind al aangifte doet, deze aangiften van kinderen nauwelijks opsporingsindicaties vertonen.[17] Volgens de informanten geeft het kind vaak geen informatie over het adres waar het verbleef in Nederland of de mensenhandelaar. Daarvoor zijn heel verschillende mogelijke oorzaken. Het kind kan onder invloed van de mensenhandelaar verkeren of het is helemaal geen slachtoffer van mensenhandel. De informanten wijzen er op dat mensenhandelaren er alles aan gelegen is het kind zo min mogelijk te laten zien. De Nidos-voogd

[15] NRM 2015 (2), p. 72 en 73. Bij volwassenen lijkt blijkens antwoorden op Kamervragen juist sprake van minder aangiftes. *Aanhangsel Handelingen II* 2014/15, 323.
[16] NRM 2015 (2) p.73.
[17] NRM 2015 (2) p. 72 en 73.

denkt daarom dat in het vreemdelingenrecht te veel verwacht wordt van het kind met betrekking tot de verhoren. In het strafrecht is wellicht juist sprake van lage verwachtingen. De Officier van Justitie wijst erop dat sprake kan zijn van demotivatie bij rechercheurs als zij te maken hebben met aangiften die weinig informatie bevatten. Aangiften zijn overigens geen voorwaarde voor strafrechtelijk onderzoek.

Het gebrek aan bruikbare informatie in de aangiften voor het strafrechtelijk onderzoek betekent voor het Openbaar Ministerie dat deze reeds door de parket-secretaris worden afgedaan. Dat wil niet zeggen dat in deze gevallen sprake is van oneigenlijke aangiften. In sommige gevallen kan duidelijk sprake zijn van slachtofferschap. Als er geen enkele opsporingsindicatie is, wordt de zaak mogelijk al binnen twee weken afgedaan. Als er wel onderzoek wordt gedaan kan het Openbaar Ministerie toegang krijgen tot veel informatie, bijvoorbeeld over de vluchtgegevens. Deze onderzoeken kunnen langer duren.

Ten gevolge van het ontbreken van opsporingsindicaties leiden de aangiften van jongeren vrijwel altijd tot een besluit dat geen verder onderzoek wordt gedaan of tot snelle sepots.[18] Een besluit niet verder te onderzoeken of een sepot heeft verschillende gevolgen voor een kind. Allereerst betreft dit de veiligheid in Nederland als de mensenhandelaar niet wordt opgespoord. In de tweede plaats kan er twijfel ontstaan of het kind echt slachtoffer is en in aanmerking komt voor ondersteuning en bijstand. De inschattingen van voogd en mentor spelen echter een doorslaggevende rol voor de voortzetting van ondersteuning en bijstand. In de derde plaats kan de verblijfsrechtelijke positie van een kind in het geding zijn. Als het kind een tijdelijke B8/3-status had, wordt deze ingetrokken of niet verlengd, maar niet voordat is getoetst aan de voorwaarden voor voortgezet verblijf.[19]

2.5 Intakes en eerste stappen

Er is in kinderhandel-zaken een duidelijke relatie tussen opvang- en begeleidingsmodel in de beschermde opvang en de vreemdelingrechtelijke procedure. Hieronder worden de eerste aanmeld- en opvangfase kort beschreven.

De aanmeldprocedure

Het AC Ter Apel is de centrale plaats voor intakes en vervult zo ook een belangrijke rol in signalering van mogelijke slachtoffers van kinderhandel.[20] De 'aanmeldprocedure' in AC Ter Apel duurt drie dagen.[21] De intakes in AC Ter Apel vinden plaats door middel van een intake-verhoor door de vreemdelingenpolitie, een aanmeld-gehoor door de IND en een intake door het Nidos. Deze kunnen op één dag worden gehouden. Tijdens deze intakes kunnen ook mensenhandelaspecten naar voren komen. De intakes zijn immers ook bedoeld om slachtoffers van mensenhandel te identificeren.

[18] NRM 2015 (2) p. 78.
[19] Informatie Ministerie van Veiligheid en Justitie oktober 2015.
[20] Door de hoge instroom van asielzoekers in 2015 zijn in september 2015 ook andere intake-locaties geopend. In hoeverre dit (tijdelijk) gevolgen heeft voor de signalering van slachtoffers van mensenhandel valt buiten de onderzoeksperiode van dit rapport.
[21] Art. 3. 108 Vb schrijft voor de dat de registratie plaats vindt binnen drie dagen nadat het asielverzoek bij de minister of een ambtenaar belast met de grenshandel is gedaan.

De procedure in het AC Ter Apel is voor slachtoffers van kinderhandel complex. Er zijn veel vragen in de Nederlandse procedure die snel moeten worden beantwoord: is de vreemdeling minderjarig, is het kind onbegeleid, hoe is het kind Nederland binnengekomen, zijn er naaste familieleden in Nederland of andere EU-landen, zijn er documenten? Er spelen verder vragen met betrekking tot mogelijk slachtofferschap, opvang, voogdij, rechtsbijstand, medische en andere zorg.

Omdat in de intakes gevraagd wordt naar reisroute, documenten en de reden voor vertrek komt mensenhandel soms snel ter sprake. Hoewel in één geval bijvoorbeeld niet specifiek was gevraagd naar mensenhandel, vertelde het kind in antwoord op algemene vragen van de vreemdelingenpolitie vrijwel onmiddellijk over mensenhandel.

V: Hoe bent u in Nederland gekomen.

A: Ik ben gebracht door een man genaamd [...] Hij woont volgens mij in […].

V: Waarom ben je door […] naar Nederland gebracht?

A: Hij wilde mij gebruiken voor de prostitutie.

Het kind was in de latere verklaringen vaag over de verblijfplaats en de mensenhandelaar. De verbalisant wees het kind op de mogelijkheid aangifte te doen. Het verhoor vond zonder tolk plaats in het Engels en er was geen advocaat of voogd aanwezig.

In de IND-dossiers met betrekking tot de asielprocedure worden de intakeverhoren door de vreemdelingenpolitie en de IND opgenomen. De verklaringen kunnen vaag zijn, al vormen zij wel een indicatie dat sprake is van kinderhandel.

De processen-verbaal in het AC en de intakes kunnen volgens advocaten onjuistheden bevatten. Het kind is niet voorbereid op de intake-gehoren en niet geïnformeerd over hun betekenis voor de vreemdelingrechtelijke procedure. Bovendien heeft het kind in dit stadium nog geen voogd en rechtshulpverlener die het kind bijstaan. Er is volgens advocaten niet noodzakelijkerwijs sprake van keuze voor vrouwelijke of mannelijke ambtenaren tijdens de intakes, waardoor kinderen mogelijk informatie achterhouden uit schaamte.

Omdat het intake-onderzoek onderdeel uitmaakt van een asieldossier – als asiel wordt gevraagd - is het de vraag of het kind niet reeds in de intakefase moet worden vertegenwoordigd. Zo eist de Procedurerichtlijn in art. 25 lid 2 dat de amv wordt voorbereid op het onderhoud en tijdens dat onderhoud wordt bijgestaan door een vertegenwoordiger of juridisch adviseur. Of intake-gehoren zijn te beschouwen als ‘onderhoud’ over de inhoud van het asielrelaas zal met name afhangen van hetgeen aan de orde komt in het gehoor en in hoeverre verklaringen tijdens zo’n gehoor een rol spelen in het besluit, als het kind besluit asiel te vragen.

Ook als de intakes geen doorslaggevende rol spelen in een besluit op een asielverzoek, is het de vraag of de procedure in AC Ter Apel voldoende kindvriendelijk is. Eén van de geïnterviewde advocaten zegt dat de aanmeldprocedure invloed kan hebben op het vertrouwen van het kind in de latere procedure en begeleiders:

In het geval van een meisje dat ik bijsta was de intake door mannen gedaan en was ook de aangifte bij mannen gedaan. Het meisje heeft toen niet alles verteld. Pas in de asielprocedure, tijdens het nader gehoor, was er een vrouwelijke setting. Het meisje was in Assen voorbereid door de voogd. Hieruit kwam al naar voren dat ze bang was voor voodoo en dat sprake was van mensenhandel.

De toewijzing van een advocaat in het vreemdelingenrecht

In de meeste gevallen krijgt het kind pas na de aanmeldfase en na plaatsing in de beschermde opvang een advocaat toegewezen in verband met de vreemdelingrechtelijke procedure. De toewijzing van de advocaat vindt dan plaats in de rust- en voorbereidingstermijn van de asielprocedure[22] of de bedenktijd voor het doen van aangifte die is geregeld in B8/3 Vreemdelingencirculaire.[23] De advocaat speelt, met de voogd, een belangrijke rol in de juridische procedure en het winnen van het vertrouwen van het kind.

De toewijzing van de advocaat kan via de Raad voor Rechtsbijstand gebeuren. Deze heeft een rooster waarop gespecialiseerde advocaten mensenhandel staan. Deze advocaten moeten een algemene cursus hebben gevolgd en een specialistische cursus mensenhandel. Volgens de geïnterviewde advocaten zijn de cursussen vooral gericht op de specifieke B8/3-B9-procedure voor slachtoffers van mensenhandel en de schadevergoeding door voeging in een strafzaak.

Soms worden advocaten door Nidos in de beschermde opvang benaderd. Dat heeft vaak met persoonlijke contacten en eerdere positieve ervaringen te maken. Een mannelijke advocaat zegt dat Nidos hem soms vraagt jongens bij te staan. Eén advocaat zegt dat hij niet alleen via de Raad voor de Rechtsbijstand maar ook via een lokaal netwerk jongeren bijstaat. Aan dit netwerk nemen ook de politie, maatschappelijk werk en het OM deel.

Stappen die zijn verricht voordat de advocaat is toegewezen

Vaak zijn er al procedurele stappen verricht op het moment dat de advocaat is toegewezen. Zo is in veel gevallen al een asielverzoek ingediend als het kind in contact komt met de advocaat. In het AC Ter Apel wordt immers aan het kind gevraagd of het een asielverzoek wil indienen en het ondertekent dan een formulier.[24]

In sommige gevallen is ook al aangifte gedaan bij de politie of te kennen gegeven dat aangifte wordt gedaan. Eén van de gevolgen van de verschillende activiteiten die zijn verricht, is dat zowel het kind als de advocaat in verwarring kunnen raken over wat er precies is gebeurd in een dossier. Eén advocaat zegt:

In het kennismakingsgesprek dat ik heb met het kind blijkt dat het meisje in de BO [beschermde opvang] helemaal niets begrijpt van de procedure. De vraag of al aangifte is gedaan, wat de betekenis is van de aangifte en wat een asielprocedure inhoudt, zijn erg

[22] Art. 3.109 Vb.

[23] In de praktijk kunnen de periodes van RVT en bedenktijd samenvallen. De bedenktijd is drie maanden. De RVT voor amv's is minimaal drie weken. Echter, het is mogelijk dat uitstel wordt gevraagd voor de start van de asielprocedure en dat de RVT verlengd wordt. Als om verlenging van de RVT wordt verzocht door de advocaat, wordt dit volgens informanten van de advocatuur, Nidos en de IND, in de regel ingewilligd door de IND.

[24] Dit gebeurt niet altijd. In het dossieronderzoek waren er enkele dossiers van jonge vrouwen die te kennen gaven geen asiel te willen aanvragen.

gecompliceerd voor het kind. …Het kind heeft vaak al met veel instanties te maken gehad en begrijpt de rollen van deze instanties niet.

Samenwerking tussen advocaat, voogd en mentor

Pas als het kind in de beschermde opvang verblijft en er een voogd en advocaat is toegewezen kan worden gewerkt aan een vertrouwensrelatie met het kind. In dit stadium worden volgens de geïnterviewde advocaten en Nidos-medewerker de werkelijke stappen in de vreemdelingrechtelijke procedure gezet. De Nidos-voogd en de mentor van Jade spelen hierbij ook een belangrijke rol. Het kind heeft het meest contact met de mentor van Jade, maar deze is niet de wettelijk vertegenwoordiger.

De geïnterviewde advocaten zeggen dat zij in het algemeen goed samenwerken met de voogd van het Nidos en de mentor van Jade in de beschermde opvang. De Nidos-voogd bevestigt dit. Eén advocaat zegt: *Voor kinderen is het nog moeilijker dan voor volwassen slachtoffers van mensenhandel om los te komen. Samen met de voogd en soms ook de mentor lukt het soms om een vertrouwensband te krijgen*.

De meeste kinderen dienen in eerste instantie een asielverzoek in voor ze in de beschermde opvang terecht komen.[25] In de beschermde opvang wordt het kind door Nidos nog wel geïnformeerd over mogelijke andere stappen, waaronder terugkeer. De geïnterviewde Nidos-medewerker zegt echter dat het onderwerp terugkeer in de beschermde opvang eigenlijk nog een taboe-onderwerp is

2.6 Tussenconclusies

De intakeprocedure in AC Ter Apel is zeer belangrijk voor de signalering van mogelijk slachtofferschap van mensenhandel. Ook worden procedurele stappen gezet, zoals het indienen van een asielverzoek. Echter, het kind is in deze fase nog niet geïnformeerd over de vreemdelingrechtelijke en strafrechtelijke procedure en wordt niet vertegenwoordigd door een advocaat of voogd. Deze fase is belastend en verwarrend voor het kind. Er kunnen fouten voorkomen in processen-verbaal of intakes, die onderdeel gaan uitmaken van het IND-dossier.

Pas in de fase van de beschermde opvang is er ruimte voor advocaten, voogden en mentoren om een vertrouwensrelatie met het kind op te bouwen.

In de praktijk bevatten aangiftes van kinderen in dit stadium nauwelijks opsporingsindicaties en vaak wordt al snel besloten dat geen onderzoek plaatsvindt of dat de zaak wordt geseponeerd. Dit heeft gevolgen voor de mogelijke vervolging van mensenhandelaars en het vreemdelingrechtelijk traject, met name de specifieke toelating voor slachtoffers van mensenhandel (B8/3, B9), die in het volgende hoofdstuk wordt besproken.

3. De ‘B8/3 en B9-route’

3.1 Inleiding

In Nederland geldt een bijzonder toelatingsbeleid voor slachtoffers van mensenhandel. Dit is mede gebaseerd op internationale verdragen en Unierechtelijke wetgeving. In dit hoofdstuk wordt deze regelgeving kort besproken. Daarbij wordt eerst ingegaan op de positie van het kind zoals deze volgt uit het Internationaal Verdrag voor de Rechten van het Kind (IVRK).

3.2 Het belang van het kind

Onder invloed van het Internationaal Verdrag van de Rechten van het Kind (IVRK) krijgt de positie van kinderen in het vreemdelingenrecht steeds meer aandacht in wetgeving, beleid en rechtspraak. Het ‘best interest of the child’-criterium (BIC) speelt daarbij een belangrijke rol. Dit criterium volgt uit art. 3 IVRK, waarin staat dat het belang van het kind als eerste overweging moet gelden bij alle maatregelen betreffende kinderen. Ook het recht te worden gehoord in art. 12 IVRK is in de praktijk een belangrijk recht van het kind. Voor kindslachtoffers van uitbuiting geldt een bijzondere bepaling neergelegd in art. 39 IVRK dat het recht geeft op maatregelen ter bevordering van herstel en reïntegratie, in een omgeving die de gezondheid, het zelfrespect en de waardigheid van het kind koestert.

De rechten van het kind hebben ook in het Unierecht een sterke juridische grondslag gekregen. Het Handvest van de Grondrechten van de Europese Unie bevat in art. 24 een op het IVRK gebaseerde bepaling over het belang van het kind. Het secundaire Unierecht (richtlijnen en verordeningen) op het gebied van mensenhandel bevat verwijzingen naar het belang van het kind.[26]

Ondanks de verplichting in internationaal en Unierecht om ook bij besluiten over de toelating van een kind het belang van het kind een eerste overweging te laten zijn, bestaat onduidelijkheid over hoe dit belang kan worden vastgesteld en hoe dit gewogen moet worden in een besluit.[27] Het belangrijkste kader voor de weging van het belang van het kind is *General Comment* nr. 14 van het Kinderrechtencomité van de VN, dat een nadere uitleg geeft over de vaststelling van het belang van het kind.[28]

In het rapport *Safe & Sound*[29] van 2014 bevelen UNICEF en UNHCR aan dat regelmatig een *Best Interest Assessment* (BIA) wordt verricht waarbij de behoeften van het kind in kaart worden gebracht. Het gaat daarbij om bijzondere procedurele waarborgen en vragen met betrekking tot begeleiding, opvang en zorg. Uiteindelijk moet via een *Best Interest Determination* (BID) een duurzame oplossing worden vastgesteld. Deze methodiek sluit aan bij *General Comment* nr. 14. UNHCR stelt dat …[s]*pecial measures are needed to ensure that the specific protection needs of child*

[26] Zie Annex 1 voor een bespreking van de internationale en Europese regelgeving.
[27] Zie Bruin & Kok 2015, p. 172-177.
[28] Committee on the Rights of the Children, General comment No. 14 (2013), On the right of the child to have his or her best interests taken as a primary consideration (art. 3, para. 1), 29 mei 2013.
[29] UNHCR & UNICEF 2014.

victims of trafficking are addressed. Such measures should include, but not be limited to, a formal determination of the best interest of the child and a systematic assessment of the child's international protection needs.[30]

3.3 Nationaal kader verblijfsvergunning mensenhandel

3.3.1 Algemeen

De specifieke verblijfsvergunningen voor slachtoffers van mensenhandel in Nederland zijn in detail uitgewerkt in de Vreemdelingencirculaire. Het gaat dus veelal om beleid. Het beleid is mede een uitwerking van internationale en Unierechtelijke regelgeving. Deze is beschreven in Annex 1 en wordt hieronder ook kort besproken.

De Vreemdelingenwet bevat geen specifieke grond voor toelating van slachtoffers van mensenhandel. Wel geeft de wet in art. 8 onder k rechtmatig verblijf aan een vreemdeling gedurende de periode waarin de vreemdeling in de gelegenheid wordt gesteld aangifte te doen van mensenhandel (in de zin van art. 273f WvSr), de zogenoemde bedenktijd. Dit is uitgewerkt in de Vreemdelingencirculaire. Het Vreemdelingenbesluit (Vb) bevat een specifieke grond voor toelating van (mogelijke) slachtoffers.[31] Van belang is dat de verblijfsvergunningen 'reguliere' verblijfsvergunningen zijn die zijn geregeld in Afdeling 3 van de Vreemdelingenwet. Aan de verlening van een reguliere verblijfsvergunning kunnen strikte voorwaarden worden gesteld zoals het beschikken over een document voor grensoverschrijding (paspoortvereiste). Het paspoortvereiste wordt niet tegengeworpen bij de tijdelijke humanitaire verblijfsvergunning met betrekking tot mensenhandel,[32] maar wel bij de aanvraag om een niet-tijdelijke verblijfsvergunning ('voortgezet verblijf') vanwege mensenhandel.

3.3.2 Bedenktijd, tijdelijke B8/3-vergunning en de niet-tijdelijke B9-vergunning

In de Vreemdelingenirculaire (Vc) onder B8/3 wordt het tijdelijke verblijfsrecht uitgewerkt. De Vc onderscheidt drie verblijfsrechtelijke situaties: 1. de bedenktijd voor slachtoffers van mensenhandel; 2. de verblijfsvergunning voor slachtoffers van mensenhandel; en 3. de verblijfsvergunning voor getuige-aangevers van mensenhandel.

De bedenktijd voor slachtoffers
Aan vermoedelijke slachtoffers van mensenhandel die geen verblijfsrecht hebben wordt een eenmalige bedenktijd van maximaal drie maanden gegeven. Als de vermoedelijke slachtoffers aangifte doen of besluiten geen aangifte te doen of als een andere verblijfsvergunning dan op grond van mensenhandel wordt aangevraagd, vervalt de periode voor bedenktijd.

[30] UNHCR 2009.
[31] Art. 3.48 lid 1 Vb en art. 3.51 lid 1 onder h Vb.
[32] B8/3.1 Vc en WBV 2015/9, *Stc. 20854, 17 juli 2015.*

De tijdelijke B8/3 verblijfsvergunning voor slachtoffers die aangifte doen

De vreemdeling die al dan niet na een bedenktijd aangifte doet van mensenhandel krijgt ambtshalve een verblijfsvergunning. Het doen van aangifte of het willen meewerken aan het strafrechtelijk onderzoek moet blijken uit een ondertekende 'M55-verklaring.' Het M55-document bevatte tot voor kort ook vragen over het willen afwachten van een asielprocedure voordat de tijdelijke vergunning werd verleend. Dit is sinds 20 juli 2015 niet meer van belang omdat, als gevolg van de Europese Procedurerichtlijn, een asielprocedure ook kan worden doorlopen als de verzoeker beschikt over een andere verblijfsvergunning dan een asielstatus.

Verlenging van de verblijfsvergunning voor slachtoffers die meewerken

De tijdelijke verblijfsvergunning wordt in beginsel voor een jaar verleend. Voor slachtoffers van mensenhandel verlengt de IND de geldigheidsduur van de verblijfsvergunning alleen als sprake is van een strafrechtelijk opsporings- of vervolgingsonderzoek. Als dit niet meer loopt kan de verblijfsvergunning worden ingetrokken.[33]

Verblijfsvergunning B9/12 Humanitair niet-tijdelijk aan meewerkende slachtoffers

Op grond van Hoofdstuk B9/12 van de Vreemdelingencirculaire kan aan het meewerkende slachtoffer een niet-tijdelijke verblijfsvergunning worden verleend. De vergunning wordt verleend als de vreemdeling aan één van de volgende voorwaarden voldoet:

- de strafzaak heeft uiteindelijk geleid tot een onherroepelijke veroordeling;
- de strafzaak heeft uiteindelijk niet geleid tot een veroordeling, maar het slachtoffer verblijft op het moment van de rechterlijke uitspraak al drie jaar of langer op basis van een verblijfsvergunning op grond van het beleid ten aanzien van mensenhandel in Nederland; of
- er loopt een strafzaak en het slachtoffer verblijft drie jaar op basis van een verblijfsvergunning op grond van het beleid inzake mensenhandel in Nederland.

Als de vreemdeling niet in aanmerking komt voor een verblijfsvergunning op één van deze gronden, kan de IND een verblijfsvergunning verlenen op grond van bijzondere individuele omstandigheden die rechtstreeks verband houden met mensenhandel. De IND betrekt in elk geval de volgende factoren bij de beoordeling of van de vreemdeling kan worden gevergd dat hij Nederland verlaat:

- Het risico van represailles ten opzichte van de vreemdeling en zijn familie en de mate van bescherming daartegen die de autoriteiten in het land van herkomst bereid en in staat zijn te bieden;
- Het risico van vervolging in het land van herkomst, bijvoorbeeld op grond van prostitutie; en
- De mogelijkheden van sociale en maatschappelijke herintegratie in het land van herkomst.

Tijdelijke verblijfsvergunning niet meewerkende slachtoffers

Volgens Vc B8/3 kan de IND aan een slachtoffer van mensenhandel een verblijfsvergunning verlenen, als het slachtoffer aantoont dat hij geen aangifte kan of wil doen of anderszins medewerking kan of wil verlenen aan de strafrechtelijke opsporing en vervolging van de mensenhandelaar in verband met een ernstige bedreiging; en/of een medische of psychische beperking.

[33] Dit gebeurt volgens het Ministerie van Veiligheid en Justititie pas als getoetst is aan de voorwaarden voor 'voortgezet verblijf'.

De IND verlengt de geldigheidsduur van deze tijdelijke verblijfsvergunning niet. De vreemdeling kan in deze gevallen:

- na een jaar een aanvraag indienen voor een verblijfsvergunning regulier voor bepaalde tijd onder de beperking 'niet-tijdelijke humanitaire gronden' (B9/10); of
- tussentijds of na een jaar alsnog aangifte doen of medewerking verlenen aan de opsporing en vervolging van de mensenhandelaar.

Niet-tijdelijke verblijfsvergunning bij niet meewerkende slachtoffers

De IND verleent op grond van B9/10 van de Vreemdelingencirculaire een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd onder de beperking 'niet-tijdelijke humanitaire gronden' als:

- het slachtoffer aantoont dat de dreiging op grond waarvan de verblijfsvergunning is verleend voortduurt, waardoor het slachtoffer geen medewerking kan verlenen aan het strafproces; of
- uit recente medische informatie blijkt dat een fysieke of psychische aandoening het slachtoffer (nog steeds) in de weg staat om medewerking te verlenen aan het strafproces.

De IND beschouwt als bewijsmiddelen een politieverklaring of medische informatie waaruit blijkt dat een fysieke of psychische aandoening aan het verlenen van medewerking aan het strafproces in de weg staat.[34]

Ook als de belemmeringen voor terugkeer niet meer bestaan kan de IND op algemene humanitaire gronden een verblijfsvergunning verlenen aan niet meewerkende slachtoffers.[35] Er moet sprake zijn van een combinatie van klemmende redenen van humanitaire aard, die rechtstreeks verband houden met mensenhandel, waardoor van de vreemdeling niet gevergd kan worden dat hij Nederland verlaat.

Noteboom en Dettmeijer beschrijven de praktijk voor de meest kwetsbare (meerderjarige) slachtoffers die geen aangifte kunnen doen en aan wie soms via een politieverklaring een verblijfsvergunning wordt verleend.[36] Dit zijn er minder dan 10 in de afgelopen jaren. De schrijvers zijn van mening dat meer slachtoffers langs deze weg, die zij 'het schrijnend pad' noemen, verblijfszekerheid en bescherming, ondersteuning en bijstand zouden moeten krijgen.

3.4 Praktijk vergunning humanitair niet-tijdelijk meewerkende slachtoffers

Er zijn geen gegevens bekend over hoe vaak een 'voortgezet verblijf'-vergunning wordt verleend aan kinderen en op welke gronden.[37]

Zoals in het vorige hoofdstuk is beschreven doen recent meer kinderen aangifte, maar volgt al snel een besluit om geen nader onderzoek te doen of een sepot. Als een B8/3-verblijfsvergunning is

[34] De medische informatie moet afkomstig zijn van een behandelaar die of in het register van Beroepen in de Individuele Gezondheidszorg hetzij in het register van het Nederlands Instituut van Psychologen is ingeschreven.

[35] Het gaat om een verblijfsvergunning regulier voor bepaalde tijd onder de beperking 'niet-tijdelijke humanitaire gronden' op grond van artikel 3.51, eerste lid, aanhef en onder k, Vb:

[36] Noteboom en Dettmeijer 2015.

[37] NRM 2015 (1), p. 3, vermeldt dat deze in een volgende update bekend worden gemaakt.

verleend en er geen reden is 'voortgezet verblijf' te verlenen wordt deze vergunning ingetrokken. De procedure voor 'voortgezet verblijf' moet dus worden gebaseerd op de vraag of er risico's van represailles zijn, reïntegratiemoeilijkheden bestaan of anderszins sprake is van humanitaire omstandigheden.

Volgens IND-medewerkers komen beslissingen over voortgezet verblijf nauwelijks nog voor bij kinderen. Een belangrijke reden daarvoor is volgens de IND-medewerkers dat als al een B8/3-B9-traject wordt gevolgd door amv's, zij meerderjarig zijn geworden als zij het B9-traject doorlopen. Ook dan moet uiteraard getoetst worden aan de voorwaarden van voortgezet verblijf, maar de positie van het kind wordt niet gewogen. Hierbij zij opgemerkt dat ook als het gaat om inmiddels meerderjarig geworden kinderen, verklaringen die eerder zijn afgelegd toen het kind minderjarig was een rol kunnen spelen in een voortgezet-verblijf-procedure. Volgens advocaten wordt het proces-verbaal van de aangifte van een kind door de IND wel gebruikt om inconsistenties of vaagheden tegen te werpen en werkt een sepot tegen de vreemdeling.[38]

De advocaten zijn kritisch over de beslissingen van de IND in voortgezet-verblijf zaken. Eén advocaat zegt: *Risico's van represailles of reïntegratiemoeilijkheden worden niet snel aangenomen. Bij minderjarigen wordt op geen enkele manier duidelijk dat hier een lagere drempel wordt aangelegd.* Een advocaat vindt dat de IND te snel oordeelt dat verklaringen 'bevreemdingwekkende aspecten' bevatten. Ook bij 'humanitaire omstandigheden' heeft het kind volgens een advocaat weinig kans op een verblijfsvergunning. De beslispraktijk is echter niet eenduidig en het gaat slechts om een gering aantal zaken. Volgens één advocaat maakt het wel uit of sprake is van minderjarigheid of meerderjarigheid en wordt strenger gekeken naar meerderjarigen.

Er zijn over 'voortgezet verblijf' enkele uitspraken van rechters gepubliceerd, echter vooral met betrekking tot meerderjarige slachtoffers. Uit deze rechtspraak blijkt dat de risico's voor represailles en de reïntegratiemogelijkheden in eigen land van belang zijn. De rechter toetst het besluit van de IND terughoudend. Zowel in een uitspraak van 10 april 2012[39] als in een uitspraak van 17 november 2014[40] oordeelde de de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna ook : de Afdeling)dat de staatssecretaris 'een grote mate van beoordelingsvrijheid' heeft om te beoordelen of voortgezet verblijf moet worden verleend aan een getuige of aangever na een sepot. Het ging om meerderjarige vreemdelingen.

In de hierboven reeds weergegeven uitspraak van 10 april 2012 oordeelde de Afdeling dat Nigeriaanse slachtoffers van mensenhandel kunnen terugkeren naar Nigeria, omdat daar steun wordt geboden door de *National Agency for Prohibition of Traffic in Persons and Other Related Matters* (NAPTIP).[41] De rechtbank had in deze zaak overwogen dat volgens het ambtsbericht van het Ministerie van Buitenlandse Zaken slechts een zeer klein percentage van alle vrouwen die slachtoffer zijn geworden van mensenhandel in één van de NAPTIP-shelters terechtkomt en zij een groot risico lopen opnieuw gerekruteerd te worden voor de prostitutie in Europa. De Afdeling was het met de minister eens dat de slachtoffers veilig konden terugkeren omdat degenen die de hulp van NAPTIP

[38] Zie ook Koopsen 2013.
[39] ABRvS 10 april 2012, 201103208/1/V1, ECLI:NL:RVS:2012:BW3342.
[40] ABRvS 17 november 2014, 201404330/1/V1, ECLI:NL:RVS:2014:4301.
[41] ABRvS 10 april 2012, 201103208/1/V1, ECLI:NL:RVS:2012:BW3342.

willen aanvaarden, opvang en bijstand wordt geboden. Bruin en Soukil wijzen er echter op dat over de effectiviteit van NAPTIP in Nigeria discussie bestaat. [42]

3.5 Procedure verblijfsvergunning humanitair niet-tijdelijk

Op grond van het beleid en de rechtspraak ligt de bewijslast in 'voortgezet verblijf'-zaken bij de vreemdeling. De Afdeling Bestuursrechtspraak oordeelde dat de staatssecretaris van een meerderjarige vreemdeling mag eisen dat deze aangeeft welke factoren van belang zijn en deze met ter zake relevante gegevens en bescheiden onderbouwt.[43] Het feit dat een klacht tegen het sepot ongegrond was verklaard en dat de mensenhandel ook niet anderszins was onderbouwd bij de aanvraag zijn voor de Afdeling relevante factoren.

De procedure voor voortgezet verblijf is vooral een schriftelijke procedure. Als een aanvraag wordt afgewezen kan hiertegen bezwaar worden ingediend. De wijze waarop de IND in B9/12 beoordeelt of sprake is van risico's van represailles is volgens advocaten niet consistent. Soms wordt er gehoord door de IND of soms wordt er na een bezwaarschrift gehoord door een commissie. De bejegening van de kinderen door de IND, voor zover er contact is, wordt over het algemeen als kindvriendelijk ervaren door de advocaten.

Om het verzoek om voortgezet verblijf te staven proberen advocaten toegang te krijgen tot het strafrechtelijk dossier. Volgens advocaten kost dit soms moeite. Zij proberen ook via de weg van het 'beklag' (art. 12 Sv) tegen het sepot toegang te krijgen tot de stukken. De geïnterviewde Officier van Justitie vindt dit onnodig. De advocaat kan ook zonder beklag toegang krijgen tot het dossier. De beklagprocedure vormt een (onnodige) belasting voor het Openbaar Ministerie.

Bij een aanvraag voor een reguliere vergunning kunnen ook formele eisen worden gesteld, met name het paspoortvereiste en leges. In het beleid is geen onderscheid tussen minderjarigen en meerderjarigen. Het paspoortvereiste kan een groot obstakel zijn, feitelijk of psychisch. Een advocaat zegt: 'De angst om met name een paspoort te overleggen is groot. Voor B9 is dat een voorwaarde.'

Zoals hierboven reeds is opgemerkt, is tijdverloop in B8/3-B9-procedures een belangrijke factor voor de beslispraktijk. De bedenktijd van drie maanden, als hiervan gebruik wordt gemaakt, en de ambtshalve vergunning op grond van B8/3 na aangifte betekenen dat de uiteindelijk beslissing of het kind in Nederland mag blijven, wordt uitgesteld. Volgens een advocaat wordt echter meestal vrij snel geseponeerd, binnen zes maanden, en de beslissing over voortgezet verblijf wordt ook meestal binnen zes maanden genomen.

Het kan voorkomen dat de B8-3/B9 procedure ook bij kinderen langer duurt. In het aanvullend dossieronderzoek bevond zich een zaak van een jongen die aangifte van mensenhandel had gedaan in oktober 2010. In april 2011 volgde een sepot en in oktober 2011 een aanvullend verhoor. In februari 2012 volgde een afwijzing van de rechtbank van het beklag. Pas toen werd een vergunning voor voortgezet verblijf aangevraagd. Deze werd in mei 2012 verleend.

[42] Bruin & Oukil 2014, p. 269-279.
[43] ABRvS 17 november 2014, 201404330/1/V1, ECLI:NL:RVS:2014:4301.

3.6 De transitiefase – van minderjarig naar meerderjarig

Een belangrijke uitdaging in de praktijk is het meerderjarig worden van het alleenstaande buitenlandse slachtoffer van kinderhandel. De hulpverlening door Nidos, de voogdijinstelling, is in beginsel gekoppeld aan de minderjarigheid van het slachtoffer. Veel van de waarborgen die het minderjarige slachtoffer worden geboden, met name de opvang en ondersteuning in de beschermde opvang, vallen formeel weg als het kind 18 wordt. Bovendien moeten nog vreemdelingrechtelijke vragen worden beantwoord, waarbij de vraag is in hoeverre het belang van het kind moet worden meegewogen.

De overplaatsing van de beschermde opvang naar een AZC waar het kind veel minder ondersteuning en veiligheid krijgt, brengt risico's mee. De jongeren zijn volgens sommige deskundigen niet altijd in staat om zelfstandig in de opvang voor volwassen asielzoekers te functioneren en therapieën worden afgebroken.[44] Jongeren zijn kwetsbaar om opnieuw slachtoffer te worden van mensenhandel. Tijdens de interviews noemde één advocaat zelfs als zijn voornaamste zorg dat het kind als het meerderjarig wordt volledig aan zijn lot wordt overgelaten. Dit is volgens hem een harde klap voor het kind, omdat het in de beschermde opvang veel bijstand heeft gekregen.

In maart 2015 is een pilot van start gegaan voor slachtoffers die de leeftijd van 18 jaar bereiken.[45] De bedoeling is volgens de geïnterviewde Nidos-medewerker om het gat tussen de bescherming en opvang voor minderjarige slachtoffers en het meerderjarige slachtoffers minder groot te laten zijn. Bij het project zijn ook de andere netwerkpartners betrokken.

De ondersteuning voor de jongvolwassene bestaat uit voortzetting van de beschermde opvang totdat het zorgtraject is afgelopen, of het treffen van aanvullende voorzieningen in de asielzoekerscentra en voortzetting van ondersteuning door Nidos.[46] In de praktijk betekent het dat jonge slachtoffers vanuit de beschermde opvang in een AZC in de buurt hiervan worden geplaatst. De voortgezette ondersteuning vindt plaats op basis van vrijwilligheid. Een wettelijke basis ontbreekt vooralsnog.

De verlengde opvang voor jongvolwassenen past in nieuwe inzichten in de ontwikkeling van jongeren. Zo wordt ook in het strafrecht rekening gehouden met de jeugdige leeftijd bij jongvolwassenen tot 23 jaar.[47] Van Oorschot wijst erop dat aan Nederlandse slachtoffers van mensenhandel wel jeugdhulp wordt geboden tot het bereiken van de leeftijd van 23 jaar. De kwetsbaarheid van de groep jongvolwassenen wordt dus wel formeel erkend ten aanzien van Nederlandse maar niet ten aanzien van buitenlandse slachtoffers. [48] Zij betoogt dat ook aan buitenlandse slachtoffers tot 23 jaar extra ondersteuning moet worden geboden.

Niet alleen voor de opvang en ondersteuning maar ook voor de beslispraktijk is de jeugdigheid van een slachtoffer een relevante factor. Hiermee wordt volgens één advocaat onvoldoende rekening

[44] Van Oorschot 2015, p. 6.
[45] *Kamerstukken II* 2014/15, 19 637, nr. 1956.
[46] Van Oorschot 2015, p. 38.
[47] het Adolescentenstrafrecht is vastgelegd in *Stb*. 2014, 33.
[48] Van Oorschot 2015, p. 40.

gehouden. Hij merkt op: '*De IND wijst te gemakkelijk af als sprake is van meerderjarigheid. Een cliënt-slachtoffer was net 18 geworden. Hij was getest en bleek een zeer laag IQ te hebben. Maar desondanks werden tegenstrijdigheden tegengeworpen.*' In het UNHCR-rapport '*The Heart of the Matter*' wordt ook gewezen op de ontwikkeling van het brein en het geheugen na het bereiken van 18 jaar. Het rapport maakt daarom onderscheid tussen 'young and old adolescents'.[49]

3.7 Verhouding nationaal kader met het internationale recht inzake mensenhandel

De Nederlandse procedure inzake mensenhandel volgt het internationale en Unierecht (zie Annex 1). In een aantal opzichten is het de vraag of Nederland geheel voldoet aan het internationale en Unierechtelijke kader:

- De Nederlandse ondersteuning van een jong slachtoffer dat volwassen is geworden, is pas sinds kort onderdeel van een pilot. In punt 31 van de considerans van de richtlijn over kindslachtoffers van seksuele uitbuiting (2011/92/EU) staat dat ondersteuning zo nodig moet worden gecontinueerd wanneer het kind volwassen is.
- Met de eis in art. 12 van de richtlijn-mensenhandel dat het aantal gehoren wordt beperkt om re-victimisatie te voorkomen, verdraagt zich wellicht niet het grote aantal gehoren in de aanmeldfase, de aangifte-verhoren en de gehoren in het kader van de asielprocedure.
- Het Nederlands vreemdelingenrechtelijk kader bevat geen bepalingen om zo spoedig mogelijk een duurzame oplossing voor het kindslachtoffer te vinden. Deze eis staat in algemene zin in punt 23 van de considerans van de richtlijn-mensenhandel. In art. 14 en specifiek voor amv's in art 16 van deze richtlijn staat dat de lidstaten 'de nodige maatregelen' nemen om tot een duurzame oplossing - inclusief een besluit tot verlening van een permanente verblijfsvergunning of terugkeer - te komen.[50]

3.8 Tussenconclusies

Hoewel kinderen in de praktijk vaak aangifte doen, leiden de meeste aangiftes al snel tot het besluit geen nader onderzoek te verrichten of een sepot. Het kind geeft meestal geen duidelijke informatie over de mensenhandelaar. Een aanvraag om 'voortgezet verblijf', geregeld in hoofdstuk B9 van de Vreemdelingenciriculaire, moet dan worden gebaseerd op humanitaire omstandigheden en met name de vraag of sprake is van risico's van represailles of reïntegratiemoeilijkheden. Het is moeilijk inzicht te krijgen in de praktijk omtrent verlening van deze vergunning, althans voor zover het minderjarigen betreft. Het gaat om een kleine groep kinderen en volgens IND-medewerkers worden de meeste beslissingen genomen als het kind meerderjarig is geworden.

De procedure voor een niet-tijdelijke vergunning is vooral een schriftelijke. De IND hoort het kind soms, meestal in de bezwaarfase door een ambtelijke commissie. Advocaten stellen dat in het besluit

[49] UNHCR 2014, p. 59.

[50] In de considerans staat dat duurzame oplossingen onder meer zijn: terugkeer en re-integratie in het land van herkomst of terugkeer, integratie in het gastland, het verlenen van een internationale-beschermingsstatus of het verlenen van een andere status overeenkomstig het nationaal recht van de lidstaten. Het is de vraag of de richtlijn deze eis van een duurzame oplossing koppelt aan de strafprocedure of dat deze een zelfstandige eis bevat om tot een duurzame oplossing te komen.

over voortgezet verblijf aangifteverhoren en een sepotbeslissing meewegen ten nadele van het slachtoffer. Uit een uitspraak van de Afdeling Bestuursrechtspraak met betrekking tot een meerderjarige valt op te maken dat als sprake is van een sepot het aan de vreemdeling is om zijn aanvraag te staven. Of dit een hoge bewijslast betekent, is niet duidelijk.

De vraag in hoeverre in het besluit over 'voortgezet verblijf' rekening gehouden wordt met het kind is moeilijk te beantwoorden vanwege een gebrek aan informatie. Eén advocaat vindt dat strenger wordt beslist bij jongvolwassenen dan bij kinderen, terwijl anderen geen aanwijzing zien dat er specifiek rekening gehouden wordt met het kind. Op basis van het beperkte dossieronderzoek blijkt dat statusverlening op humanitaire gronden bij kinderen soms pas na verloop van tijd (1,5 jaar of in een complex geval veel langer na binnenkomst) plaats vindt. Het slachtoffer is dan volwassen geworden.

Jongvolwassen slachtoffers van mensenhandel krijgen sinds kort meer aandacht door een pilot die het mogelijk maakt om hen bij het bereiken van de leeftijd van 18 jaar verlengd in de beschermde opvang te plaatsen en hen daarna in een AZC te plaatsen waar zij nog ondersteuning krijgen. Of hun jeugdige leeftijd en kwetsbaarheid ook in de vreemdelingrechtelijke procedure wordt meegewogen is uit dit onderzoek niet duidelijk geworden, omdat in de dossiers is geselecteerd is op minderjarigheid ten tijde van de vreemdelingrechtelijke procedure. Enkele advocaten waren hierover echter kritisch.

4. De asielprocedure

4.1 Inleiding

In de asielprocedure wordt onderzocht of een asielzoeker in aanmerking komt voor internationale bescherming. Internationale bescherming wordt geboden aan de vluchteling in de zin van het Vluchtelingenverdrag (VLV) en aan de persoon die in aanmerking komt voor 'subsidiaire bescherming'. Deze subsidiaire bescherming is gebaseerd op zogenoemde refoulementverboden uit andere verdragen, het verbod om mensen uit ze zetten naar een situatie waar een ernstige dreiging voor hun leven of persoon bestaat. In de Europese context is dit met name gebaseerd op art. 3 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM).

In dit hoofdstuk worden achtereenvolgens beschreven: het algemene kader voor de behandeling van asielverzoeken, de kwalificatie voor vluchtelingschap voor slachtoffers van kinderhandel, de kwalificatie voor subsidiaire bescherming, de bewijslast en relevante elementen in de asielprocedure.

4.2 Algemeen kader asielprocedure

De basis van de Nederlandse toelatingsgronden vormen met name het Vluchtelingenverdrag en het EVRM. Naast deze verdragen is het Unierechtelijke kader van belang. In het Handvest voor de Grondrechten van de Europese Unie (Handvest) is het recht op asiel in art. 18 neergelegd en staat een verbod van refoulement in art. 19. Het Gemeenschappelijk Europees Asiel Systeem (GEAS) bevat gedetailleerde, voor de lidstaten bindende normen over wie in aanmerking komt voor internationale bescherming in de zogenoemde 'Kwalificatierichtlijn'.[51] In de zogenoemde 'Procedurerichtlijn'[52] staan bindende normen over de asielprocedure, zoals het recht op rechtsbijstand, een gemotiveerde beslissing en een daadwerkelijk rechtsmiddel bij een onafhankelijke beroepsinstantie. Bovendien bevat de Opvangrichtlijn[53] normen over de materiële voorzieningen aan asielzoekers en voorwaarden voor detentie. Het belang van het kind en de positie van het kind zijn in tal van overwegingen in de 'considerans' en specifieke bepalingen van GEAS-richtlijnen verankerd. Hierbij moet op grond van art. 24 van het Handvest het belang van het kind als eerste overweging in acht worden genomen.

De toelating op een asielgrond is in de Vreemdelingenwet neergelegd. Naast de toelating van 'de verdragsvluchteling' op grond van art. 29 lid 1 sub a Vw 2000 bevat art. 29 lid 1 sub b Vw 2000 een bepaling over verlening van een verblijfsvergunning aan de persoon die een reëel risico loopt om te worden onderworpen aan folteringen, onmenselijke of vernederende behandelingen of bestraffingen. Inmiddels is in de Nederlandse asielwetgeving vrijwel volledig aangesloten bij de normen van het Unierecht. Dat is onder andere gebeurd in de zogenoemde herschikking

[51] Richtlijn 2011/95/EU van 13 december 2011 inzake normen voor de erkenning van onderdanen van derde landen of staatlozen als personen die internationale bescherming genieten, voor een uniforme status voor vluchtelingen of voor personen die in aanmerking komen voor subsidiaire bescherming, en voor de inhoud van de verleende bescherming.
[52] Richtlijn 2013/32/EU van 26 juni 2013 betreffende gemeenschappelijke procedures voor de toekenning en intrekking van de internationale bescherming.
[53] Richtlijn 2013/33/EU van 26 juni 2013 tot vaststelling van normen voor de opvang van verzoekers om internationale bescherming.

asielgronden en de omzetting van de herziene Procedurerichtlijn. Dit heeft mede tot gevolg dat de rechtspraak van Europese Hoven rechtstreeks ingrijpt in de Nederlandse asielpraktijk.

Zowel voor de vluchtelingenstatus van art. 29 lid 1 sub a Vw 2000 als subsidiaire bescherming op grond van art. 29 lid 1 sub b Vw 2000 verleent de Vw 2000 in eerste instantie een verblijfsvergunning asiel voor bepaalde tijd. Deze vergunning kan gedurende vijf jaar worden ingetrokken vanwege gewijzigde omstandigheden en kan na vijf jaar worden omgezet in een verblijfsvergunning asiel voor onbepaalde tijd.[54] Verblijfsvergunningen voor bepaalde en onbepaalde tijd asiel kunnen onder andere worden ingetrokken als achteraf blijkt dat onjuiste verklaringen zijn afgelegd.[55]

4.3 De verdragsvluchteling

4.3.1 Relatie Vluchtelingenverdrag, Unierecht en nationaal recht

Art. 29 lid 1 sub a Vw 2000 bepaalt dat een verblijfsvergunning wordt verleend aan 'de verdragsvluchteling'. Uit de definitie van vluchteling in art. 1A Vluchtelingenverdrag en de Kwalificatierichtlijn volgt dat vluchteling is de persoon die een gegronde vrees voor vervolging heeft vanwege één van de gronden die worden genoemd in art. 1A Vluchtelingenverdrag en daarom de bescherming van zijn staat niet kan of wil inroepen. De vervolgingsgronden zijn limitatief omschreven in het verdrag: ras, religie, nationaliteit, politieke overtuiging of het behoren tot een bijzondere sociale groep.

De uitleg van bepalingen van het Vluchtelingenverdrag is in eerste instantie een aangelegenheid van de staat. Echter, zowel algemene leerstukken van het internationaal recht ('*pacta sunt servanda*') als het Unierecht staan in de weg aan een restrictieve uitleg die de effectieve werking van het verdrag kan aantasten. Uit het Internationaal Verdrag voor de Rechten van Het Kind (IVRK), met name art. 22 IVRK, volgt tevens dat ook bij asielverzoeken van kinderen het belang van het kind centraal moet staan.

De UNHCR brengt met enige regelmaat richtlijnen ('*guidelines*') uit over de uitleg van het Vluchtelingenverdrag. Deze zijn te beschouwen als een gezaghebbende bron, maar zijn niet bindend voor de staten aangesloten bij het Vluchtelingenverdrag.[56] In Europese regelgeving (met name de Kwalificatierichtlijn) zijn de criteria van het Vluchtelingenverdrag overgenomen en nader uitgewerkt in normen die bindend zijn voor de lidstaten vanuit het EU-rechtelijk leerstuk van directe werking.

In de Nederlandse context staan met name in de Vreemdelingencirculaire (Vc) nadere uitwerkingen van het vluchtelingrechtelijk kader. Echter, in de circulaire bestaat nauwelijks aandacht voor de positie van kinderen.[57] Er is wel een verwijzing in Vc C2/3.2 naar het UNHCR Handboek. Dit bevat slechts algemene aanbevelingen over het beoordelen van asielverzoeken van kinderen.

[54] Art. 33-35 Vw 2000.
[55] Art. 32 en 35 Vw 2000.
[56] Zie voor de betekenis van UNHCR Guidelines – in dit geval de UNHCR Background Note over art. 1 F - in de Nederlandse rechtspraak bijvoorbeeld ABRvS 10 februari 2014, 201208875/1/V1, R.O. 2.4, *RV* 2014/10 m.n. Battjes.
[57] Zie ook UNHCR 2014, p. 48.

4.3.2. Het vluchtelingrechtelijk kader voor slachtoffers van kinderhandel

Elementen vluchtelingendefinitie

In de Kwalificatierichtlijn wordt een aantal elementen van de vluchtelingendefinitie genoemd waaraan moet worden voldaan om gekwalificeerd te worden als vluchteling. Het gaat daarbij om een gegronde vrees voor vervolging (art. 2 sub d jo art. 9); vanwege de gronden van vervolging als omschreven in art. 10 (jo art. 9 lid 3); van de kant van actoren van vervolging (art. 6); waartegen actoren van bescherming geen bescherming kunnen of willen bieden (art. 7); en waartegen geen binnenlandse bescherming kan worden gevonden (art. 8).

Bij de invulling van deze begrippen kunnen in de context van het Vluchtelingenverdrag en kinderhandel met name UNHCR- richtlijnen worden betrokken over slachtoffers van mensenhandel[58], gender-gerelateerde vervolging[59] en kinderen.[60]

Gegronde vrees voor vervolging

Het criterium dat sprake moet zijn van een gegronde vrees voor vervolging bevat twee elementen: 'gegronde vrees' en 'vervolging'.

Vervolging

Op grond van art. 9 lid 1 van de Kwalificatierichtlijn moeten daden van vervolging zo ernstig zijn of zo vaak voorkomen dat zij een ernstige schending vormen van de grondrechten van de mens, met name de rechten waarvan geen afwijking mogelijk is. Als verschillende maatregelen, waaronder mensenrechtenschendingen, iemand op soortgelijke wijze treffen is eveneens sprake van vervolging. De vraag wanneer een behandeling zo ernstig is dat sprake is van een daad van vervolging kan afhangen van bijzondere omstandigheden.[61] De richtlijn bepaalt in art. 9 lid 2 sub a dat ook geestelijk geweld, inclusief seksueel geweld, een daad van vervolging kan zijn. Bovendien kan ingevolge art. 9 lid 2 sub f vervolging de vorm aannemen van kindspecifieke of genderspecifieke aard. Deze invulling van het begrip 'daden van vervolging' kan bij kinderhandel-zaken relevant zijn.

De middelen die door mensenhandelaars worden gebruikt en het doel van mensenhandel zijn in algemene zin al snel te zien als vervolging. UNHCR wijst op daden die door mensenhandelaars worden gebruikt als ontvoering, vrijheidsbeneming, verkrachting, seksuele slavernij, gedwongen prostitutie, dwangarbeid, mishandeling, uithongering en het onthouden van medische zorg.[62] Ook represailles tegen getuigen en aangevers of hun familieleden kunnen zo ernstig zijn dat zij te zien zijn als daden van vervolging.[63] Als een slachtoffer bij terugkeer te maken krijgt met verstoting, discriminatie of bestraffing kan dit eveneens vervolging opleveren. UNHCR wijst er daarbij op dat de gevolgen van een dergelijke behandeling gezien moeten worden in samenhang met traumatische

[58] UNHCR 2006, *Guidelines on victims of trafficking and persons at risk of being trafficked*.
[59] UNHCR 2002, *Guidelines on Gender related persecution.*
[60] UNHCR 2009, *Guidelines on Child Asylum Claims.*
[61] In het arrest X, Y en Z oordeelde het Hof van Justitie bijvoorbeeld dat oplegging van een gevangenisstraf op grond van iemands seksuele gerichtheid vervolging oplevert. HvJEU 7 november 2013, C-199/12, C-200/12 en C- 201/12 (*X, Y en Z-Minister voor Immigratie en Asiel*).
[62] UNHCR 2006, par. 15.
[63] UNHCR 2006, par. 17.

ervaringen van het slachtoffer ten gevolge van de mensenhandel. Maar ook als verstoting of bestraffing niet zo ernstig zijn dat sprake is van vervolging, kan door isolatie en het ontbreken van netwerken sprake zijn van verhoogde risico's om weer slachtoffer van mensenhandel te worden of van represailles.

Voor kinderen geldt een bijzonder kader. De mate waarin sprake is van 'schade' moet volgens UNHCR vanuit het perspectief van het kind worden gezien. Dat betekent dat soms eerder dan bij volwassenen moet worden aangenomen dat sprake is van vervolging.[64] Met name moet ermee rekening worden gehouden dat kinderen in verschillende fasen van hun ontwikkeling kwetsbaar kunnen zijn.[65] Bij kinderen kan psychologische schade relevant zijn, bijvoorbeeld omdat zij eerder geloven in onwaarschijnlijke bedreigingen of meer getroffen worden door vijandige of onbekende omstandigheden dan volwassenen.[66] Het voorgaande betekent dat de drempel voor vervolging per geval moet worden bekeken.[67] Zeker in de context van kinderhandel is een kind-sensitieve benadering nodig en moet vaak snel worden aangenomen dat sprake is van vervolging.[68] Dat geldt bijvoorbeeld voor de gevolgen van verstoting en discriminatie bij terugkeer. Ook het gedwongen verrichten van werk waarvoor het kind te jong is en waardoor onderwijs en ontwikkeling worden geschaad kan onder omstandigheden worden gezien als vervolging.

Gegronde vrees

De eis van een gegronde vrees houdt in algemene zin een risico-inschatting in ten aanzien van toekomstige gebeurtenissen in het eigen land. Deze risico-inschatting wordt gemaakt op basis van de feiten over het land van herkomst[69], verklaringen van de asielzoeker[70] en de individuele situatie en persoonlijke omstandigheden, waaronder achtergrond, geslacht en leeftijd.[71] Het feit dat iemand reeds is blootgesteld aan vervolging is een aanwijzing dat sprake is van een gegronde vrees voor vervolging tenzij er goede gronden zijn aan te nemen dat dit niet het geval is.[72]

UNHCR zegt in zijn richtlijnen over de beoordeling van asielverzoeken gebaseerd op mensenhandel dat er verschillende situaties zijn die een gegronde vrees kunnen opleveren.[73] Het slachtoffer kan reeds in het buitenland slachtoffer zijn geworden en daar zijn ontvlucht aan mensenhandelaars. Het slachtoffer kan ook pas in het land van aankomst slachtoffer zijn en daar zijn ontvlucht aan mensenhandelaars. Ook kan de persoon nog niet zijn blootgesteld aan mensenhandel, maar vrezen dat hij of zij slachtoffer zal worden. In al deze gevallen kan, afhankelijk van de omstandigheden, sprake zijn van een gegronde vrees voor vervolging bij terugkeer naar het eigen land. De focus van de beoordeling van vluchtelingschap zal zich daarop moeten richten. Echter, de schade die een slachtoffer heeft ondervonden in andere landen of het land waar asiel wordt aangevraagd kan

[64] UNHCR 2009, par. 10.
[65] UNHCR 2009, par. 15.
[66] UNHCR 2009, par. 16.
[67] UNHCR 2009, par. 15.
[68] UNHCR 2009, par. 27.
[69] Art. 4 lid 3 sub a DRi.
[70] Art. 4 lid 3sub b DRi.
[71] art. 4 lid 3 sub c DRi.
[72] Art. 4 lid 4 DRi.
[73] UNHCR 2006, par. 13.

relevant zijn voor de beoordeling van het verzoek, omdat transnationale netwerken ook in het herkomstland een bedreiging kunnen vormen.[74]

UNHCR wijst in de richtlijnen over mensenhandel op de kwetsbare positie van (alleenstaande) kinderen en vrouwen. Volgens UNHCR zijn de risico's op represailles groot bij slachtoffers van gedwongen prostitutie en seksuele uitbuiting.[75] In de richtlijnen over asielverzoeken van kinderen staat dat het risico op schade voor een kind groter kan zijn door de leeftijd van het kind en een specifieke achtergrond, zoals familieachtergrond, kaste, gezondheid, onderwijs en inkomen.[76] In de context van kinderhandel kunnen met name weeskinderen kwetsbaar zijn.[77]

Van belang is voorts dat als iemand slachtoffer is geworden van mensenhandel, maar geen risico meer loopt bij terugkeer weer slachtoffer te worden, toch sprake kan zijn van vluchtelingschap.[78] Er moet dan sprake zijn van dwingende redenen voortvloeiende uit vroegere vervolging,[79] bijvoorbeeld vanwege traumata die een terugkeer naar het land van herkomst ondraaglijk maken.

In de Nederlandse asielcontext worden traumatische ervaringen, ook vanwege mensenhandel, niet gezien in het licht van vluchtelingschap, maar als grond voor subsidiaire bescherming. Deze grond voor een asielstatus zal hieronder bij de bespreking van subsidiaire bescherming terugkomen.

De eerdere vervolging kan ook voor de risicobeoordeling een belangrijke rol spelen, omdat deze volgens art. 4 lid 4 Kwalificatierichtlijn (omgezet in art. 31 lid 5 Vw) een duidelijke aanwijzing is dat de vrees voor vervolging gegrond is. In deze gevallen moet de staat gemotiveerd aangeven waarom het risico van vervolging ondanks eerder slachtofferschap niet bestaat.

Actoren van vervolging en actoren van bescherming

Actoren van vervolging kunnen volgens art. 6 van richtlijn 2011/95/EU zijn: de staat, partijen of organisatie die het grondgebied of een aanzienlijk deel daarvan beheersen en niet-overheidsactoren. Bij niet-overheidsactoren moet er sprake van zijn dat de staat of organisaties die het grondgebied beheersen geen bescherming kunnen of willen bieden. In de context van kinderhandel is van belang dat de vervolgers meestal derden zijn. Vaak gaat het om handelaars en criminele organisaties, maar ook kan het gaan om familieleden of de (lokale) gemeenschap.

In veel mensenhandelzaken is het de vraag of effectieve nationale bescherming kan worden gevraagd. Art. 7 van Richtlijn 2011/95/EU vereist dat de bescherming 'doeltreffend' en 'van niet-tijdelijke aard' is. Daarvan is in het algemeen sprake als er een doeltreffend systeem is voor opsporing, vervolging en bestraffing en het slachtoffer toegang heeft tot bescherming. UNHCR wijst erop dat staten aangesloten bij het Trafficking Protocol (zie Annex 1) verplicht zijn bescherming te bieden. Volgens UNHCR biedt Deel II van het Protocol een aanwijzing van wat doeltreffende bescherming in vluchtelingrechtelijke zin is, maar UNHCR wijst erop dat het Protocol niet uitputtend

[74] UNHCR 2006, par. 27.
[75] UNHCR 2006, par. 19.
[76] UNHCR 2009, par. 12.
[77] UNHCR 2006, par. 20.
[78] UNHCR 2006, par. 16.
[79] Zie bijvoorbeeld art. 11 lid 3 KRi.

is.[80] Naast fysieke veiligheid moet ook hulp bij het lichamelijk, psychologisch en sociaal herstel worden geboden. Alleen wettelijke regelingen zijn niet voldoende.

Voor kinderen kan het moeilijker zijn om toegang te krijgen tot het beschermingssysteem.[81] Zij beschikken niet noodzakelijk over de zorg van een volwassene die hen kan vertegenwoordigen, bijvoorbeeld als zij wees zijn of als de volwassene zelf betrokken is bij de mensenhandel. De maatschappelijke positie van kinderen in een maatschappij kan een belemmering zijn.

De vraag of nationale bescherming kan worden gevonden als sprake is van organisaties die steun bieden aan slachtoffers van mensenhandel is in het bijzonder in de context van Nigeria en Albanië aan de orde geweest.

Volgens een ambtsbericht van het Ministerie van Buitenlandse Zaken inzake Nigeria werd steun geboden door de *National Agency for Prohibition of Traffic in Persons and Other Related Matters* (NAPTIP). Bij de bespreking van de B8/3-B9-regeling is reeds gewezen op een uitspraak van 10 april 2012 van de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State, waarin werd geoordeeld dat NAPTIP bescherming biedt.[82] De uitspraak wordt ook in asielzaken als leidend gezien.[83] Het ging echter om meerderjarige vreemdelingen.

Uit een uitspraak van de rechtbank Maastricht blijkt dat bij minderjarige slachtoffers van mensenhandel wellicht minder snel werd geoordeeld dat sprake is van nationale bescherming door NAPTIP.[84] Het slachtoffer was minderjarig toen zij asiel aanvroeg en haar asielverzoek was afgewezen. Haar was echter een amv-vergunning[85] verleend omdat er, ondanks de steun van NAPTIP, geen adequate opvang voor haar was in Nigeria. Hieruit kan wellicht worden afgeleid dat voor kinderen minder snel wordt aangenomen dat NAPTIP bescherming biedt. Toen de vrouw meerderjarig werd, werd overigens alsnog terugkeer verlangd. Het vluchtelingschap en de vraag of NAPTIP aan kinderen nationale bescherming tegen vervolging kon bieden, kwam in de uitspraak niet aan de orde.

Ook ten aanzien van Albanië is de vraag of slachtoffers daar bescherming kan worden geboden. In een uitspraak van 24 oktober 2014 oordeelde de Afdeling Bestuursrechtspraak dat van Albanese slachtoffers van mensenhandel niet mag worden gevraagd dat zij bescherming zoeken bij de overheid.[86] Uit de door de vreemdelingen overgelegde stukken bleek dat veel slachtoffers van

[80] UNHCR 2006, par. 22 en 23.
[81] UNHCR 2009, par. 39.
[82] ABRvS 10 april 2012, 201103208/1/V1, ECLI:NL:RVS:2012:BW3342
[83] Rechtbank Roermond 10 juli 2013, AWB 13/15314 en AWB 13/15313. Het valt hierbij overigens op dat dit aspect door de rechter wordt behandeld onder de toenmalige 'nationale humanitaire' c-grond van art. 29 lid 1 Vw 2000.
[84] Rechtbank Maastricht 10 oktober 2011, Awb 10/44648.
[85] Tot in 2013 werd een specifieke verblijfsvergunning verleend aan amv's die geen adequate opvang hadden in eigen land. *Kamerstukken II* 2011/12, 27 062, nr. 75.
[86] ABRvS, 24 oktober 2014, 201403179/1/V2, ECLI:NL:RVS:2014:3873, *JV* 2014/394, m.n. Battjes. Voor de Afdeling is verder van belang dat het thematisch ambtsbericht van het Ministerie van Buitenlandse Zaken van mei 2007 meldt dat in Albanië altijd een risico van represailles bestaat als de criminele organisatie niet volledig onschadelijk is gemaakt. Ook vermeldt het ambtsbericht dat aangifte om culturele redenen geen reële optie is.

mensenhandel, na het doen van aangifte in Albanië, werden behandeld als verdachten van prostitutie-gerelateerde delicten. Zij werden daarvoor in sommige gevallen ook veroordeeld. Slachtoffers hadden in dat geval geen toegang tot hulpverlening. De voorzieningenrechter Roermond oordeelde echter op basis van meer recente informatie dat er sprake is van een verbeterde situatie in Albanië.[87] De meerderjarige Albanese vrouw in kwestie kon bescherming vragen van de Albanese autoriteiten zonder risico's te lopen op bestraffing vanwege misdrijven.

Gronden van vervolging en causaal verband

Voor de definitie van vluchtelingschap is van belang dat sprake is van vervolging vanwege een zogenaamde vervolgingsgrond. Het gaat om ras, godsdienst, nationaliteit, het behoren tot een bijzondere sociale groep of politieke overtuiging. Ook als de overheid bescherming onthoudt om redenen die hiermee te maken hebben kan voldaan zijn aan de eis van 'vervolgingsgrond' en 'causaliteit'.

Het is uiteraard mogelijk dat een kind slachtoffer wordt van mensenhandel vanwege het ras, de godsdienst, nationaliteit of politieke overtuiging van het kind zelf of zijn familie. Volgens de *Child Notice Afghanistan* van UNICEF zijn kinderhandel en seksueel geweld tegen kinderen veelvuldig gebruikt in Afghanistan gedurende de 30 jaar van conflict.[88] Echter in veel gevallen ontbreekt een duidelijk verband tussen één van deze vervolgingsgronden en de kinderhandel. Mensenhandel is meestal een economische activiteit. De vraag is of in deze gevallen sprake kan zijn van vervolging vanwege het behoren tot een 'bijzondere sociale groep'. Kinderen en jonge vrouwen die in een maatschappelijke context zeer kwetsbaar zijn kunnen bewust door mensenhandelaren zijn geselecteerd.

De Kwalificatierichtlijn bepaalt in art. 10 lid 2 dat 'met name' sprake is van een bijzondere sociale groep als, onder andere, de leden van de groep een aangeboren kenmerk vertonen of een gemeenschappelijke achtergrond hebben die niet gewijzigd kan worden, en de groep een eigen identiteit heeft, omdat zij in haar directe omgeving als afwijkend wordt beschouwd. Kinderen die reeds slachtoffers van kinderhandel zijn geweest kunnen onder deze definitie worden gebracht als zij hierdoor uitgestoten worden, bestraft worden, te maken kunnen krijgen met represailles of weer verhandeld kunnen worden.[89] Risico's om slachtoffer te worden of weer verhandeld te worden kunnen ook te maken hebben met de kwetsbare positie van een bepaalde groep in de maatschappij. Het kan gaan om specifieke groepen vrouwen of kinderen, zoals alleenstaande vrouwen, analfabeten, wezen of straatkinderen.[90]

Een vrouw die bekend komt te staan als prostituee kan in het minst erge geval geen normaal sociaal leven opbouwen.

[87] Rechtbank Roermond 6 februari 2015, AWB 2015/1014.

[88] UNICEF, *Child Notice Afghanistan*, 2013, p. 25 en 26, online: http://www.refworld.org/docid/5124c09e2.html. De Child Notice vermeldt niet of deze gerichte vorm van kinderhandel ook een transnationale component heeft en of bij terugkeer sprake is van zodanige risico's dat vanwege het risico op mensenhandel asiel moet worden verleend. Mensenhandel vindt meestal in Afghanistan zelf plaats.

[89] UNHCR 2006, par. 39.

[90] UNHCR 2006, par. 38.

In het Nederlands beleid is de sociale groep nauwelijks uitgewerkt.[91] In de Vreemdelingencirculaire C2/3.2 staat bijvoorbeeld: *De IND merkt vrouwen niet enkel op basis van de sekse aan als sociale groep, zoals bedoeld in artikel 3.37 eerste lid, aanhef en onder d, VV, omdat vrouwen als sociale groep te divers van samenstelling zijn*. In de rechtspraak is echter wel recent meer aandacht voor het vraagstuk van de sociale groep, juist in de context van mensenhandel en kinderhandel.

In een uitspraak van 6 februari 2015 oordeelde de voorzieningenrechter Rechtbank Roermond dat vrouwelijke slachtoffers van mensenhandel in Albanië kunnen worden aangemerkt als een bijzondere sociale groep in de zin van het Vluchtelingenverdrag.[92] De rechtbank overweegt dat uit het ambtsbericht van mei 2007 blijkt dat verhandelde vrouwen in Albanië als afwijkend worden beschouwd. Vaak is sprake van stigmatisering en verstoting. Het komt voor dat slachtoffers voor een tweede of derde keer worden verhandeld.

In een zaak van twee minderjarige slachtoffers van mensenhandel uit Mongolië overwoog de rechtbank Utrecht dat zij niet werden vervolgd vanwege het behoren tot een sociale groep.[93] De minderjarigen hadden betoogd dat zij als straatkinderen risico's liepen. Ook de rechtbank Amsterdam nam in een uitspraak van 28 december 2011 geen vervolging vanwege sociale groep aan in het geval van een Mongoolse vrouw.[94] De vrouw stelde dat zij behoorde tot de sociale groep van minder opgeleide, arme en jonge Mongoolse vrouwen. De rechtbank laat in het midden of sprake is van een sociale groep. Er is volgens de rechtbank geen causaal verband tussen het eventueel behoren tot de sociale groep en de mensenhandel*: …Ook is niet gesteld of gebleken dat er sprake is van een situatie waarin het handelen van de mensenhandelaren bewust is getolereerd door die autoriteiten of dat die autoriteiten weigeren eiseres daartegen te beschermen.*

De strikte toepassing van de criteria voor vluchtelingschap kan gevolgen hebben voor de mogelijkheid asiel te krijgen op de 'a-grond' van art. 29 lid 1 Vw 2000.

4.4 Subsidiaire bescherming

4.4.1 Internationaal kader

Een asielvergunning (en subsidiaire bescherming) wordt op grond van art. 29 lid 1 sub b van de Vreemdelingenwet verleend aan de persoon die aannemelijk heeft gemaakt dat hij gegronde redenen heeft om aan te nemen dat hij bij uitzetting een reëel risico loopt om te worden onderworpen aan:
1°. doodstraf of executie;
2°. folteringen, onmenselijke of vernederende behandelingen of bestraffingen; of

[91] Als gevolg van de X, Y en Z-uitspraak van het Hof van Justitie bevat de Vreemdelingencirculaire thans een aparte passage inzake seksuele gerichtheid.
[92] Rechtbank Roermond 6 februari 2015, AWB 15/1014. Het ging om een Albanese vrouw die in Griekenland slachtoffer was geworden van mensenhandel en gedwongen was tot prostitutie. Er was volgens de rechtbank geen risico op represailles. Wel was de vraag of de vrouw te vrezen had van haar naaste familie, lokale bevolking of de overheid.
[93] Rechtbank Utrecht 11 oktober 2013, AWB 12/29298 en AWB 12/29299.
[94] Rechtbank Amsterdam 28 december2011, AWB 11/849.

3°. ernstige en individuele bedreiging van het leven of de persoon van een burger als gevolg van willekeurig geweld in het kader van een internationaal of binnenlands gewapend conflict.

Art. 29 lid 1 sub b is een omzetting van de norm van art. 2 sub f jo art. 15 Kwalificatierichtlijn inzake subsidiaire bescherming. De richtlijn vat het criterium van art. 15 samen als ernstige schade'' . Voor slachtoffers van mensenhandel is met name de norm onder 2° van belang. Deze is gebaseerd op het refoulementverbod dat het Europees Hof voor de Rechten van de Mens heeft afgeleid uit art. 3 EVRM.[95]

Voor subsidiaire bescherming is niet vereist dat sprake is van een vervolgingsgrond en dat er een verband bestaat tussen die grond en de vervolging. Uit de rechtspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens inzake art. 3 EVRM volgt dat voor de vraag of risico's bij terugkeer bestaan factoren als het behoren tot een risicogroep of het hebben van 'special distinguishing features' van belang zijn.[96] Bij subsidiaire bescherming wordt ook getoetst aan de vraag of nationale bescherming kan worden ingeroepen. Dit volgt uit art. 6 en 7 van de Kwalificatierichtlijn die voor subsidiaire bescherming gelden.

Er is weinig rechtspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) over art. 3 EVRM en mensenhandel.[97] In *V.F. v. France* ging het om een jonge Nigeriaanse vrouw die stelde dat zij bij terugkeer naar Nigeria weer het risico liep om geronseld te worden in een prostitutienetwerk.[98] Het Hof beoordeelde de zaak met name in het licht van art. 4, het verbod van slavernij, ook al was art. 3 EVRM eveneens ingeroepen. De klacht werd niet-ontvankelijk verklaard. Eén van de redenen was dat bij terugkeer in Nigeria steun kon worden gevonden bij een lokale organisatie, die samenwerkt met internationale organisaties (het IOM) en lokale NGO's.

De drempel van art. 3 EVRM ligt op zich hoog, maar in mensenhandelzaken wordt deze al snel bereikt. In het *Rantsev*-arrest overwoog het Hof bijvoorbeeld in het algemeen dat… *it is clear that the use of violence and the ill-treatment of victims are common features of trafficking*.[99]

Uit een publicatie van het EHRM van 2014 blijkt dat als een klacht wordt ingediend bij het EHRM in veel gevallen de staat alsnog een verblijfsvergunning verleent.[100] De zaak wordt dan door het Hof

[95] Art. 19 van het Handvest van de Grondrechten bevat een bepaling over non-refoulement die is gebaseerd op rechtspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens inzake art. 3 EVRM. Ook andere verdragen bevatten expliciet of op basis van jurisprudentie van toezichthouders een norm van non-refoulement die van belang is voor de interpretatie van art. 29 lid 1 sub b Vw 2000. Het gaat met name om art. 3 Antifolterverdrag en art. 7 Bupoverdrag. Art. 78 van het Werkingsverdrag van de EU bepaalt dat de asielwetgeving van de EU in overeenstemming moet zijn met andere relevante verdragen.

[96] Zie bijvoorbeeld EHRM 17 juli 2008, 25904/07 (*NA v. UK*), par. 115-117.

[97] Overigens is niet alleen artikel 3 EVRM van belang, maar ook art. 4 EVRM, dat slavernij en gedwongen arbeid verbiedt. Voor het strafrecht volgt uit het Siliadin-arrest dat er op grond van art. 4 EVRM een positieve verplichting is om slavernij te vervolgen EHRM 26 juli 2005, 73316/01 (*Siliadin v. France*).

[98] EHRM 29 november 2011, no. nr.7196/10 (*V.F. v. France*). Gedoeld werd op NAPTIP, de organisatie die ook in Nederland werd gezien als nationale bescherming: 'Le Nigeria a par ailleurs créé une agence destinée à apporter une assistance et une protection aux victimes de ces réseaux. … Ainsi, il est envisageable que la requérante bénéficie d'une assistance à son retour.'

[99] EHRM 7 januari 2010, 25965/04 *(Rantsev v. Cyprus and Russia*).

[100] European Court of Human Rights, Factsheet – Human Trafficking, 2014, via internet: http://www.echr.coe.int/Documents/FS_Trafficking_ENG.pdf, bezocht juli 2015.

niet-ontvankelijk verklaard. Hieruit kan worden geconcludeerd dat staten van mening zijn dat slachtoffers van mensenhandel internationale bescherming behoeven als zij in eigen land risico's lopen, maar ook dat zij terughoudend zijn bij het verlenen van een verblijfsvergunning.

4.4.2 Nationaal kader

Nederland heeft naast de op art. 3 EVRM gebaseerde gronden voor subsidiaire bescherming een andere grond voor verlening van subsidiaire bescherming, namelijk op grond van traumata. In Vc C2/3.3 staat dat …'een vreemdeling die in het verleden is geconfronteerd met traumatische gebeurtenissen in zijn directe omgeving en zich op grond van de psychologische problematiek als gevolg van de wandaden in een positie bevindt dat hij niet terug kan keren naar zijn land van herkomst, door de IND onder de hieronder gestelde voorwaarden in het bezit wordt gesteld van een verblijfsvergunning asiel op grond van artikel 29, eerste lid, aanhef en onder b, Vw. Dit is een gunstigere norm in de zin van artikel 3 van Kwalificatierichtlijn.'

Om in aanmerking te komen voor een asielstatus moet het gaan om het hebben ondergaan van ernstige mishandeling of het getuige geweest zijn van wandaden. Het betreft uitsluitend daden die zijn veroorzaakt door:
• de autoriteiten van het land van herkomst;
• politieke of militante groeperingen die de feitelijke macht uitoefenen in het land van herkomst of een deel daarvan;
• groeperingen waartegen de overheid niet in staat of niet willens is bescherming te bieden.

Er geldt een aantal andere voorwaarden. Het moet gaan om gebeurtenissen in het land van herkomst, de vreemdeling moet de gebeurtenissen aannemelijk maken en een verband aantonen tussen de gebeurtenissen en het vertrek uit het land van herkomst. Met een vertrek binnen zes maanden na de gebeurtenis wordt dit verband aangenomen. Als de daders in het land van herkomst worden bestraft, wordt geen vergunning verleend. De IND verleent geen verblijfsvergunning asiel voor bepaalde tijd enkel op grond van de omstandigheid dat een vreemdeling een medische verklaring over zijn trauma heeft overgelegd.

In de praktijk blijkt dat streng aan de voorwaarden wordt getoetst.

De voorzieningenrechter Roermond oordeelde dat een meerderjarige Albanese vrouw die slachtoffer was van mensenhandel weliswaar was verstoten door haar familie, maar dat deze familie geen bedreiging vormde.[101] Het feit dat zij in Griekenland slachtoffer was geworden van mensenhandel (gedwongen prostitutie) en daar zeer traumatiserende ervaringen meemaakte leidde niet tot toelating op grond van traumata. Hiervoor moet sprake zijn van gebeurtenissen in het land van herkomst. Dit zou kunnen bestaan in de confrontatie met mensenhandelaars. In dit geval werd geen reëel risico aangenomen dat dit kon gebeuren.

Een strikte interpretatie van het traumatabeleid is ook te zien in een andere uitspraak van de rechtbank Roermond.[102] De rechter oordeelde dat het voodoo-ritueel waaraan het meerderjarige Nigeriaans slachtoffer van mensenhandel was onderworpen, niet wordt gezien als handeling onder

[101] Vz. Rechtbank Roermond 6 februari 2015, AWB 2015/1014.
[102] Rechtbank Roermond 10 juli 2013, AWB 13/15314 en AWB 13/15313.

het traumatabeleid, nu deze niet door de overheid of organisatie die de feitelijke macht heeft, is verricht. In de uitspraak wordt niet ingegaan op de psychische gevolgen van terugkeer en de vraag of deze onder het Vluchtelingenverdrag tot toelating moet leiden.

4.5 De asielprocedure en de vaststelling van de feiten

4.5.1 Inleiding

Vaak kunnen vluchtelingen geen bewijzen verzamelen van hetgeen hun is overkomen of zal overkomen bij terugkeer. Het leveren van bewijs wordt ook niet van hen verwacht. Dat geldt in beginsel ook voor slachtoffers van kinderhandel, met dien verstande dat in sommige gevallen het bewijs van mensenhandel in een strafrechtelijke procedure in Nederland zou kunnen worden geleverd. De asielprocedure is vanwege de bewijsproblemen van asielzoekers met name gebaseerd op gehoren waarin de asielzoeker kan verklaren over zijn of haar gestelde vrees voor vervolging. Ook medisch steunbewijs en landeninformatie kunnen een rol spelen.

Er zijn veel factoren waardoor slachtoffers van kinderhandel niet onmiddellijk alles vertellen over de mensenhandel, zoals de invloed van de mensenhandelaar, angst, wantrouwen, trauma en onvoldoende begrip van het belang van de gehoren.

Het Vluchtelingenverdrag bevat geen procedurele bepalingen. Wel zijn er UNHCR-richtlijnen, met name het zogenoemde UNHCR *Handbook* over asielprocedures.[103] Het meest concrete kader voor asielprocedures wordt geboden door art. 4 Kwalificatierichtlijn voor wat betreft de vaststelling van de feiten en de Procedurerichtlijn voor de procedurele waarborgen.

Van belang is met name dat art. 4 lid 1 Kwalificatierichtlijn een samenwerkingsplicht inhoudt voor de staat om met de asielzoeker elementen te verzamelen die relevant zijn voor de beoordeling van het verzoek.[104] Op grond van art. 4 lid 3 moet rekening worden gehouden met de achtergrond van betrokkene. Bovendien eist art. 4 lid 5 Kwalificatierichtlijn dat als de vreemdeling zich heeft ingespannen om zijn asielverzoek te staven 'het voordeel van de twijfel' wordt verleend. Daarbij bepaalt art. 4 lid 4 dat het feit dat de verzoeker in het verleden reeds is blootgesteld aan vervolging of aan ernstige schade, of dat hij rechtstreeks is bedreigd met dergelijke vervolging of dergelijke schade, een duidelijke aanwijzing is dat de vrees van de verzoeker voor vervolging gegrond is en het risico op het lijden van ernstige schade reëel is, tenzij er goede redenen zijn om aan te nemen dat die vervolging of ernstige schade zich niet opnieuw zal voordoen.

Voor alleenstaande minderjarige vreemdelingen bevat de Procedurerichtlijn een aantal extra waarborgen, waaronder rechtsbijstand en eisen aan de deskundigheid van de hoorambtenaren. Voor asielzoekers, inclusief kindslachtoffers van mensenhandel, is van belang dat beslisambtenaren zo nodig advies moeten kunnen inwinnen van deskundigen met betrekking tot medische, kindspecifieke en genderspecifieke kwesties (art. 10 lid 3 (d) Procedurerichtlijn). Op grond van art. 18 Procedurerichtlijn moet bovendien, waar de beslisautoriteit dit relevant acht, met instemming van de asielzoeker een medische expertise worden gevraagd of sprake is van eerdere ernstige schade

[103] *Handbook and Guidelines on Procedures and Criteria for Determining Refugee Status under the 1951 Convention and the 1967 Protocol Relating to the Status of Refugee*, toegankelijk via http://www.refworld.org/docid/4f33c8d92.html.
[104] HvJEU 22 november 2012, C-277/11, r.o.66 (*M.M.t. Ierland*).

of vervolging.[105] De bepalingen van de Procedurerichtlijn zijn per 20 juli 2015 omgezet in nationale wetgeving.

In Werkinstructie 2015/8 worden de door het Unierecht voorgeschreven bijzondere procedurele waarborgen beschreven en uitgewerkt. De IND werkt met een zogenaamde 'groeiminuut', een interne uitwisseling van informatie die vanaf het aanmeldproces wordt aangelegd. De bijlage bij de Werkinstructie geeft een niet-limitatieve opsomming van indicatoren die aanleiding zijn om bijzondere waarborgen te bieden: het kan gaan om fysieke en psychische bijzonderheden, om traumatische gebeurtenissen, verstandelijke ontwikkeling en factoren als leeftijd, alleenstaande vrouw, LHBT, een kwetsbare minderheid of om het hebben verloren van een naaste. Er is geen voorgeschreven werkwijze, maar er moet maatwerk worden geleverd. Deze kan bestaan in het inlassen van pauzes tijdens gehoren, "het horen op locatie" of bijvoorbeeld het niet tegenwerpen van tegenstrijdigheden op detailniveau aan een verwarde vreemdeling. Een andere vorm van passende ondersteuning kan zijn dat schriftelijk wordt gehoord.

4.5.2 Nationaal kader en praktijk asielprocedure

De asielprocedure op papier

Na de indiening van het asielverzoek en aanmeldfase krijgt de asielzoeker een rust- en voorbereidingstermijn (RVT). Bij alleenstaande minderjarigen is deze tenminste drie weken, maar bij slachtoffers van kinderhandel is de rust- en voorbereidingstermijn langer. Het kan in de praktijk gaan om een periode van drie maanden,[106] maar als de IND eerder wil horen kan de advocaat verzoeken om uitstel. Dit verzoek wordt in het algemeen ingewilligd. Het slachtoffer verblijft gedurende deze periode in de beschermde opvang.

In de rust- en voorbereidingstermijn wordt een medische screening aangeboden om te beoordelen of de asielzoekers in staat zijn te worden gehoord en of er omstandigheden zijn die kunnen interfereren met de verklaringen. Sinds begin 2015 wordt deze screening verricht door het bedrijf FMMU. Daarvoor werd deze verricht door het bedrijf Medifirst.

Voorafgaande aan de procedure, op de 'min-1-dag' vindt nog een gesprek plaats tussen het kind en de advocaat. In eerste instantie wordt een asielzoeker in de algemene 8-dagen asielprocedure gehoord. In deze procedure vinden, behoudens bij kinderen jonger dan 12, twee IND-gehoren plaats. De IND-gehoren met amv-slachtoffers van kinderhandel worden afgenomen door gespecialiseerde ambtenaren.[107] Het eerste gehoor gaat vooral over de identiteitsgegevens, herkomst, familieleden en reisroute. Het tweede gehoor, het nader gehoor, betreft de asielmotieven. Het verslag van het eerste gehoor wordt met de advocaat doorgenomen en wijzigingen kunnen worden doorgegeven. Ook na het nader gehoor vindt weer een bespreking met de advocaat plaats en aanvullingen en correcties kunnen worden ingediend.

Na het nader gehoor of op een later moment tijdens de 8-dagenprocedure kan door de IND worden besloten het verzoek toe te wijzen, een voornemen tot afwijzing te geven of het verzoek in een verlengde asielprocedure te behandelen. Als een voornemen tot afwijzing van het asielverzoek wordt

[105] Omgezet in art. 3.109 e Vb.
[106] Interview beslismedewerker IND-asiel.
[107] In 2015 worden de gehoren afgenomen door ambtenaren uit AC Ter Apel en de gehoren vinden plaats in Assen. Daarvoor werden gehoren in Zwolle afgenomen door ambtenaren uit Den Bosch.

gegeven, kan het kind via zijn advocaat nog een zienswijze indienen. Daarna volgt hetzij alsnog een toewijzing of een definitieve afwijzing. In dat geval kan hiertegen beroep worden ingediend bij de rechtbank Den Haag.

Bij kinderen in de beschermde opvang wordt volgens de informant van de IND altijd beslist in de verlengde asielprocedure.

Vertrouwen en voorbereiding

In de praktijk staat de asielprocedure voor slachtoffers van kinderhandel in het teken van het winnen van vertrouwen en het zoeken naar een duurzame oplossing via een verblijfsvergunning asiel.

Een advocaat zegt:

> *In de voorgesprekken bij minderjarigen heb je vaak de indruk dat de kinderen wat achterhouden…. Als advocaat probeer je het contact gaande te houden, afspraken te maken. Dat maakt de begeleiding door de advocaten intensiever. Je krijgt een andere band met de kinderen.*

Een andere advocaat wijst erop dat het gaat om tieners die een eigen aanpak vergen. Volgens deze advocaat zet de intensieve ondersteuning in de beschermde opvang de kinderen soms op het verkeerde been: *Ze denken dat het wel goed zit*. De uitkomst van de vreemdelingrechtelijke procedure staat allesbehalve vast.

De kinderen worden soms uitvoerig voorbereid door de advocaten. Een advocaat zegt:

> *Kinderhandeldossiers zijn bewerkelijk. Je kunt er eindeloos mee bezig zijn. Er zijn soms drie voorgesprekken voordat de kinderen de procedure ingaan en het bijwonen van een gehoor in de asielprocedure kost ook een dag.*

Een dergelijke uitvoerige voorbereiding is niet altijd mogelijk en het komt ook voor dat de advocaat nog maar weinig informatie heeft voor de gehoren. Een uitdaging voor advocaten is daarom om zo snel mogelijk informatie te verzamelen en met het kind in contact te komen. Advocaten vragen bij Nidos zo snel mogelijk de kennisgeving op die naar aanleiding van de intake in Ter Apel is gemaakt of vragen het politieverhoor op.

Voor de kwetsbare groep kindslachtoffers is van belang dat niet prematuur wordt besloten dat kan worden gehoord door de IND en dat rekening wordt gehouden met traumata en medische aspecten. De medische advisering hierover wordt verricht door FMMU[108], een organisatie die sinds kort de screening voorafgaande aan de gehoren afneemt. De advocaten zien als aanloopproblemen dat FMMU vooralsnog snel oordeelt dat kan worden gehoord en minder vaak dan de voorganger, Medifirst, rapporteert over trauma en geheugenverlies.[109]

De gehoren

[108] Forensisch Medische Maatschappij Utrecht, http://www.fmmu.nl/ .

[109] In het dossieronderzoek was er één dossier waarin de advocaat op basis van het gesprek tijdens de 'min 1-dag' en de FMMU-screening verzocht om uitstel van de gehoren. Dit verzoek werd door de IND gehonoreerd.

De gehoren worden sinds kort in 2015 door IND-ambtenaren uit AC Ter Apel afgenomen. De advocaten beoordelen deze in het algemeen als kindvriendelijk en zeggen dat goed wordt samengewerkt met de IND. Dat gold ook voor de gehoren die door ambtenaren uit AC Den Bosch werden afgenomen. Ook de geïnterviewde IND-medewerker asiel spreekt van een goede samenwerking. Het gaat om een kleine groep ervaren advocaten, IND-ambtenaren en voogden die elkaar goed kennen. De IND-medewerker beschrijft de relatie tussen deze groep als informeler en opener dan in andere asielzaken.

In het algemeen wonen advocaten de gehoren bij. Hiervoor ontvangen zij overigens geen vergoeding. Eén advocaat zegt: '*Onder advocaten zijn er twee scholen. De ene zegt dat altijd de gehoren moeten worden bijgewoond, de andere alleen als het gaat om getraumatiseerden en kwetsbaren*.' De meeste geïnterviewde advocaten wonen de gehoren zo mogelijk bij. Eén van hen maakt een inschatting van de noodzaak om bij te wonen: *Als sprake is van een zwak verhaal of een zelfstandig persoon woon ik niet bij.*

Uit het dossieronderzoek bleek duidelijk de actieve rol van de advocaten vóór en tijdens de gehoren. Deze kan ondersteunend van aard zijn, maar ook sturend in de interviews. In een rapport van een eerste gehoor verklaart de advocaat bijvoorbeeld namens het meisje over een verkrachting en ongewenste zwangerschap.

Uit diverse dossiers blijkt dat de advocaat vóór het interview al gesproken heeft met de IND-ambtenaar. In een rapport nader gehoor staat bijvoorbeeld:
Gehoorambtenaar: *Je advocaat heeft al eerder aangegeven dat je het moeilijk vindt om over dingen te praten die jij hebt meegemaakt…Als je tijdens dit gesprek moeite hebt met vertellen over de reden van vertrek uit […], wil je dat tegen mij zeggen?*

Soms stelt de advocaat zelf vragen aan het kind, zoals blijkt uit een passage:
Gemachtigde: Was dit ook waarom je zo moest huilen tijdens het gesprek dat je met [hulpverlener] hebt gehad, of huilde je toen ergens anders om.

Of in een ander dossier:
Advocaat: Misschien moet je nog wat meer vertellen over jouw gezinssituatie.

De IND-ambtenaar die voor dit onderzoek werd geïnterviewd zegt dat advocaten in kinderhandelzaken erg bevlogen zijn. Door hun ondersteuning dragen zij bij aan een goed verloop van het gehoor. Soms grijpen zij naar haar mening te veel in tijdens het gehoor. Zo worden soms vragen door de advocaat gesteld die de ambtenaar wilde stellen. De IND-ambtenaar vindt het de rol van de gehoorambtenaar om de regie te houden.

Ook de gehoorambtenaar moet het vertrouwen winnen van het kind. De ambtenaar heeft het kind voor de interviews echter niet gesproken. Tijdens het gehoor moet de ambtenaar het verhaal zo compleet mogelijk krijgen, en via 'checkvragen' verifiëren of het relaas consistent is. In de gehoren wordt op verschillende momenten de mogelijkheid gegeven om te verklaren over eventuele mensenhandel. In het eerste gehoor worden algemene vragen gesteld over de reisroute en in het

nader gehoor worden vragen gesteld over wat het kind te vrezen heeft bij terugkeer. Als het kind summier verklaringen geeft die kunnen duiden op mensenhandel wordt hierop doorgevraagd.

Volgens de geïnterviewde ambtenaar is het echter moeilijk om het 'echte verhaal' boven tafel te krijgen. De verklaringen over mensenhandel zijn vaag en de gehoren gaan soms vooral over andere aspecten, zoals vrouwenbesnijdenis bij West-Afrikaanse meisjes en 'Poro-rituelen' bij jongens uit West-Afrika. De verklaringen van kinderen lijken soms sterk op elkaar. De IND-medewerker zegt: '*Als ambtenaar heb je het gevoel 'er klopt iets niet', je hoort steeds hetzelfde.'*

Beoordeling van de geloofwaardigheid en zwaarwegendheid

In de Nederlandse beslispraktijk speelt de beoordeling van de geloofwaardigheid een belangrijke rol. Tot aan januari 2015 gold in Nederland het leerstuk van de positieve overtuigingskracht. Dit betekende dat als zich één van de omstandigheden van art. 31 lid 2 a-f Vw voordeed, met name als de asielzoeker verwijtbaar geen documenten overlegde, in het relaas ook geen hiaten, vaagheden, ongerijmde wendingen en tegenstrijdigheden op het niveau van de relevante bijzonderheden mogen voorkomen.[110] Van het asielrelaas moet dan een positieve overtuigingskracht uitgaan. De rechter moest het besluit terughoudend toetsen.

De Afdeling bestuursrecht achtte de toepassing van het toenmalige leerstuk van de positieve overtuigingskracht (in het jargon 'POK') ook in zaken van kinderen gerechtvaardigd[111] en verwachtte dat alleenstaande kinderen hun documenten niet verliezen op weg naar Nederland. [112] De Afdeling oordeelde wel dat uit de zorgvuldigheidsplicht van art. 3:2 Awb volgt dat de minister zich bij het gehoor en de waardering daarvan rekenschap moet geven van de minderjarigheid '

Ook in mensenhandelzaken werd het leerstuk van de positieve overtuigingskracht toegepast. Hierbij speelde het toerekenbare gebrek aan documenten een grote rol. In een uitspraak van de rechtbank Roermond van 10 juli 2013 werd bijvoorbeeld van een meerderjarige vrouw uit Nigeria verwacht dat zij in Italië bescherming van de autoriteiten had gevraagd toen de mensenhandelaar haar paspoort afnam. Dit had zij niet gedaan en zij was daarom toerekenbaar niet-gedocumenteerd.[113]

In de praktijk blijkt het ontbreken van documenten ook bij zeer kwetsbare kinderen een rol te spelen, al wordt hierbij wel rekening gehouden met de individuele omstandigheden. Zo werd in een dossier aan een meisje een asielstatus verleend, maar werd in 'de minuut' het verwijtbaar ontbreken van documenten genoemd. Omdat het meisje was verkracht, werd niet tegengeworpen dat zij vaag was over haar reisroute. Toch werd de positieve overtuigingskracht geëist. Het relevante deel van het asielrelaas werd geloofwaardig geacht.

In een zaak van een minderjarig Mongools meisje oordeelde de rechtbank Arnhem dat verweerder art. 31, tweede lid, aanhef en onder f van de Vw 2000 aan eiseres heeft kunnen tegenwerpen*:* [114]

[110] ABRvS 27 januari 2003, Awb 200206297/1.
[111] Zie hierover UNHCR2014, p. 144 en o.a. ABRvS 3 juli 2012, 201100204/1/V1, ABRvS 4 september 2013, 201209624/1/V1. Zie ook Bruin & Kok 2015, p. 172-177.
[112] ABRvS 21 december, 2011201101454/1/V1.
[113] Rechtbank Roermond 10 juli 2013, AWB 13/15314 en AWB 13/15313.
[114] Rechtbank Arnhem 1 mei 2014, AWB 13/30948.

Zo heeft verweerder eiseres kunnen toerekenen dat zij niet weet op welk tijdstip het vliegtuig vanuit Mongolië naar Rusland (Moskou) vertrok, dat zij niets weet te vertellen over de vliegreis van Rusland naar Spanje…en dat zij niet weet in welke plaatsen en hotels in Spanje en Frankrijk zij op weg van Spanje naar Nederland heeft overnacht.

In deze zaak had verweerder niet geloofwaardig geacht dat het slachtoffer was belaagd door Mongolische mannen vanwege haar half Chinese afkomst, nu eiseres dit eerst in de correcties en aanvullingen op het nader gehoor heeft verklaard. Het is volgens verweerder *…'immers aan eiseres zelf om tijdens het nader gehoor al haar vluchtmotieven naar voren te brengen en hiertoe is zij voldoende in staat gesteld'.*

In een nieuwe werkinstructie, WI 2014/10 van 1 januari 2015, is het leerstuk van de positieve overtuigingskracht (POK) afgeschaft.[115] De werkinstructie geeft een toetsingsvolgorde die bestaat uit verschillende stappen, waaronder een conclusie over welke relevante elementen als geloofwaardig worden aangenomen en een beoordeling of de vermoedens over wat de vreemdeling te wachten staat aannemelijk zijn in het licht van de geloofwaardige relevante elementen. Volgens de werkinstructie zal meer gekeken worden naar de aard van een inconsistentie. Gaat het bijvoorbeeld om het geven van misleidende informatie of om het geven van vage informatie? Bij de beoordeling van de geloofwaardigheid moet volgens de werkinstructie rekening gehouden worden met de achtergrond van wat over de vreemdeling bekend is, zoals leeftijd, opleidingsniveau, trauma, gezondheidsproblemen, schaamte en interculturele barrières.

In de dossiers bevonden zich geen zaken waarin op de wijze van Werkinstructie 2014/10 is getoetst. Ook de geïnterviewde advocaten hadden hiermee geen ervaring. Het is vooralsnog de vraag of in de praktijk daadwerkelijk anders wordt getoetst.[116]

In de praktijk zien advocaten de bewijslast in asielzaken als een groot probleem. Zij vinden dat onvoldoende rekening wordt gehouden met de positie van het kind. Een advocaat zegt over toetsing van vóór 1 januari 2015: *'De IND schrijft alles weg met de POK. De bewijslast in asielzaken is verschrikkelijk*.' Een andere advocaat zegt: *De IND houdt in het algemeen geen rekening met individuele omstandigheden. De manier waarop de IND rekening houdt met trauma's is vooral door tijdens de gehoren een glas water te geven of een pauze in te lassen. …* Eén advocaat vindt dat in asielzaken mensenhandel ten onrechte op de achtergrond raakt, ook omdat deze lastig is aannemelijk te maken. '*Als advocaat sluit je dan aan bij het beleidskader – bijvoorbeeld seksuele gerichtheid als dat relevant is*.'

Laat ingebrachte informatie

Juist in kinderhandelzaken kan een rol spelen dat slachtoffers uit angst of schaamte of vanwege trauma pas in een later stadium van de procedure met meer gegevens komen. Zoals hierboven

[115] Hierbij speelt ook een rol dat de herziene Procedurerichtlijn voorschrijft dat de rechter een volledige en ex nunc toetsing moet verrichten van zowel de feitelijke als de juridische gronden. Het besluit op een asielverzoek zou dus inzichtelijker moeten worden.

[116] De Afdeling Bestuursrechtspraak oordeelde dat ook in de 'integrale geloofwaardigheidstoets' de omstandigheden van art. 31 lid 2 a t/m f Vw 2000 relevant blijven voor de beoordeling van de geloofwaardigheid. Zij tasten nog steeds de geloofwaardigheid aan en de asielzoeker moet zich meer inspannen om zijn asielrelaas alsnog aannemelijk te maken. ABRvS 30april 2015, 201501148/1/V2, ECLI:NL:RVS:2015:1203.

beschreven, kan het voorkomen dat een slachtoffer pas na de gehoren met de IND informatie verschaft, bijvoorbeeld in aanvullingen en correcties die met de advocaat worden opgesteld. Deze informatie kan nog worden meegenomen in het besluit, maar de IND werpt het laat inbrengen van de informatie soms tegen.

Als de informatie pas na een definitieve afwijzing van het asielverzoek wordt gegeven geldt een specifiek toetsingskader voor een eventueel tweede asielverzoek. Dit was met name het 'ne bis in idem'-beginsel in het art. 4:6 van de Algemene Wet bestuursrecht (Awb) op grond waarvan nieuwe feiten en omstandigheden alleen leiden tot een behandeling als deze niet eerder een rol konden spelen bij de eerste asielaanvraag. Dit wordt streng beoordeeld. Alleen in uitzonderlijke omstandigheden kan hiervan worden afgeweken.[117] Ook ten aanzien van 'nieuwe feiten en omstandigheden' is er door de herziene Procedurerichtlijn, met name art. 40, per 20 juli 2015 een nieuw kader.[118] Of dit leidt tot een minder strenge toets en meer mogelijkheden informatie in te brengen in een nieuw asielverzoek moet worden afgewacht.

In dit verband kan ook gewezen worden op het A, B en C-arrest van het Hof van Justitie van de Europese Unie in zaken betreffende seksuele gerichtheid.[119] Het Hof van Justitie zegt dat de bevoegde nationale autoriteiten niet tot de slotsom mogen komen dat de verklaringen van de betrokken asielzoeker niet geloofwaardig zijn louter omdat deze zijn gestelde seksuele gerichtheid niet heeft aangevoerd bij de eerste gelegenheid die hem werd geboden om de vervolgingsgronden toe te lichten. De uitspraak van het Hof van Justitie is bevestigd door de Afdeling Bestuursrechtspraak.[120] De Afdeling vond bovendien dat de staatssecretaris bij homoseksuelen een kader voor het onderzoek en de beoordeling moest maken. De vraag is of ook bij kinderhandel, waar ook sprake is van schaamte en angst, een duidelijk beleidskader of gedragslijn nodig is voor het onderzoek en de beoordeling.

De 'ne bis in idem-toets' van art. 4:6 Awb in tweede en volgende asielzaken kwam in de interviews met advocaten ook ter sprake. In de praktijk kan een aangifte als nieuw bewijs dienen. Echter, het kan problematisch zijn als een eerdere aangifte vals was. Een advocaat wijst op een geval waarin de politie dit volgens hem goed oploste: *Ze zeiden: 'Als je je echte verhaal vertelt zullen we het doen van een valse aangifte laten passeren.' De vrouw vertelde toen dat ze inderdaad valse aangifte had gedaan.*

4.6 Tussenconclusies

Voor de beoordeling van asielverzoeken van kindslachtoffers van mensenhandel bestaat een richtinggevend kader in UNHCR guidelines. De criteria voor asielverlening zijn vastgelegd in bindend Unierecht, dat onder invloed van uitspraken van het Hof van Justitie in ontwikkeling is. Ook de asielprocedure en de vaststelling van de feiten zijn geregeld in bindend Unierecht. Hierin staan waarborgen voor asielzoekers voor en tijdens de gehoren.

[117] Zie bijvoorbeeld ABRvS 6 maart 2008, 200706839/1.
[118] Art. 30a lid 1 sub d Vw.
[119] HvJEU 2 december 2014, C‑148/13 tot en met C‑150/13 (*A, B en C. t. Staatssecretaris van Justitie*).
[120] ABRvS 8 juli 2015, Awb 12/24687 en 12/24688, 11/22901 en 12/31915, en 12/31917

Terwijl de gehoren in de asielprocedures over het algemeen kindvriendelijk verlopen en er vaak voorafgaande en tijdens de gehoren een goede samenwerking is tussen de IND, de voogd en de advocaat, zijn de advocaten kritisch over de beslissingen. Het voornaamste obstakel voor asielverlening aan slachtoffers van kinderhandel is volgens advocaten de bewijslast met name als het kind als toerekenbaar niet-gedocumenteerd wordt beschouwd en het asielrelaas van het kind 'positieve overtuigingskracht' moet hebben. Het is niet duidelijk of de nieuwe Werkinstructie en procedure per 20 juli 2015 hierin verandering brengen.

Ook als mensenhandel wel wordt aangenomen, betekent dit niet dat het slachtoffer wordt toegelaten op asielgronden. Voor vluchtelingschap worden aanvragen in verband met mensenhandel vaak gebaseerd op risico's die te maken hebben met het behoren tot een bijzondere sociale groep. Uit het vreemdelingenbeleid ter zake en rechtspraak kan worden afgeleid dat in de praktijk terughoudendheid lijkt te bestaan om in mensen- en kinderhandel-zaken gegronde vrees voor vervolging vanwege het behoren een bijzondere sociale groep aan te nemen. UNHCR-richtlijnen vragen juist om bij kinderen eerder vervolging aan te nemen en rekening te houden met de bijzondere positie van bepaalde groepen kinderen en eerder slachtofferschap. In de zaken waarin mensenhandel wordt aangenomen , is niet duidelijk of deze in de praktijk gezien wordt als eerdere vervolging die een aanwijzing kan vormen voor een gegronde vrees voor vervolging, zoals art. 4 lid 4 Kwalificatierichtlijn en art. 31 lid 5 Vw voorschrijven.

Als mensenhandel wordt aangenomen, maar vluchtelingschap niet wordt aangenomen, kan subsidiaire bescherming worden verleend. Voor de toets aan art. 3 EVRM (art. 29 lid 1 sub b 2^{e} Vw 2000) met betrekking tot een reëel risico van ernstige schade is niet vereist dat een vervolgingsgrond bestaat, maar er moet wel sprake zijn van een individueel reëel risico. Ook als er geen reëel risico van ernstige schade is, kan subsidiaire bescherming worden verleend vanwege traumata. In de praktijk wordt streng getoetst aan de voorwaarden, zoals de eis dat de overheid verantwoordelijk moet zijn voor de traumata, direct of door niet op te treden tegen de mensenhandelaren.

5. De verhouding tussen asiel en 'B8-B9'

5.1 Inleiding

In de praktijk lopen asielrechtelijke, reguliere vreemdelingrechtelijke trajecten en ook de strafprocedure vaak door elkaar.

Tot voor kort leidde deze samenloop soms tot complicaties ten gevolge van de Nederlandse Vreemdelingenwet. De wet stond in beginsel niet toe dat asiel- en reguliere routes parallel verlopen, een van de gevolgen van de zogenoemde 'waterscheiding'. Als de vreemdeling aangifte doet van mensenhandel krijgt deze ambtshalve een B8/3-verblijfsvergunning, maar als de vreemdeling ook een asielverzoek indiende zou dit verzoek op grond van art. 30 lid 1 sub b Vw (oud) worden afgewezen als de vreemdeling reeds beschikte over een verblijfsvergunning.[121] Dit kon worden voorkomen door in het M55-formulier aan te geven dat de asielzoeker een asielprocedure wilde doorlopen en dus geen prijs stelde op de B8/3 vergunning. Sinds een wetswijziging ter omzetting van de Procedurerichtlijn is de afwijzingsgrond van art. 30 lid 1 sub b Vw in verband met het bezitten van een verblijfsvergunning komen te vervallen. Ook als een slachtoffer van mensenhandel aangifte doet en een B8/3-vergunning krijgt, kan deze de asielprocedure doorlopen.

In de praktijk kunnen asielprocedure, strafprocedure en B8/3-B9-procedure dus parallel of na elkaar verlopen. Bij een afwijzing van het asielverzoek wordt op grond van art. 3.6a lid 1 Vb bijvoorbeeld ambtshalve getoetst of de vreemdeling in aanmerking komt voor een verblijfsvergunning voor slachtoffers en getuige-aangevers van mensenhandel. Deze toetsing is 'ex nunc'.

Hieronder wordt eerst beschreven hoe keuzes voor deze routes worden gemaakt. Vervolgens wordt ingegaan op het belang van het kind in beide procedures. Daarna worden enkele gevolgen van het bestaan van twee vreemdelingrechtelijke procedures besproken, met deels vergelijkbare criteria voor verlening van een verblijfsvergunning, die als duurzame oplossing voor het kind zijn te beschouwen.

5.2 Keuzes

Uit de interviews met de advocaten en de Nidos-voogd blijkt dat kinderen de procedure rond aangifte, asiel en de B8-verblijfsvergunning verwarrend vinden. De Nidos-voogd zegt dat veel energie wordt gestoken in informatie aan het kind. Uiteindelijk beslist de advocaat, al vindt hierover overleg plaats met de voogd.

Volgens de advocaten zijn de procedures te complex om direct uit te leggen aan het kind. Kinderen zijn daarom niet in staat een keuze te maken over hun traject. De Nidos-voogd wijst erop dat dit kan afhangen van het kind: *Er zijn grote verschillen tussen kinderen en wat zij begrijpen van de procedure. Het hangt af van de zelfstandigheid, weerbaarheid en intelligentie. Er zijn ook verschillen tussen de*

[121] Dit was op grond van art. 30 lid 2 Vw alleen anders als een 'reguliere' verblijfsvergunning ambtshalve wordt verleend na behandeling van het asielverzoek.

kinderen voor wat betreft het verblijf in de beschermde opvang. Sommige kinderen willen graag langer blijven in de beschermde opvang en als voogd zie je hen groeien. Maar bijvoorbeeld Eritrese meisjes willen graag snel een nieuwe stap buiten de opvang zetten. Eén advocaat vindt dat het kind in de beschermde opvang zo in bescherming wordt genomen dat het veel zelfstandigheid kwijt is geraakt.

Vier van de vijf advocaten gaven in de onderzoeksperiode de voorkeur aan de asielprocedure – al kan dit anders zijn in een individueel geval – en één begint met de B8/3-procedure.[122] Bij de keuze voor een traject spelen vooral de procedurele waarborgen en de inschatting van de kansen op toelating een rol. Advocaten wezen erop dat de B9-procedure anders dan een asielprocedure, niet gebaseerd is op IND-gehoren en er geen ruimte is voor een voornemen en een zienswijze. Zij zien dit als een nadeel. De asielprocedure biedt volgens een andere advocaat meer kansen dat in de diverse gehoren feiten naar voren kunnen komen: *Tijdens een gehoor kan het voorkomen dat een meisje dat zaken achterhoudt zich vast praat, en soms breekt ze en vertelt ze wat er is gebeurd. De IND gaat daar goed mee om.*

Eén advocaat heeft als strategie om eerst de B8/3-procedure te doorlopen *totdat deze doodloopt*. Daarna ondersteunt hij zijn cliënt bij de asielaanvraag. Een belangrijk element is daarbij volgens hem dat kinderen soms pas na enige tijd 'loskomen'. Dat hoeft niet per se gerelateerd te zijn aan mensenhandel, maar bijvoorbeeld met seksuele gerichtheid en schaamte daarover.

5.3 Het belang van het kind

In de praktijk lijkt het belang van het kind niet expliciet een rol te spelen in de procedures en de beslispraktijk met betrekking tot asiel of de B8/3-B9 route. Impliciet is deze wel betrokken in de wijze waarop de beschermde opvang en de procedure zijn ingericht.

De advocaten zien geen grote verschillen tussen de procedures met betrekking tot de kindvriendelijkheid van de asielprocedure en de B8/3-B9-procedure. In het algemeen vinden zij dat de IND en ook de politie de kinderen wel vriendelijk bejegenen, maar dat in de beslissingen geen rekening wordt gehouden met het kind. Ondanks de vriendelijke behandeling zegt één advocaat: *De IND heeft de taak kritisch te zijn en jongeren voelen het wantrouwen wel.* Een advocaat zegt: *Zowel het asieltraject als het B8-traject zijn belastend. Je kunt niet zeggen welk traject beter is voor het kind. Sommige kinderen willen hun verhaal gewoon kwijt, of dat nu in het asieltraject of het strafrechtelijk traject is.*

In zowel de asielprocedure als de B8/3-B9-route zien advocaten vertragende elementen waardoor het kind meerderjarig kan zijn op het moment van het besluit op de aanvraag om een verblijfsvergunning. De B9-procedure is vaak voorafgegaan door een jaar of langer van tijdelijk verblijf op grond van de B8/3-regeling. Als het stadium van voortgezet verblijf wordt bereikt is het

[122] In het verleden werd door advocaten wel een B8/3-traject gevolgd om aan de werking van de Dublin-verordening te ontkomen. Sinds het MA-arrest van het Europees Hof van Justitie (HvJEU, *MA en anderen t. VK*, 6 juni 2013, C-648/11) is dit voor kinderen niet meer nodig.

kind vaak meerderjarig. Dit is in mindere mate het geval in de asielprocedure, die sneller kan verlopen.

In beschikkingen wordt slechts in algemene zin verwezen naar het belang van het kind, dat 'bij de inrichting van het beleid een eerste overweging is.'[123] Een advocaat is hierover kritisch: *Het belang van het kind wordt eigenlijk nooit expliciet of impliciet in een besluit toegepast. De staat heeft het slim gespeeld door redenering dat dit al is verdisconteerd in het beleid. Rechters kennen er voor wat betreft verblijfsaanspraken geen directe werking aan toe.*

5.4 Het 'stapelen van procedures' en de gevolgen

Het 'stapelen van procedures' door eerst de asielroute en daarna eventueel de B8-/3-B9 route te volgen, of juist het omgekeerde traject te volgen, lijkt niet efficiënt. In de praktijk zijn er verschillende verklaringen waarom hiervan sprake is.

Advocaten (en andere begeleiders) zijn vaak gemotiveerd om verschillende trajecten te doorlopen. Zij vinden in het algemeen dat het in het belang van een kind is om een duurzame oplossing in Nederland te vinden omdat het kind in eigen land niet veilig is of niet goed kan re-integreren. Als een aanvraag wordt afgewezen in één traject kan een ander traject nog een route bieden.

Procedurele aspecten kunnen ook een rol spelen bij keuzes. De 'ne bis in idem'-leer in asielzaken kan betekenen dat nieuwe informatie wellicht geen rol kan spelen in de asielprocedure: via een aangifte en de B8/3 route kan nieuwe informatie toch worden ingebracht in een procedure voor toelating. Het paspoortvereiste in B9-zaken kan daarentegen een zodanig obstakel zijn dat, na een B8/3-vergunning en een besluit over voortgezet verblijf, asiel wordt aangevraagd.[124]

Volgens de advocaten speelt juist in kinderhandelzaken dat het vertrouwen van het kind moet worden gewonnen. Een advocaat vertelt over een geval waarin een jongen bij het asielverzoek eindelijk 'los kwam' en vertelde dat hij homoseksueel was. Het intensieve contact dat advocaten met hun cliënt hebben in mensenhandel-zaken speelde daarbij volgens hem een rol. Dat er dus verschillende procedures werden doorlopen kan te maken hebben met het bekend worden van 'nieuwe feiten en omstandigheden.'

De advocaten zien als belangrijk nadeel van twee procedures dat discussies kunnen ontstaan over trajecten. Dat was onder de 'waterscheiding' bijvoorbeeld het geval als ten onrechte in een M55-formulier stond dat het slachtoffer afziet van een asielverzoek en dus een B8-status krijgt.

De interactie tussen het vreemdelingenrecht en het strafrecht levert moeilijke vragen op met betrekking tot de bewijslast. Actoren in het vreemdelingenrecht zien een besluit in de strafrechtketen om geen onderzoek te verrichten of te seponeren als een belangrijke factor in de

[123] Beschikking aanvullend dossieronderzoek.
[124] Zoals hierboven reeds is beschreven, speelde ook het omzeilen van de Dublin-procedure door de B8/3-route een rol.

vreemdelingrechtelijke procedure. Een sepot heeft dus mogelijk gevolgen. Eén advocaat zegt bijvoorbeeld:

> *Er lijkt ook bij de politie sprake te zijn van grote terughoudendheid om mensenhandel aan te nemen. Er wordt gezegd: 'Je bent wel verkracht, maar het is geen mensenhandel.' Bij kinderen lijkt bijna niets meer mensenhandel te zijn. Kinderen verklaren dat ze niet weten waar het huis was, waar ze waren vastgehouden. Dan volgt een sepot en een afwijzing van het verzoek om voortgezet verblijf.*

Ook andere commentatoren denken dat een sepot in de strafrechtelijke procedure gevolgen heeft voor de inschatting in de vreemdelingrechtelijke procedure of er risico's voor represailles zijn.[125] Het gaat in de beschreven gevallen om meerderjarige slachtoffers. Uit het onderzoek voor dit rapport werd niet duidelijk in hoeverre dit ook geldt voor kinderen. Aangezien kinderen in de 'voortgezet-verblijf-procedure' vaak meerderjarig zijn geworden, geldt in ieder geval voor deze procedure dat een sepot mogelijk doorwerkt ten aanzien van de risico-inschatting. Uit de literatuur en rechtspraak blijkt niet dat ten aanzien van ex-amv's anders wordt geoordeeld.

De geïnterviewde IND-beslisambtenaar in asielzaken zegt dat er in de asielprocedure niet automatisch conclusies worden verbonden aan een sepot of een beslissing in de B8/3-en B9-procedure, als hiervan sprake is. Uit een uitspraak van 11 november 2014 volgt dat de staat in de asielprocedure niet zomaar mocht verwijzen naar conclusies die waren getrokken in de mensenhandel-procedure. [126] Volgens de rechter had de minister in het desbetreffende besluit op het asielverzoek echter niet enkel verwezen naar de reguliere procedure, maar ook zelfstandig getoetst aan risico's vanwege het zich onttrekken aan besnijdenis. Het beroep werd afgewezen.

Een afwijzing in de asielprocedure kan volgens advocaten mogelijk wel doorwerken in de B9-procedure. Een advocaat zegt: *'De gender-unit is welwillend maar ik heb de indruk dat de ambtenaren vaak conclusies van de IND in de asielprocedure overnemen, met name met betrekking tot de geloofwaardigheid*.'

Eén advocaat is van mening dat vragen over toelating in het kader van de B9-procedure eigenlijk in de asielprocedure kunnen worden beantwoord en dat veel van de specifieke regels die worden geëist in verdragen en richtlijnen met betrekking tot mensenhandel te verenigen zijn met de asielprocedure en het beoordelingskader. Daarvoor is wel nodig dat mensenhandelaspecten voldoende in de asielprocedure aan de orde komen en dat een aangifte als nieuw feit in de zin van art. 4:6 Awb wordt beschouwd.

5.5 Tussenconclusies

De keuze voor de asielroute of de B8/3-B9-route wordt vooral door de advocaat gemaakt. De advocaten vinden de keuze voor procedures te complex voor kinderen. In het algemeen kiezen de advocaten voor de asielroute, omdat deze een duidelijker procedureel kader biedt en in een asielprocedure meerdere gronden voor toelating kunnen worden aangevoerd. Soms kan een keuze

[125] Zie bijvoorbeeld Koopsen 2013, p. 188-194 en Bruin en Oukil 2014, p.272.
[126] Rechtbank Amsterdam, 11 november 2014 AWB 14/12907

voor de B8/3 route worden bepaald door overwegingen met betrekking tot de opvang of het geheel ontbreken van asielmotieven hoewel sprake is van slachtofferschap.

De advocaten vinden dat het kind zowel in de asielprocedure als de B8/3-B9-procedure kindvriendelijk wordt bejegend. Ook achten zij de procedurele waarborgen in de asielprocedure, vooral voor en tijdens de gehoren, in het belang van het kind. Zij vinden dat in de besluiten het belang van het kind niet expliciet wordt gewogen.

Om verschillende redenen worden procedures gestapeld. Deels heeft dit te maken met de factor tijd en het winnen van vertrouwen. Deels heeft dit te maken met inzet van de advocaat en andere begeleiders om een duurzame oplossing aan kindslachtoffers te bieden. Zij zien deze oplossing in Nederland. De kansen in een procedure, ook vanwege procedurele aspecten, kunnen een reden zijn om een andere route te kiezen dan oorspronkelijk gekozen.

6. Conclusies en aanbevelingen

6.1 Conclusies

In dit rapport is de centrale vraag welke vreemdelingrechtelijke procedure het best aansluit bij de noden van alleenstaande minderjarige of jongvolwassen slachtoffers van kinderhandel en welke aanpassingen eventueel nodig zijn in het belang van bescherming van het slachtoffer. Daarbij is met name gekeken naar de internationaalrechtelijke en Unierechtelijke kaders en hoe de Nederlandse regelingen zich hiertoe verhouden. Op basis van rechtspraakonderzoek en een beperkt onderzoek door middel van interviews en dossiers is gepoogd enkele knelpunten in de praktijk te benoemen. Hoewel het gaat om indicatief onderzoek rijst op een aantal punten een consistent beeld van de praktijk.

Een eerste onderzoeksvraag is hoe de procedures in B8/3 en B9 van de Vreemdelingencirculaire voor minderjarige alleenstaande slachtoffers van mensenhandel zich verhouden tot de asielprocedure voor alleenstaande minderjarige vreemdelingen in verband met mensenhandel.

In de praktijk kunnen de bedenktijd voor slachtoffers om aangifte te doen en de 'rust- en voorbereidingstermijn' parallel verlopen. De bedenktijd is echter minimaal drie maanden, terwijl de rust- en voorbereidingstermijn ook korter kan zijn. De IND verlengt de termijn als hierom wordt verzocht. Voor wat betreft de beschermde opvang tijdens de procedure wordt geen onderscheid gemaakt tussen asiel-of B8/3-B9-traject.

Tot 20 juli 2015, de omzettingsdatum van de procedurerichtlijn, moest het slachtoffer kiezen tussen B8/3-B9-route en asiel. Als aangifte werd gedaan moest het slachtoffer aangeven of het asiel wilde aanvragen. Na 20 juli 2015 kan vanwege de aanpassing van de asielprocedure aan het Unierecht ook bij bezit van de B8/3-vergunning de asielprocedure worden doorlopen. De B8/3 status blijft gekoppeld aan het doen van aangifte en de strafprocedure.

Volgens de informanten wordt de route voor een verblijfsvergunning B8/3 en B9 niet veel bewandeld door amv's. Als deze wordt gevolgd gaat het volgens de informanten om een papieren procedure waarbij soms gehoord wordt. Volgens de IND-informanten is het kind echter vrijwel altijd volwassen geworden tijdens de B9-procedure. De weging van de belangen van het kind spelen dan formeel geen rol. In twee onderzochte dossiers waarin een verblijfsvergunning was verleend, ging het om een langdurige procedure.

De asielprocedure biedt ten opzichte van de B8/3-B9 procedure een duidelijk procedureel kader voor een onmiddellijke beoordeling van de vraag of slachtoffers van kinderhandel bescherming in Nederland behoeven. Dit kader wordt gegeven door het Unierecht en verder uitgewerkt in een nationaal kader. Na 20 juli 2015 is de positie van kwetsbare personen in de Nederlandse asielprocedure sterker geworden vanwege de aanpassing van de asielprocedure aan het Unierecht. Zo nodig moet bijvoorbeeld medisch onderzoek worden gedaan naar eerdere vervolging. Ook UNHCR guidelines bevatten richtlijnen over asielverzoeken van kwetsbare asielzoekers, inclusief slachtoffers van kinderhandel.

Het naast elkaar bestaan van de B8/3-B9-regeling en de asielprocedure kan betekenen dat procedures worden gestapeld, dus na elkaar worden doorlopen. Deze stapeling komt voor in geval van procedurele obstakels, zoals ten aanzien van herhaalde asielverzoeken (het 'ne bis in idem'-concept) of het paspoortvereiste in B9-procedures.

Een voordeel van de tijd die de B8/3-vergunning geeft is dat het slachtoffer wellicht meer in staat is een vertrouwensrelatie op te bouwen met begeleiders. Dit kan ook voor de asielprocedure een voordeel zijn. Echter laat ingebrachte informatie kan ook tegen een asielzoeker werken, omdat deze als minder betrouwbaar wordt gezien door beslisambtenaren. Voor het slachtoffer kan het naast elkaar bestaan van vreemdelingrechtelijke procedures verwarrend werken en ten onrechte de indruk wekken dat permanent verblijf wordt verleend.

Een tweede onderzoeksvraag was hoe de uitkomsten van de procedures zich tot elkaar verhouden voor wat betreft de bescherming en zorg die het kind als slachtoffer van mensenhandel ontvangt.

Zowel de tijdelijke B8/3-vergunning, de vergunning niet-tijdelijk humanitair van B9 als de verblijfsvergunning asiel geven recht op huisvesting en ondersteuning en bijstand. De B9-vergunning is in beginsel permanent, terwijl de asielvergunning slechts onder bepaalde voorwaarden, zoals sterk gewijzigde omstandigheden, kan worden ingetrokken of niet worden omgezet in een status voor onbepaalde tijd.

Het komt in de praktijk slechts heel weinig voor dat aan (minder- en meerderjarige) slachtoffers die niet kunnen of willen meewerken aan de strafprocedure een verblijfsvergunning tijdelijk (B8/3) en niet-tijdelijk (B9/10) humanitair wordt verleend. Onbekendheid met deze route speelt wellicht een rol.

De B8/3- vergunning wordt ambtshalve verleend na het doen van aangifte. Deze verblijfsvergunning is in beginsel geldig voor een jaar en kan worden verlengd in verband met de strafprocedure. In veel gevallen waarin aangifte wordt gedaan door amv's blijkt dat hierin onvoldoende opsporingsindicaties zijn. Vaak volgt dan al snel een besluit niet nader onderzoek te doen of te seponeren. De B8/3 status wordt daarop ingetrokken, na toetsing aan de voorwaarden voor een verblijfsvergunning voor toelating humanitair niet-tijdelijk, zoals geregeld in B9/12 Vc.

Criteria voor de B9/12-status zijn het risico van represailles ten opzichte van de vreemdeling, het risico van vervolging in het land van herkomst en de mogelijkheden van sociale en maatschappelijke herintegratie in het land van herkomst. Deze criteria zijn vergelijkbaar met de toetsing in de asielprocedure voor wat betreft mensenhandel.

Er zijn weinig gegevens over de uitkomsten in B9/12-zaken van minderjarigen. Volgens IND-medewerkers zijn de kinderen vrijwel altijd meerderjarig geworden tijdens de B9-procedure en zij zien de slachtoffers dan niet meer als kind. Volgens advocaten wordt in de besluiten geen rekening gehouden met de jonge leeftijd van de slachtoffers en wordt restrictief beslist. De bewijslast ligt bij de verzoeker. Tegenstrijdigheden in gehoren, sepots en eventuele beslissingen in de asielprocedure werken volgens advocaten ten nadele van de vreemdeling door in de B9-procedure. In de

rechtspraak met betrekking tot meerderjarigen speelt de vraag een rol of het slachtoffer in eigen land bescherming kan vinden tegen mensenhandelaren of risico's die uitgaan van de familie of omgeving. Het paspoort-vereiste dat gesteld wordt is in de praktijk een groot obstakel.

De meeste kindslachtoffers van mensenhandel vragen asiel aan. Er zijn geen cijfers bekend over de verlening van een asielstatus aan kindslachtoffers van mensenhandel. Volgens advocaten en de IND-informant wordt in asielprocedures ook vaak ingegaan op andere gronden voor asielverlening dan die gerelateerd aan mensenhandel.

UNHCR heeft uitgebreide richtlijnen met betrekking tot kinderen, gender en mensenhandel opgesteld. Bij kinderen moet bijvoorbeeld eerder uitgegaan worden van vervolging, er moet rekening worden gehouden met kinderen die kwetsbaar zijn in eigen land en er moet rekening worden gehouden met eerdere vervolging, inclusief slachtofferschap van mensenhandel. Dit volgt deels ook uit de Kwalificatierichtlijn.

In Nederland bestaat geen specifiek beleid in de Vreemdelingencirculaire of anderszins waarin de toelating van slachtoffers van mensen- en kinderhandel op asielgronden wordt uitgewerkt. In de praktijk wordt in sommige gevallen restrictief getoetst aan de criteria voor vluchtelingschap, zoals 'sociale groep' en 'binnenlandse bescherming' en er wordt ook streng gekeken naar ongedocumenteerdheid. De bewijslast voor kinderen ligt vaak hoog, ondanks indicaties dat sprake is van mensenhandel.

Een derde onderzoeksvraag was hoe in de praktijk keuzes voor de ene of de andere procedure worden gemaakt.

Volgens de informanten is het vaak de wens van het kind om in Nederland te blijven. Het doen van aangifte is een keuze die door het kind wordt gemaakt. Het ontvangt daarover informatie en het wordt herhaaldelijk gewezen op de mogelijkheid aangifte te doen. Zo bleek uit dossiers dat de vreemdelingenpolitie, voogd, advocaat en IND het doen van aangifte bespraken. Het is vooral de advocaat die voor de kinderen beslist over de vreemdelingrechtelijke procedure, ook omdat de procedures ingewikkeld zijn. De voogd en de mentor spelen een rol bij het geven van informatie en adviezen met betrekking tot het kind. Sommige informanten vinden dat het kind in het algemeen een gebrek aan keuze en zelfstandigheid heeft.

Een belangrijke vierde vraag voor het onderzoek was in hoeverre het belang van het kind wordt meegewogen in de B8/3-B9-route en asielprocedures.

Een duidelijk nadeel van de B8/3-B9-route voor de weging van het belang van het kind is het tijdsverloop waardoor besluiten over een duurzame oplossing worden genomen als het kind meerderjarig is geworden.

Het onderzoek ten aanzien van de asielprocedure wijst uit dat voogden, advocaten en mentoren in het algemeen goed samenwerken bij het signaleren van knelpunten voor het kind en bij de voorbereiding van het kind op de asielprocedure. De advocaten kunnen het kind en zijn of haar

aanvraag in belangrijke mate ondersteunen. De gehoren zijn daardoor in het algemeen kindvriendelijk, maar soms te intensief.

Er zijn procedurele aspecten met betrekking tot het belang van het kind die aandacht behoeven. Een eerste knelpunt betreft de aanmeldfase. In Ter Apel worden intakes afgenomen door de vreemdelingenpolitie, IND en Nidos. Tijdens deze procedure wordt het kind niet vertegenwoordigd door een advocaat of voogd. De procedure is vanwege alle stappen en intakes belastend voor het kind en de vastgelegde informatie kan fouten bevatten. Hierbij moet worden bedacht dat het kind mogelijk onder de invloed van mensenhandelaars staat of wantrouwend kan staan tegenover autoriteiten. Een tweede knelpunt is dat de IND-gehoorambtenaar weinig tijd heeft om een vertrouwensband met het kind op te bouwen, terwijl de gehoren die de ambtenaar afneemt de grondslag voor het besluit vormen. Een derde, mogelijk knelpunt is dat in de intakes en asielgehoren veel nadruk wordt gelegd op het doen van aangifte. Het is mogelijk dat hierdoor te snel aangiftes worden gedaan die vaak geen opsporingsindicaties bevatten. Een vierde knelpunt is dat een kind mogelijk meerdere malen wordt gehoord. Hoewel niet ieder gehoor even intensief is en dus niet noodzakelijk sprake is van 're-victimisatie', is het de vraag of het kind niet te veel wordt belast.

Er zijn daarnaast inhoudelijke aspecten met betrekking tot besluiten in de asiel- en mogelijk B9-procedure die aandacht behoeven. De weging van het belang van het kind, bijvoorbeeld door expliciet de kwetsbare positie van kindslachtoffers in het herkomstland te onderzoeken en eerder slachtofferschap van kinderhandel te betrekken in het besluit, is niet duidelijk. Ook worden in asielbeslissingen ongedocumenteerdheid, vage verklaringen en het laat inbrengen van informatie tegengeworpen zonder duidelijk in te gaan op de kwetsbare positie van het kindslachtoffer.

Een laatste vraag voor het onderzoek was of de Nederlandse overheid voldoende steun biedt aan kinderen die 18 jaar worden. Jongvolwassen slachtoffers van mensenhandel ontvangen niet dezelfde steun als minderjarige slachtoffers. Doordat vreemdelingrechtelijke trajecten, met name de combinatie van B8/3 en B9/9-routes lang kunnen duren komt het voor dat slachtoffers van kinderhandel bij het bereiken van meerderjarigheid ondersteuning wordt onthouden zonder dat zij zekerheid hebben over hun vreemdelingrechtelijke procedure.

De kwetsbare positie van jongvolwassenen is inmiddels erkend ten aanzien van Nederlandse slachtoffers van mensenhandel. Nidos is met andere organisaties in maart 2015 een pilot gestart voor verlengde ondersteuning van jongvolwassenen. Het is onduidelijk of voor de erkenning van vluchtelingen of de verlening van subsidiaire bescherming rekening wordt gehouden met de ontwikkeling van jongvolwassenen. Zowel voor de ondersteuning en bijstand als voor de procedure voor een duurzame oplossing lijkt een beleidskader nodig. Dit sluit aan bij inzichten in andere rechtsgebieden, zoals het adolescentenstrafrecht.

De hoofdvraag voor het onderzoek luidt:

Welke vreemdelingrechtelijke procedure sluit het best aan bij de noden van alleenstaande minderjarige of jongvolwassen slachtoffers van kinderhandel en welke aanpassingen zijn eventueel nodig in het belang van bescherming van het slachtoffer?

Kindslachtoffers van mensenhandel hebben behoefte aan veiligheid, bijstand en ondersteuning. Om deze te bieden moet een besluit over een duurzame oplossing, hetzij in Nederland of in eigen land, snel en zorgvuldig worden genomen.

Veel kinderen blijken niet in staat om gedetailleerde informatie te verstrekken over de mensenhandelaars, noch bij de aangifte noch bij de gehoren in de vreemdelingrechtelijke procedure. Dat kan te maken hebben met factoren als angst en trauma, de afscherming van het kind door de mensenhandelaars of onvoldoende begrip van het kind over zijn of haar situatie en de relevantie hiervan voor een juridische procedure. Medewerkers en de begeleiders binnen de strafrechtketen en de vreemdelingrechtelijke keten hebben daardoor vaak wel indicaties dat sprake is van mensenhandel, maar deze indicaties zijn onvoldoende om een strafrechtelijk onderzoek te ondersteunen. Ook voor de beoordeling van het asielverzoek is de informatie vaak te vaag en algemeen.

Binnen het vreemdelingenrecht zijn er verschillende routes die tegemoet komen aan de positie van kinderen die niet in staat zijn voldoende informatie te verstrekken.

In schrijnende gevallen kan het voorkomen dat een kind in het geheel geen verklaringen kan afleggen. De B8/3-procedure geeft de mogelijkheid om in deze gevallen een verblijfsvergunning te verlenen op basis van een politieverklaring of een medische verklaring (het 'schrijnend pad'). Deze vergunning is thans tijdelijk, maar zou wellicht direct niet-tijdelijk moeten zijn als het eigen land geen steun kan bieden. Immers, als sprake is van ernstige trauma's zullen deze, in het belang van het kind, ook na verloop van tijd tot toelating moeten leiden. Ook in de asielprocedure is het mogelijk in deze gevallen onmiddellijk en zonder gehoor een verblijfsvergunning te verlenen, mits de traumatische ervaring deels te maken heeft met gebeurtenissen in eigen land. Het verdient om procedurele redenen de voorkeur om in deze gevallen de asielprocedure te kiezen. De asielprocedure voorziet sinds 20 juli 2015 in een medische advisering, conform art. 18 lid 1 Procedurerichtlijn, om eerdere vervolging te constateren en om op grond van art. 24 lid 3 Procedurerichtlijn 'passende steun' in de procedure te verlenen, bijvoorbeeld door zonder horen te beslissen. In de asielketen kan op consistente wijze worden omgegaan met de verzoeken van deze kinderen.

In gevallen waarin het kind wel kan verklaren ligt, vanwege de waarborgen, ook het volgen van de asielprocedure voor de hand. De B8/3-vergunning alleen zal immers niet leiden tot een snelle duurzame oplossing. De criteria voor verlening van een B9/12-status en de asielstatus zijn voor wat betreft mensenhandel vergelijkbaar, maar de asielprocedure bevat duidelijke Unierechtelijke en nationale kaders. Ook het kind dat wel kan en wil verklaren, is immers kwetsbaar en behoeft bijzondere waarborgen en passende steun. De asielprocedure biedt in deze gevallen concrete waarborgen zoals de advisering van deskundigen als bedoeld in art. 10 (3) (d) Procedurerichtlijn en medische advisering als bedoeld in art. 18 lid 1 Procedurerichtlijn. Bij de beoordeling van het asielbesluit kan aansluiting worden gezocht bij de UNHCR-guidelines en duidelijk toepassing worden gegeven aan art. 4 lid 4 Kwalificatierichtlijn inzake eerdere vervolging en art. 4 lid 5 Kwalificatierichtlijn inzake het 'voordeel van de twijfel'.

Een situatie waarin de asielprocedure geen zinvolle route biedt, is die van kinderen die alleen buiten eigen land slachtoffer zijn geworden van mensenhandel zonder dat sprake is van risico's in eigen

land. Als het kind geen ondersteuning kan vinden in eigen land, met name door een familienetwerk of medische zorg, moet in deze gevallen wellicht een humanitaire verblijfsvergunning worden verleend. De B9/12 route voorziet thans in die mogelijkheid.

Uiteraard blijft Nederland volgens verdragen en Unierecht gehouden om een regeling als die in B8/3 Vc te handhaven voor slachtoffers die aangifte (willen) doen van mensenhandel zolang de strafprocedure loopt. Ook dient binnen de vreemdelingenketen aandacht te bestaan voor de vervolging van mensenhandelaren en informatie aan het kind over de mogelijkheid van aangifte.

Uit het voorgaande volgt dat een relevante aanpassing van het beleid kan zijn dat B8/3-, B9- en asielroute worden gecombineerd. Met name de waarborgen in de asielprocedure kunnen worden aangewend om snel en op kindsensitieve wijze een duurzame oplossing te vinden, waarbij ook de moeilijke bewijslast ten aanzien van mensenhandel in acht wordt genomen. Hiervoor is een uitgewerkter beleidskader nodig.

6.2 Aanbevelingen

- Ontwikkel een kindvriendelijke aanmeldfase en zorg ten minste voor ondersteuning door Nidos-medewerkers en advocaten bij de eerste contacten in de intakefase tussen de amv en de vreemdelingenpolitie en IND, die indicaties van mensenhandel kan geven.
- Ontwikkel een integraal kader voor besluiten omtrent duurzame oplossingen voor amv-slachtoffers van mensenhandel, waarin de huidige regeling voor niet-tijdelijke humanitaire verblijfsvergunningen, de asielprocedure en een *'best interest determination'* zodanig worden gecombineerd dat snel kan worden beslist over een duurzame oplossing. De besluiten die in dit kader worden genomen moeten in overeenstemming zijn met het Vluchtelingenverdrag, relevante verdragen en het Unierecht op het gebied van asiel alsmede met relevante verdragen en Unierecht inzake mensenhandel, gelezen in samenhang met het IVRK.
- Ontwikkel met name een passend toetsingskader waarin op inzichtelijke wijze wordt getoetst aan de toelatingsgronden voor vluchtelingschap en subsidiaire bescherming gelezen in samenhang met het IVRK. De UNHCR guidelines inzake mensenhandel, (alleenstaande) minderjarigen en gender vormen hiervoor een basis.
- Breid de nationale toelatingsgrond voor subsidiaire bescherming vanwege traumata uit tot alle gevallen waarin het kindslachtoffer traumatische ervaringen gerelateerd aan mensenhandel heeft gehad, ongeacht de plaats van de traumatische ervaring, de dader of de betrokkenheid van de overheid, mits de mensenhandel gerelateerd is aan het land van herkomst. Is er geen verband tussen de mensenhandel en het land van herkomst maar wel een behoefte aan ondersteuning die in eigen land niet kan worden geboden, dan dient eventueel een reguliere verblijfsvergunning humanitair te worden verleend.
- Pas standaard art. 18 lid 1 Procedurerichtlijn toe in gevallen van aanwijzingen van mensenhandel die gepaard ging met dreiging en/of geweld en laat derhalve een medisch onderzoek verrichten naar eerdere vervolging, tenzij de verzoeker hier niet mee instemt.
- Ontwikkel een kader voor de advisering door deskundigen over specifieke kwesties, zoals medische, culturele, religieuze, en kind- of gendergerelateerde kwesties, als bedoeld in art.

10 (3) (d) Procedurerichtlijn en onderzoek of het horen door deskundigen in schrijnende gevallen de IND-gehoren kan vervangen als basis van een asielbesluit.

- Als in de medische advisering of deskundigenadviezen wordt geconstateerd dat mogelijk sprake is van het langdurig niet kunnen meewerken aan het onderzoek in een kinderhandelprocedure, verleen subsidiaire bescherming op grond van traumata voor zover niet reeds toelating als vluchteling moet plaats vinden.
- Werp aan kindslachtoffers van mensenhandel bij vervolgaanvragen niet tegen dat zij nieuwe relevante elementen en bevindingen eerder hadden kunnen en moeten aanvoeren.
- Ontwikkel, indien de pilot met betrekking tot jongvolwassenen daartoe aanleiding geeft, een beleidskader voor verlengde ondersteuning en bijstand aan jongvolwassen slachtoffers van mensenhandel, inclusief voor de toelatingsprocedure.
- Registreer de verlening van asielgerelateerde verblijfsvergunningen op grond van mensenhandel en registreer daarbij afzonderlijk verblijfsvergunningen aan kinderen.

Annex 1. Het specifieke internationaalrechtelijke kader inzake mensenhandel

Het internationaal- en Unierechtelijk kader over bestrijding van mensenhandel bevat bepalingen over verblijfsrechten en bescherming en steun van slachtoffers. Het kader is echter onduidelijk over hoe, buiten het strafrecht, slachtofferschap dient te worden vastgesteld en of en hoe bescherming moet worden geboden los van de strafrechtelijke procedure, met name door verlening van een verblijfsvergunning. Hieronder worden de belangrijkste bepalingen in de internationale regelgeving op hoofdlijnen besproken.

Het Palermo-protocol[127]

Het Palermo-protocol regelt geen verblijfsrecht voor slachtoffers van mensenhandel, al bevat het wel enkele relevante bepalingen hierover. Deze zijn echter niet bindend geformuleerd.

Art. 7 bepaalt bijvoorbeeld:

> …each State Party shall consider adopting legislative or other appropriate measures that permit victims of trafficking in persons to remain in its territory, temporarily or permanently, in appropriate cases.

De 'samenwerkingsrichtlijn' van 2004*[128]*

De belangrijkste Unierechtelijke richtlijn die een verblijfsrecht regelt met betrekking tot slachtoffers van mensenhandel is richtlijn 2004/81/EG (hierna: ook de samenwerkingsrichtlijn) over de verblijfstitel in ruil voor samenwerking met de autoriteiten. De richtlijn koppelt het verblijfsrecht aan de samenwerking van het slachtoffer met de autoriteiten. Op deze benadering is kritiek geuit, omdat het strafrechtelijk proces en niet de bescherming van het slachtoffer centraal staat.[129] De richtlijn is van toepassing op meerderjarige slachtoffers, maar geeft in art. 3 lid 3 de mogelijkheid om deze ook toe te passen op minderjarigen. Bovendien mogen de staten in algemene zin gunstiger normen stellen.

Art. 6 van de samenwerkingsrichtlijn bevat een bepaling over een periode van bedenktijd of het slachtoffer wil samenwerken met de autoriteiten. De periode, naar nationaal recht in te vullen, geeft geen recht op een verblijfstitel, maar houdt vooral in dat gedurende deze periode niet wordt uitgezet. Ingevolge art. 7 van de richtlijn moeten wel enkele rechten worden geboden. De meest kwetsbare personen moeten bovendien psychologische bijstand ontvangen. In art. 8 wordt lidstaten de mogelijkheid gegeven een verblijfstitel te geven als dit dienstig is voor het onderzoek en de persoon in kwestie heeft te kennen gegeven dat het wil meewerken. De verblijfsvergunning van art. 8 moet worden verleend voor zes maanden en kan dan worden verlengd. Verlenging vindt niet plaats

[127] Protocol inzake de voorkoming, bestrijding en bestraffing van mensenhandel, in het bijzonder vrouwenhandel en kinderhandel, tot aanvulling van het Verdrag van de Verenigde Naties tegen grensoverschrijdende misdaad (New York, 15 november 2000), Trb. 2001, 69 en 2004, 35.

[128] Richtlijn 2004/81/EG van 29 april 2010 betreffende de verblijfstitel die in ruil voor samenwerking met de bevoegde autoriteiten wordt afgegeven aan onderdanen van derde landen die het slachtoffer zijn van mensenhandel of hulp hebben gekregen bij illegale immigratie.

[129] Zie bijvoorbeeld ACVZ 2009 en Unicef & Defence for Children 2013.

als de procedure is beëindigd. In dat geval is het gewone vreemdelingenrecht van toepassing. Ook kan de lidstaat de verblijfsvergunning intrekken als de voorwaarden zijn komen te vervallen.

De samenwerkingsrichtlijn bevat een aantal bepalingen over minderjarigen. Deze zijn van toepassing als de lidstaat ervoor kiest om amv's onder het bereik van de richtlijn te brengen. De procedures moeten op grond van art. 10a rekening houden met de leeftijd en 'maturiteit' van het kind.

Het Verdrag van de Raad van Europa van 2009 – Verdrag van Warschau

Het Verdrag van de Raad van Europa inzake Mensenhandel regelt een verblijfsrecht voor slachtoffers van mensenhandel dat niet noodzakelijk is gekoppeld aan de samenwerking van het slachtoffer met het strafrechtelijk onderzoek. Art. 13 van het Verdrag stelt de minimumperiode voor de bedenktijd op 30 dagen. Op grond van art. 14 moet een verblijfsvergunning worden verleend en verlengd op basis van de persoonlijke situatie van het slachtoffer en/of met het oog op de samenwerking met de autoriteiten bij het onderzoek of strafrechtelijk proces. Voor kindslachtoffers moet verlening of verlenging plaatsvinden in overeenstemming met het belang van het kind.

De richtlijn-mensenhandel van 2011

De richtlijn-mensenhandel van 2011[130] bevat ook bepalingen die van belang zijn voor buitenlandse slachtoffers, kinderen en amv's. De richtlijn baseert zich op een Kaderbesluit van 2001 inzake de status van slachtoffer in de strafprocedure.[131] Het Kaderbesluit eist in art. 11 een passend niveau van bescherming, 'wanneer naar het oordeel van de autoriteiten een ernstige dreiging van wraakacties bestaat of er sterke aanwijzingen zijn dat de persoonlijke sfeer ernstig en opzettelijk wordt aangetast.'

De richtlijn-mensenhandel van 2011 eist in het algemeen dat slachtoffers vóór, tijdens en na de strafprocedure bijstand en ondersteuning ontvangen (art. 11). De verlening van bijstand en ondersteuning mogen niet afhangen van de bereidheid om mee te werken aan het strafrechtelijk onderzoek, de vervolging of het proces. Art. 12 schrijft voor dat bij het onderzoek 'secundaire victimisatie' moet worden vermeden, en dat moet worden voorkomen dat ondervragingen onnodig worden herhaald. Art. 13 t/m 16 van de richtlijn bevatten specifieke bepalingen ten behoeve van minderjarige slachtoffers.[132] Art. 13 lid 1 eist in het algemeen dat bijstand, ondersteuning en bescherming worden geboden aan het minderjarige slachtoffer. Op grond van art. 14 lid 1 moeten op basis van een individuele beoordeling specifieke acties worden genomen om slachtoffers bij te staan en te steunen bij hun fysieke en psychosociale herstel 'teneinde tot een duurzame oplossing voor het kind te komen'.

Art. 16 lid 2 over niet-begeleide minderjarige slachtoffers van mensenhandel schrijft voor dat de lidstaten de nodige maatregelen nemen met het oog op het vinden van een duurzame oplossing op basis van een individuele beoordeling van de belangen van de minderjarige. In punt 23 van de considerans staat dat duurzame oplossingen onder meer zijn: terugkeer en reïntegratie in het land

[130] Richtlijn 2011/36/EU.

[131] Kaderbesluit 2001/220/JBZ van 15 maart 2001 inzake de status van slachtoffer in de strafprocedure. Richtlijn 2011/36/EU verwijst naar het Kaderbesluit, onder andere in art. 11, 12 en 14.

[132] Opvallend is dat in de uitwerking van de richtlijn (en anders dan bij volwassenen), de bijstand, ondersteuning en bescherming aan kinderen voor een groot deel zijn losgekoppeld van de strafprocedure.

van herkomst of terugkeer, integratie in het gastland, het verlenen van een internationale-beschermingsstatus of het verlenen van een andere status overeenkomstig het nationaal recht van de lidstaten. Een beslissing over de toekomst van de niet-begeleide minderjarige dient zo spoedig mogelijk te worden genomen.

De richtlijn seksuele uitbuiting kinderen

In 2011 is ook een richtlijn tot stand gekomen met betrekking tot kindslachtoffers van seksuele uitbuiting.[133] De richtlijn wijdt geen specifieke bepalingen aan buitenlandse kinderen en regelt dus geen verblijfsrecht.[134] De richtlijn-seksuele uitbuiting kinderen richt zich vooral op het strafrechtelijk proces maar bevat ook bepalingen over de bescherming van slachtoffers. In punt 31 van de considerans wordt gezegd dat bijstand zowel op korte termijn als op lange termijn nodig is. Bijstand moet zo lang worden voortgezet als nodig is en 'gezien de aard van het leed' zo nodig worden gecontinueerd wanneer het kind volwassen is. Art. 19 lid 1 eist dat de bijstand wordt verleend na de strafprocedure. Deze bepaling, gelezen in samenhang met de considerans, zou dus zo nodig ook bijstand vereisen als het kind meerderjarig wordt. De bijstand mag ingevolge lid 2 niet afhangen van het meewerken aan de strafprocedure. Of hieruit een verblijfsrecht kan volgen, is niet duidelijk.[135]

[133] Richtlijn 2011/92/EU. De richtlijn is ook gebaseerd op het Verdrag van Lanzarote van de Raad van Europa over bescherming van kinderen tegen seksuele uitbuiting en seksueel geweld.

[134] Wel bevat de richtlijn in art. 17 een bepaling over de rechtsmacht van een lidstaat in die gevallen waarin het misdrijf mede of alleen in het buitenland is gepleegd. Ook bevat de richtlijn in art. 19 lid 5 een bepaling over steun aan gezinnen die op het grondgebied van de lidstaat verblijven. Daarbuiten heeft de lidstaat dus geen verplichting om gezinnen te steunen.

[135] De bescherming van de richtlijn, die ook na meerderjarigheid nog kan doorlopen, zou haar nuttig effect verliezen als het slachtoffer kon worden uitgezet naar een situatie in eigen land die niet deze bescherming biedt. De richtlijn geeft echter geen definitie van 'slachtoffer' en het is de vraag of zij bescherming biedt na een strafrechtelijk proces dat niet heeft geleid tot een veroordeling of in gevallen waarin in het geheel geen aangifte is gedaan.

Annex II Vragenlijst informanten

Advocaten

- Hoe lang begeleidt u slachtoffers van kinderhandel?
- Hoe lang begeleidt u slachtoffers van mensenhandel?
- Welke trainingen heeft u ontvangen? Vindt u deze voldoende?
- Hoeveel cliënten heeft u?
    - Wat zijn nationaliteiten, geslacht en leeftijden?
- In welke fase(n) van de procedure krijgt u doorgaans te maken met de jongere?
- Wat zijn voor u de belangrijkste overwegingen voor de keuze om de asielprocedure of de B8/3-B9-route te kiezen?
- Hoe wordt de stem van het kind gehoord en gewogen?
- Hoe beoordeelt u de kindvriendelijkheid van de procedure?
- Wordt de positie van het kind/het belang van het kind voldoende meegewogen?
- Komt het mensenhandelaspect voldoende naar voren in de aanvragen?
- Heeft u na de procedure nog contact met het kind, bijvoorbeeld vanwege vervolgvragen?

IND-medewerker

- Hoe lang werkt u met slachtoffers van kinderhandel?
- Hoe lang werkt u met slachtoffers van mensenhandel?
- Welke trainingen heeft u ontvangen? Vindt u deze voldoende?
- Hoeveel zaken heeft u?
    - Wat zijn nationaliteiten, geslacht en leeftijden?
- Wat zouden volgens u de belangrijkste overwegingen zijn voor de keuze om de asielprocedure of de B8/B9-route te kiezen?
- Hoe wordt de stem van het kind gehoord en gewogen?
- Hoe beoordeelt u de kindvriendelijkheid van de procedure?
- Wordt de positie van het kind/het belang van het kind voldoende meegewogen?
- Komt het mensenhandelaspect voldoende naar voren in de aanvragen?

Andere begeleider

- Hoe lang werkt u met slachtoffers van kinderhandel?
- Hoe lang werkt u met slachtoffers van mensenhandel?
- Welke trainingen heeft u ontvangen? Vindt u deze voldoende?
- Hoeveel zaken heeft u?
    - Wat zijn nationaliteiten, geslacht en leeftijden?
- Wat zouden volgens u de belangrijkste overwegingen zijn voor de keuze om de asielprocedure of de B8/B9-route te kiezen?
- Hoe wordt de stem van het kind gehoord en gewogen?
- Hoe beoordeelt u de kindvriendelijkheid van de procedure?
- Wordt de positie van het kind/het belang van het kind voldoende meegewogen?
- Komt het mensenhandelaspect voldoende naar voren in de aanvragen?

Bibliografie

ACVZ 2009
Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken, *De mens beschermd en de handel bestreden. Een advies over een evenwichtig beschermingsregime voor slachtoffers van mensenhandel*, Den Haag: ACVZ 2009.

Bruin & Kok 2015
R. Bruin en S.G. Kok, Het kind in de asielprocedure, lessen uit internationale rapporten, *A&MR* nr. 7, 2014, p. 172-177.

Bruin & Oukil 2014
R. Bruin en S. Oukil, Slachtoffers mensenhandel voldoende beschermd? Het sepot van aangiften van Nigeriaanse slachtoffers', *A&MR* nr. 7, 2014, p. 269-279.

Daalder 2015
A.L. Daalder, *Prostitutie in Nederland anno 2014*, WODC: Cahier 2015-1, 2015.

Fundamental Rights Agency 2009
Fundamental Rights Agency, *Child Trafficking in the European Union: Challenges, Perspectives and Good Practices*, Wenen,: FRA 2009.

Fundamental Rights Agency 2014
Fundamental Rights Agency*, Guardianship for Children Deprived of Parental Care: a Handbook to reinforce guardianships to cater to the specific needs of child victims of trafficking*, Luxemburg: FRA 2014.

Kaandorp & Blaak 2013
M. Kaandorp & M. Blaak, *Kinderhandel in Nederland: De aanpak van kinderhandel en de bescherming van minderjarige slachtoffers in Nederland*, Voorburg: Unicef Nederland, Defence for Children – ECPAT Nederland 2013.

Klaver, Van der Leun & Schreijenberg 2013
J. Klaver, J. van der Leun & A. Schreijenberg, *Vooronderzoek oneigenlijk gebruik verblijfsregeling mensenhandel*, Amsterdam: Regioplan beleidsonderzoek 2013.

Koopsen 2013
A. Koopsen, 'Slachtoffers van mensenhandel en de vervlechting met het vreemdelingenrecht (waaronder de B9-regeling)'*, Strafblad* 2013, afl. 3, p. 188-194.

Lettinga, Keulemans & Smit 2013
D. Lettinga, S.A.C. Keulemans & M. Smit, *Verblijfsregeling voor slachtoffers van mensenhandel en oneigenlijk gebruik: een verkennende studie in het Verenigd Koninkrijk, Italië en België*, WODC: Cahier 2013.

Noteboom en Dettmeijer 2015
F. Noteboom en C.E. Dettmeijer, 'Een verkenning van het 'schrijnend pad', Verbljjfsrecht mensenhandel voor de meest kwetsbare slachtoffers: een dossieronderzoek', *A&MR* nr. 4, 2015, p. 155-160.

NRM 2012
C.E. Dettmeijer, *Mensenhandel: in en uit beeld II*, Den Haag BNRM 2012.

NRM 2014
C.E. Dettmeijer, *Mensenhandel: in en uit beeld II*, Den Haag: BNRM 2014.

NRM 2015 (1)
C.E. Dettmeijer, *Mensenhandel: in en uit beeld, Update cijfers vreemdelingrechtelijke bescherming slachtoffers mensenhandel 2010-2014,* Den Haag: BNRM 2015

NRM 2015 (2)
NRM, *Mensenhandel: Naar een kindgericht beschermingssysteem voor alleenstaande minderjarige vreemdelingen,* Den Haag: BNRM 2015

Rijken, Van Dijk & Klerx-van Mierlo, 2013
C. Rijken, J. van Dijk en F. Klerx-Van Mierlo, *Mensenhandel: het slachtofferperspectief Een verkennende studie naar behoeften en belangen van slachtoffers mensenhandel in Nederland*, Intervict Tilburg, 2013.

UN Committee on the Rights of the Child 2005
UN Committee on the Rights of the Child***,*** *General Comment No. 6 Treatment of unaccompanied and separated children outside their country of origin,* 2005

UN Committee on the Rights of the Child 2009
UN Committee on the Rights of the Child, *General Comment No 12: The right of the Child to be heard,* 2009.

UN Committee on the Rights of the Child 2013
UN Committee on the Rights of the Child, *General Comment No 14: The right of the child to have his or her best interests taken as a primary consideration,* 2013.

UNHCR 2002
UNHCR Guidelines on International Protection No 1: Gender-Related Persecution within the context of Article 1A (2) of the 1951 Convention and/or its 1967 Protocol relating to the Status of Refugees, 2002.

UNHCR 2006
UNHCR Guidelines on International Protection No 7: The Application of Article 1A (2) of the 1951 Convention and/or its 1967 Protocol relating to the Status of Refugees to victims of trafficking and persons at risk of being trafficked, 2006.

UNHCR 2009
UNHCR Guidelines on International Protection No 8: Child asylum claims under Article 1A (2) of the 1951 Convention and/or its 1967 Protocol relating to the Status of Refugees, 2009.

UNHCR 2012
UNHCR *A framework for the Protection of Children*, 2012.

UNHCR, 2014
UNHCR*, The Heart of the Matter, Assessing credibility when children apply for asylum in the European Union*, Brussels: UNHCR, 2014.

UNHCR & UNICEF 2014
UNHCR/UNICEF, *Safe & Sound, What states can do to ensure respect for the best interests of unaccompanied and separated children in Europe*, 2014.

UNICEF & Defence for Children 2013
UNICEF/Defence for Children/ECPAT*; Beter beschermd in de B8/3*, 2013.

Van Oorschot 2015
C. van *Oorschot '18 jaar en nu?, De transitie naar meerderjarigheid bij alleenstaande minderjarige slachtoffers van mensenhandel zonder verblijfsvergunning*, (masterscriptie) Leiden: 2015.